

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **A. Kajian Teori**

##### **1. Perceraian Perspektif Hukum Islam**

###### **a. Pengertian Perceraian**

Pengertian perceraian menurut bahasa Indonesia berarti “pisah” dari kata dasar “cerai”. Menurut istilah (syara’) perceraian merupakan sebutan untuk melepaskan ikatan pernikahan. Sebutan tersebut adalah lafadz yang sudah dipergunakan pada masa jahiliah yang kemudian digunakan oleh syara’. Pengertian perceraian menurut bahasa Indonesia berarti “pisah” dari kata dasar “cerai”. Menurut istilah (syara’) perceraian merupakan sebutan untuk melepaskan ikatan pernikahan. Sebutan tersebut adalah lafadz yang sudah dipergunakan pada masa jahiliah yang kemudian digunakan oleh syara’.<sup>1</sup>

Sebagaimana diketahui bahwa sumber ajaran Islam yang pertama adalah Al-Qur’an. Al-Qur’an merupakan wahyu yang diturunkan kepada Nabi Muhammad saw., dengan cara berangsur-angsur dimulai di Mekah dan diakhiri di

---

<sup>1</sup> Tim penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kedua*, Balai Pustaka : Jakarta. 1997, hal.185

Madinah. Atas dasar wahyu inilah Nabi menyelesaikan persoalan-persoalan yang timbul dalam masyarakat Islam ketika itu.<sup>2</sup>

Pengertian perceraian dapat dijelaskan dari beberapa prespektif hukum, sebagai berikut:

a. Perceraian menurut hukum Islam yang telah dpositifkan dalam Pasal 38 dan 39 Undang- Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan yang telah dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Implementasi Hukum Perkawinan Nasional, Mencakup :

1) Perceraian dalam pengertian cerai Talaq, yaitu perceraian yang diajukan permohonan cerainya oleh dan atas inisiatif suami kepada Pengadilan Agama, yang dianggap terjadi dan berlaku beserta segala akibat hukumnya sejak saat perceraian itu dinyatakan (diikrarkan) di depan sidang Pengadilan Agama.

2) Perceraian dalam pengertian cerai gugat, yaitu perceraian yang diajukan gugatan cerainya oleh dan atas inisiatif istri kepada Pengadilan Agama, yang dianggap terjadi dan berlaku beserta terjadi dan berlaku beserta segala Perceraian menurut hukum agama selain hukum Islam, yang telah dpositifkan dalam Undang- Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Impelementasi Hukum Perkawinan Nasional, yaitu perceraian yang gugatan cerainya diajukan oleh dan atas inisiatif suami atau istri kepada pengadilan negeri, yang dianggap terjadi beserta segala akibat hukumnya terhitung sejak saat pendaftarannya pada pencatatan oleh pegawai pencatat nikah di kantor catatatan sipil.

---

<sup>2</sup> Kutbuddin Aibak, *Otoritas dalam Hukum Islam(Telaah Pemikiran Khaled M. Abou El Fadl)*”, Disertasi, (Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2014, hal. 91

Terjadi perbedaan istilah perceraian yang terdapat dalam hukum Islam dan hukum di luar hukum Islam di atas dipengaruhi oleh unsur pelaku perceraian sebagai subjek perceraian. Penyaluran Pengajuan permohonan perceraian di Indonesia terbagi menjadi dua tempat yaitu Pengadilan Agama dan Pengadilan Negeri. Pengadilan Agama dikhususkan untuk penyaluran permohonan perceraian bagi warga muslim dan Pengadilan Negeri dikhususkan untuk penyaluran permohonan perceraian bagi warga non muslim.

#### b. Factor Putusnya Perkawinan

Menurut Kompilasi Hukum Islam Perceraian merupakan salah satu penyebab putusnya perkawinan. Hal ini sesuai ketentuan Pasal 113 Kompilasi Hukum Islam, yang mengatur bahwa putusnya perkawinan dapat dikarenakan 3 (tiga) alasan sebagai berikut:

1. Kematian
2. Perceraian
3. Putusan Pengadilan.

Menurut Pasal 114 KHI menyatakan bahwa putusnya perkawinan yang disebabkan karena perceraian dapat terjadi karena talak oleh suami atau gugatan perceraian oleh isteri. Selanjutnya menurut Pasal 115 KHI menyatakan bahwa perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang Pengadilan Agama setelah pengadilan tersebut berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak.

Selanjutnya dalam Pasal 116 KHI alasan-alasan terjadinya perceraian pasangan suami isteri dapat disebabkan karena:

- a. Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pemadat, penjudi, atau lain sebagainya yang sulit disembuhkan.
- b. 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.
- c. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung.
- d. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak yang lain.
- e. Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak menjalankan kewajibannya sebagai suami atau isteri.
- f. Terjadi perselisihan dan pertengkaran antara suami isteri secara terus menerus dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangganya.
- g. Suami melanggar taklik-talak. Adapun makna taklik-talak adalah perjanjian yang diucapkan oleh calon mempelai pria setelah akad nikah yang dicantumkan dalam Akta Nikah berupa janji talak yang digantungkan kepada suatu keadaan tertentu yang mungkin terjadi di masa yang akan datang.
- h. Terjadinya peralihan agama atau murtad oleh salah satu pihak yang menyebabkan terjadinya ketidakrukunan dalam rumah tangga. Perceraian yang terjadi karena talak suami isterinya ditandai dengan adanya pembacaan ikrar talak, yaitu ikrar suami di hadapan sidang Pengadilan Agama yang menjadi salah satu sebab putusnya perkawinan dan dilakukan sesuai tata cara perceraian yang diatur dalam Pasal 129, 130, dan 131 (Pasal 117 KHI).<sup>3</sup>

### c. Bentuk-bentuk perceraian

#### 1) Cerai Mati atau meninggal

Dimaksud dengan mati yang menjadi sebab putusnya perkawinan dalam hal ini meliputi baik mati secara fisik, yakni memang dengan kematiannya itu diketahui jenazahnya, sehingga kematian itu benar-benar secara biologis dapat diketahui.

Secara yuridis, kematian yang bersifat *mafqud* (hilang tidak diketahui apakah dia masih hidup atau sudah meninggal dunia) dengan proses pengadilan

---

<sup>3</sup> (<http://seputarduniapengetahuan.blogspot.co.id/2012/12/definisi-perceraian.html>),

Diakses pada tanggal 27 oktober 2018 pada jam 19.00

hakim dapat menetapkan kematian suami tersebut. Keterangan yang berkaitan dengan cerai mati tidak begitu banyak di bicarakan oleh para fuqoha dan para akademisi, hal ini karena putusnya perkawinan karena cerai mati merupakan suatu hal yang sudah jelas.<sup>4</sup>

## 2) Cerai talak

Secara etimologi kata “*talak*” berasal dari bahasa arab yaitu “*ithlaq*” yang berarti melepaskan atau meninggalkan. Talak berarti melepaskan ikatan perkawinan atau bubarnya hubungan perkawinan. Menurut Abdurrahman Al-jaziri pengertian talak adalah menghilangkan ikatan perkawinan atau mengurangi pelepasan ikatannya dengan menggunakan kata-kata tertentu. Sedangkan menurut Abu Zakaria Al-Anshori, adalah melepas tali akad nikah dengan kata talak dan yang semacamnya.

Jadi talak adalah itu adalah menghilangkan ikatan perkawinan sehingga setelah hilangnya ikatan perkawinan itu istri tidak lagi halal bagi suaminya, dan hal itu terjadi pada talak *ba'in*, sedangkan arti mengurangi pelepasan ikatan perkawinan adalah berkurangnya hak talak talak bagi suami yang mengakibatkan berkurangnya jumlah talak yang menjadi hak suami dari tiga menjadi dua, dari dua menjadi satu, dan dari satu menjadi hilang hak talak itu, yaitu terjadi pada talak *raj'i*.

## 3) *Khulu'*

*Khulu'* atau cerai gugat *Khulu'* berasal dari kata bahasa arab : *khola'a*, *yakhlu'u*, *khulu'an* yang searti dengan *azaala*, *yuziilu*, *izalatan* yang berarti

---

<sup>4</sup> Abdul Rohman Ghozali, *Fiqh Munakahat*, Prenada Media Group : Jakarta, 2010, hal.248.

menanggalkan, melepaskan, mencabut, atau menghilangkan. *Khulu'* secara terminologi perceraian yang dilakukan oleh suami dengan mendapatkan tebusan.

Dengan demikian, *khulu'* merupakan bentuk institusi talak yang dimiliki oleh seorang istri untuk memutuskan tali perkawinan dengan suaminya dengan memberikan tebusan yang sesuai berdasarkan kesepakatan. Dalam *khulu'*, ganti rugi atau tebusan dari pihak istri merupakan unsur penting. Unsur inilah yang membedakan antara *khulu'* dan cerai biasa (cerai talak). *Khulu'*, diperbolehkan jika ada alasan-alasan yang benar yang sesuai dengan alasan syar'i.<sup>5</sup>

#### 4) Putusnya Perkawinan Karena *fasakh*

Pengertian *fasakh* secara bahasa berarti mencabut atau membatalkan yang didalamnya mengandung pengertian bahwa falsafah ini memperlihatkan kewenangan *qadli* (hakim Pengadilan Agama) untuk membatalkan suatu perkawinan atas permintaan pihak isteri.<sup>6</sup> Jadi *fasakh* adalah perceraian dengan keputusan hakim atas permintaan dari pihak isteri. Dengan kata lain *fasakh* merupakan peluang atau jalan yang bisa ditempuh oleh isteri untuk memperoleh perceraian dengan suaminya dari segi hukum.

#### 5) Putusnya Perkawinan Karena *Syiqaaq*

*Syiqaaq* adalah tahap perselisihan atau pertengkaran berkepanjangan antara suami isteri dalam kehidupan rumah tangga, baik karena adanya *nusyuz* diantara keduanya atau karena sebab lain yang bisa menyebabkan terjadinya pertengkaran, *Syiqaaq* dapat terjadi disebabkan oleh kedua pihak suami atau isteri atau salah satu dari keduanya, dalam hal *syiqaaq* yang benar-benar sudah tidak

---

<sup>5</sup> Tim Al-manar, *Fikih Nikah*, (Bandung: Syamil cipta Medi, 2007), hal. 109.

<sup>6</sup> Sudarsono, *Hukum Keluarga Nasional*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1991), hal. 63

dapat diatasi sehingga menurut pertimbangan para hakim yang mengurusnya perlu diadakan perceraian, karena dengan perceraian dianggap lebih menjamin kemaslahatan keduanya setelah perceraian.

Adapun perceraian akan lebih bisa menyelamatkan suami isteri dari penderitaan-penderitaan batin yang akan diderita apabila keduanya tetap bersama. Jadi *syiqaq* adalah menjadi alasan perceraian yang dilakukan dan atas adanya putusan hakim.<sup>7</sup>

#### d. Akibat perceraian

Diatur dalam pasal 149 Kompilasi Hukum Islam. Akibat putusnya perkawinan dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu :

Bilamana perkawinan putus karena talak, maka bekas suami wajib :

- a. Memberikan mut'ah yang layak kepada bekas istrinya baik berupa uang maupun benda, kecuali bekas istri tersebut qobla al dukhul.
- b. Memberi nafkah, mas kawin, dan kiswah terhadap bekas istri selama dalam masa iddah kecuali bekas istri telah dijatuhi talak ba'in dan dalam keadaan tidak hamil.
- c. Melunasi mahar yang telah terhutang seluruhnya dan separoh apabila qobla al dukhul.
- d. Memberikan biaya hadanah untuk anak-anaknya yang belum mencapai umur 21 tahun.

#### Pasal 150

Bekas suami berhak melakukan rujuk kepada bekas istrinya yang masih dalam iddah.

#### Pasal 151

Bekas istri selama dalam iddah, wajib menjaga dirinya, tidak menerima pinangan dan tidak menikah dengan pria lain.

#### Pasal 152

Bekas istri berhak mendapat nafkah iddah dari bekas suaminya, kecuali bila ia nusyus.

---

<sup>7</sup> Hilman Hadikusuma, *Hukum Perkawinan Indonesia Menurut Perundangan, Hukum Agama dan Adat*, Cet. II, (Bandung: Mandar Maju, 2003), hal. 189.

### Pasal 153

- (1) Bagi seorang istri yang putus perkawinannya berlaku waktu tunggu atau iddah, kecuali qobla al dukhul dan perkawinannya putus bukan karena kematian suami.
- (2) Waktu tunggu bagi seorang janda ditentukan sebagai berikut:
  - a. Apabila perkawinan putus karena kematian, walaupun qobla al dukhul, waktu tunggu ditetapkan 130 (seratus tiga puluh) hari.
  - b. Apabila perkawinan putus karena perceraian waktu tunggu bagi yang masih haid ditetapkan 3 (tiga) kali suci dengan sekurang-kurangnya 90 (sembilan puluh) hari, dan bagi yang tidak haid ditetapkan 90 (sembilan puluh) hari.
  - c. Apabila perkawinan putus karena perceraian sedang jandatersebut dalam keadaan hamil, waktu tunggu ditetapkan sampai melahirkan.
  - d. Apabila perkawinan putus karena kematian, sedang janda tersebut dalam keadaan hamil, waktu tunggu ditetapkan sampai melahirkan.
- 3) Tidak ada waktu tunggu bagi yang putus perkawinan karena perceraian sedang antara jandatersebut dengan bekas suaminya qobla al dukhul.
- 4) Bagi perkawinan yang putus karena perceraian, tenggang waktu tunggu dihitung sejak jatuhnya putusan Pengadilan Agama yang mempunyai kekuatan hukum tetap, sedangkan bagi perkawinan yang putus karena kematian, tenggang waktu tunggu dihitung sejak kematian suaminya.
- 5) Waktu tunggu bagi istri yang pernah haid sedang pada waktu menjalani iddah tidak haid karena menyusui, maka iddahnya tiga kali waktu suci.
- 6) Dalam hal keadaan pada ayat (5) bukan karena menyusui, maka iddahnya selama 1 tahun, akan tetapi pada waktu satu tersebut ia berhaid kembali, maka iddahnya menjadi tiga kali waktu suci.

### Pasal 154

Apabila istri tertalak raj'i kemudian dalam waktu iddah sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (2) huruf b, ayat (5) dan ayat (6) pasal 153, ditinggal mati oleh suaminya, maka iddahnya berubah menjadi empat bulan sepuluh hari terhitung saat matinya bekas suaminya.

### Pasal 155

Waktu iddah bagi janda yang putus perkawinannya karena khuluk, fasakh, dan li'an berlaku iddah talak.

### Pasal 156

Ada tujuh akibat putusnya perkawinan karena perceraian terhadap anak-anaknya yaitu :



- a. Anak yang belum mumayyiz berhak mendapatkan hadanah dari ibunya kecuali ibunya telah meninggal dunia maka kedudukannya diganti oleh :
  1. Wanita-wanita dalam garis lurus keatas dari ibu
  2. Ayah
  3. Wanita dalam garis lurus keatas dari ayah
  4. Saudara perempuan dari anak yang bersangkutan
  5. Wanita-wanita kerabat sedarah menurut garis samping dari garis ibu
  6. Wankta-wanita kerabat sedarah menurut garis samping dari ayah.
- b. Anak yang sudah memayyiz berhak memilih hadanah dari ayah dan ibunya
- c. Apabila pemegang hadanah tidak dapat menjamin keselamatan jasmani dan rohani anak, meskipun biaya nafkah dan hadanah telah dicukupi, maka atas permintaan kerabat yang bersangkutan pengadilan agama dapat memindahkan hak hadanah kepada kerabat lain yang mempunyai hak hadanah pula.
- d. Semua biaya hadhanah dan nafkah anak menjadi tanggungan ayah menurut kemampuannya, sekurang-kurangnya sampai anak tersebut dewasa dan dapat mengurus diri sendiri (21 tahun)
- e. Bilamana terjadi perselisihan mengenai hadhanah dan nafkahanak, Pengadilan Agama memberikan putusanya berdasarkan huruf (a), (b), (c), dan (d).
- f. Pengadilan dapat pula dengan mengingat kemampuan ayahnya menetapkan jumlah biaya untuk pemeliharaan dan pendidikan anak-anak yang tidak turut padanya.<sup>8</sup>

e. Dasar Hukum Perceraian dalam Hukum Islam

Surat An-Nisa ayat 130

وَإِنْ يَتَفَرَّقَا يُغْنِ اللَّهُ كُلًّا مِنْ سَعَتِهِ وَكَانَ اللَّهُ وَاسِعًا حَكِيمًا ۝

Artinya : *Jika keduanya bercerai, maka Allah akan memberi kecukupan kepada masing-masingnya dari limpahan karunia-Nya. Dan adalah Allah Maha Luas (karunia-Nya) lagi Maha Bijaksana.* (QS. An-Nisa ayat 130).<sup>9</sup>

QS. Al-Baqarah Ayat 229

<sup>8</sup> Undang-undang Perkawinan Di Indonesia, Arloka:Surabaya,hal.228

<sup>9</sup> Departemen Agama RI, *L-QURAN DAN TERJEMAH*, (SYGMA EXAGRAFIKA), hal.99

الطَّلَاؤُ مَرَّتَيْنٍ فَمَا مَسَاكُكُمْ بِمَعْرُوفٍ أَوْ تَسْرِيحٍ أَوْ حِسَانٍ وَلَا يَجِلُّ لَكُمْ أَنْ تَأْخُذُوا بِمَا آتَيْتُمْ مِنْ شَيْءٍ  
لَا أَنْ يَجَا فَا آلا بَيْنَمَا خُذُوا ذَا اللَّهِ فَإِنْ خِفْتُمْ اللَّهَ الْإِلَهَ بَيْنَمَا خُذُوا ذَا اللَّهِ فَلَا جُنَاحَ عَلَيْهِمَا فِيمَا افْتَدَتْ بِهِ تِلْكَ خُذُوا  
ذَا اللَّهِ فَلَا تَعْتَدُوا وَهَآءِ وَمَنْ يَتَّعِدْ خُذُوا ذَا اللَّهِ فَأُولَآئِكَ هُمُ الظَّالِمُونَ ۝

Artinya: *Talak (yang dapat dirujuk) dua kali. (Setelah itu suami dapat ) menahan dengan baik, untyk melepaskan dengan baik. Tidak halal bagi kamu mengambil kembali sesuatu dari yang telah kamu berikan kepada mereka, kecuali kalau keduanya khawatir tidak akan dapat menjalankan hukum-hukum Allah. Jika kamu khawatir bahwa keduanya (suami dan isteri) tidak dapat menjalankan hukum-hukum Allah, maka tidak ada dosa atas keduanya tentang bayaran yang diberikan oleh isteri untuk menebus dirinya. Itulah hukum-hukum Allah, maka janganlah kamu melanggarnya. Barangsiapa yang melanggar hukum-hukum Allah mereka itulah orang-orang yang zalim.(QS. Al-Baqarah Ayat:229).*

## 2. Perceraian Menurut Hukum Positif

### 1) Istilah dan Pengertian Perceraian Menurut Hukum Positif

Istilah atau Kata “cerai” menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti: verb (kata kerja), a. Pisah, b. Putus hubungan sebagai suami istri, talak. Kemudian kata “perceraian” mengandung arti noun (kata benda), perpisahan, perihal bercerai (antara suami istri) perpecahan. Adapun kata “bercerai” mengandung arti verb (kata kerja), 1.tidak bercampur (berhubungan, bersatu,dsb) lagi. Berhenti berlaku bini.

Istilah “*Perceraian*” terdapat dalam Pasal 38 Undang- Undang Nomor 1 Tahun 194 Tentang Perkawinan yang memuat tentang ketentuan *fakultatif* bahwa “perkawinan dapat putus karena :

- a. Kematian
- b. Perceraian
- c. Atas putusan pengadilan.

Jadi, istilah “perceraian” secara yuridis berarti putusnya perkawinan, yang mengakibatkan putusnya hubungan sebagai suami istri atau berhenti berlaki bini. Istilah perceraian menurut Undang- Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan sebagai aturan hukum positif tentang perceraian menunjukkan adanya:

- a. Tindakan hukum yang dapat dilakukan oleh suami atau istri untuk memutuskan hubungan perkawinan di antara mereka.
- b. Peristiwa hukum yang memutuskan hubungan suami dan istri, yaitu kematian suami atau istri yang bersangkutan, yang merupakan ketentuan yang pasti dan langsung ditetapkan oleh Tuhan Yang Maha Esa.
- c. Putusan hukum yang dinyatakan oleh pengadilan yang berakibat hukum putusnya hubungan perkawinan antara suami dan istri.

Menurut Abdul Kadir Muhammad menyatakan bahwa; ”Putusnya perkawinan karena kematian disebut dengan “cerai mati”, sedangkan putusnya perkawinan karena perceraian ada dua istilah, yaitu:

- a. Cerai gugat ( khulu’ )
- b. Cerai Talak.

Putusnya perkawinan karena putusnya pengadilan disebut dengan istilah “Cerai batal”. Lebih lanjut, Abdul Kadir Muhammad menjelaskan bahwa putusnya perkawinan dengan istilah- istilah tersebut di atas, terdapat beberapa alasan, antara lain, yaitu :

- a. Penyebutan istilah “Cerai mati dan Cerai Batal” tidak menunjukkan kesan adanya perselisihan antara suami istri.
- b. Penyebutan istilah ”Cerai Gugat ( khulu’ ) dan cerai talak ” menunjukkan kesan adanya perselisihan antara suami dan istri.
- c. Putusnya perkawinan karena putusan pengadilan maupun perceraian harus berdasarkan putusan pengadilan.

Perceraian menurut Pasal 38 Undang- Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan adalah “Putusnya Perkawinan”. Adapun yang dimaksud dengan perkawinan adalah menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan adalah “Ikatan lahir batin antara seorang laki-laki dengan seorang perempuan sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga)” yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” .Jadi menurut pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa, Perceraian adalah putusnya ikatan lahir batin antara suami dan istri yang mengakibatkan berakhirnya hubungan keluarga (rumah tangga) antara suami dan istri tersebut.

Pasal 39 Undang- Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan memuat ketentuan *imperatif* bahwa perceraian hanya dapat dilakukan didepan pengadilan, setelah pengadilan yang bersangkutan berusaha mendamaikan kedua belah pihak.

Perceraian yang tidak melalui saluran peradilan merupakan perceraian yang tidak sah atau tidak diakui oleh negara dan agama. Perceraian melalui saluran peradilan sejatinya lebih melindungi hak-hak hukum perempuan dan menciptakan kepastian hukum bagi pelaku perceraian.

## 2) Alasan-alasan Terjadinya Perceraian

Maksud dari alasan hukum perceraian yaitu alasan atau dasar bukti (keterangan) yang digunakan untuk menguatkan tuduhan dan atau gugatan atau permohonan dalam suatu sengketa atau perkara perceraian yang telah ditetapkan dalam hukum nasional yaitu Undang-undang Nomor 1 tahun 1974 Tentang Perkawinan yang dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975, hukum Islam yang kemudian telah di positivisasi dalam Kompilasi Hukum Islam dan Hukum Adat. Menurut hukum perkawinan, perceraian hanya dapat terjadi berdasarkan alasan-alasan yang ditentukan oleh Undang-undang dan harus dilakukan di depan sidang pengadilan.

Macam-macam perceraian atau putusnya perkawinan menurut undang-undang perkawinan bisa terjadi sebab kematian, perceraian dan atas keputusan pengadilan, hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 38 huruf a, b dan c Undang-Undang perkawinan No.1 tahun 1974. Adapun penjelasan sebab-sebab perceraian adalah sebagai berikut:

### a). Kematian

Putusnya perkawinan sebab kematian dari salah satu suami atau isteri, maka pihak lain bisa dan berhak untuk mewarisi harta peninggalan yang ditinggalkan sesuai dengan Pasal 35 ayat 1 undang-undang perkawinan. Walaupun

dengan kematian salah satu dari suami atau isteri perceraian secara langsung terjadi dan tidak dimungkinkan hubungan mereka disambung lagi namun bagi pihak isteri tidak bisa segera melangsungkan perkawinan yang baru dengan laki-laki lain, karena bagi isteri berlaku masa tunggu. Sebagaimana ketentuan pasal tersebut diatas Hilman Hadikusuma menjelaskan dalam bukunya Hukum Perkawinan Di Indonesia, bahwa akibat hukum dari harta bersama diatur menurut hukumnya masing-masing, yaitu hukum agama, hukum adat atau hukum yang lain.<sup>10</sup>

Adapun bagi isteri yang cerai karena kematian suaminya ditentukan jangka waktu masa tunggu selama 130 hari hal ini sesuai dengan penjelasan pasal 39 ayat (1) dan Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 yang berbunyi “Apabila perkawinan putus karena kematian, waktu tunggu ditetapkan selama 130 (seratus tiga puluh hari)”.<sup>11</sup>

#### b). Perceraian

Perceraian atau putusnya hubungan perkawinan yang dimaksudkan di atas adalah perceraian yang dilakukan atas kehendak suami atau isteri yang diajukan dan dilakukan atas adanya izin setelah melalui proses persidangan dan disaksikan oleh pihak pengadilan, apabila terdapat alasan-alasan perceraian yang dimaksudkan. Adapaun mengenai prosedur dan tata cara perceraian diatur dalam Pasal 20 ayat (1) peraturan pemerintah no. 9 tahun 1975 bahwa putusnya

---

<sup>10</sup> Hilman Hadikusuma, *Hukum Perkawinan Indonesia Menurut Perundangan, Hukum Agama dan Adat*, Cet. II, Bandung: Mandar Maju, 2003, hal. 189.

<sup>11</sup> Undang-undang Perkawinan Di Indonesia, Surabaya: Arloka, 2002, hal. 55

perkawinan dengan jalan perceraian dapat terjadi dengan dua cara dan pengajuan yaitu: perceraian yang diajukan oleh pihak suami ataupun pihak isteri ataupun kuasa hukum dari suami atau isteri tersebut dan selanjutnya perceraian yang diajukan oleh pihak suami disebut dengan cerai talak dan yang diajukan oleh pihak isteri disebut cerai gugat.<sup>12</sup>

Terhadap ketentuan yang termuat di dalam Pasal 39 ayat (2) UU NO. 1 Tahun 1974 yang telah dijabarkan dalam Pasal 19 PP No. 9 Tahun 1975 tentang KHI pasal 116 menyebutkan bahwa untuk melakukan perceraian harus ada cukup alasan untuk dijadikan dasar sebagai perceraian. Alasan tersebut antara lain :

- a. Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pemadat, penjudi dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan.
- b. 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.
- c. Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit sehingga dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai isteri atau suami.
- d. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak lain.
- e. Antara suami istri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran, dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.
- f. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung.
- g. Suami melanggar taklik talak dan murtad yang menyebabkan terjadinya ketidak rukunan dalam rumah tangga.

Dalam peraturan pemerintah (PP) Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaa Undang-Undang Nomor 1 Thuan 1974 tentang Perkawinan, tepenya pada pasal 19 dijelaskan bahwa perceraian boleh dilakukan bila terdapat sejumlah alasan penting yang mendasari nya. Jika bukan demikian, maka pengadilan tidak

---

<sup>12</sup> Ahmad Rofik, *Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995, hal.

akan mengambil langkah bercerai dengan solusi atas gugatan cerai yang diajukan seorang penggugat.

Pasal 19, Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975, mengarisikan bahwa perceraian dapat terjadi atau dilakukan kaena alasan sebagai berikut: “Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pematik, penjudi, dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan”.

Alasan ini dapat digunakan unuk mengajukan gugatan perceraian, karena bila seseorang telah berbuat zina berarti dia telah melakukan pengkhianatan terhadap kesucian dan kesakralan suatu perkawinan. Termasuk pembuatan, pematik dan penjudi, yang merupakan pebuatan melangar hukum agama dan hukum positif.

Salah satu pihak (suami/istri) meninggalkan pihak lain selama 2 tahun berturut-turut, tanpa mendapa ijin dari pihak lain. Serta tanpa alasan yang sah, karena hal lain di luar kemampuannya. Hal ini terkait dengan kewajiban memerikan nafkah baik lahir maupun batin, yang bila kemudian salah satu pihakninggalkan pihak lain dalam waktu lama tanpa seijin pasangan tersebut, maka akan berakibat pada tidak dilakukannya pemenuhan kewajiban yang harus diberikan kepada pasangannya.

Sehingga bila pasangannya kemudian tidak rela, maka dapat mengajukan alasan tersebut untk menjadi dasar diajukannya gugatan perceraian di pengadilan. Salah satu pihak mndapat hukuman penjara 5 tahun, atau yang lebih berat setaelah perkawinan berlangsung.



Hampir sama dengan poin b, poin ini juga dapat dijadikan sebagai alasan oleh salah satu pihak untuk mengajukan gugatan perceraian. Sebab, jika salah satu pihak sedang menjalani hukuman penjara 5 tahun atau lebih, itu artinya yang bersangkutan tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai seorang suami/istri.

Salah satu pihak melakukan kejahatan atau penganiayaan berat, yang dapat membahayakan pihak lain. Poin ini menitik beratkan pada kemaslahatan atau manfaat dari perkawinan, dibandingkan dengan keselamatan individu/salah satu pihak. Bila suatu perkawinan tetap dipertahankan namun akan berdampak pada keselamatan individu, maka akan lebih baik jika perkawinan tetap dipertahankan namun akan berdampak pada keselamatan individu, maka akan lebih baik jika perkawinan itu diputus oleh perceraian.

Dalam hal ini harus bisabener-bener bisa dibuktikan, mengenai tindakan atau ancaman yang membahayakan keselamatan seseorang/salah satu pihak. Dengan demikian, alasan tersebut diterima oleh Majelis Hakim pemeriksa perkara di pengadilan.

Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami/istri. Tidak dapat dipungkiri bila ikatan perkawinan dipengaruhi faktor-faktor jasadiyah, terutama masalah kebutuhan biologis. Ketika salah satu pihak tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami/istri dikarenakan cacat badan atau penyakit yang dimilikinya, maka hal tersebut dapat dijadikan sebagai alasan oleh salah satu pihak untuk mengajukan gugatan cerai.

Antar suami dan istri terus-menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran, serta tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga. Tidak ada kehidupan rumah tangga yang rukun, tentram dan nyaman, apabila dipenuhi dengan perselisihan. Apalagi, bila pertengkaran tersebut tidak terrelakan dan tak terselesaikan. Jika hal itu berlangsung terus menerus, dan dapat menimbulkan dampak buruk yang lebih besar kedepan, maka diperbolehkan untuk mengajukan gugatan perceraian kepada pengadilan.

### 3) Akibat-Akibat yang Ditimbulkan Karena Perceraian Menurut Undang

Undang Perkawinan No. 1 Tahun 1974. Perkawinan adalah suatu perjanjian perikatan antara seorang suami isteri, yang sudah berang tentu akan mengakibatkan hak-hak dan kewajiban kewajiban bagi kedua belah pihak.<sup>13</sup> Sedangkan menurut Pasal 1 Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 adalah sebuah ikatan batin antara seorang laki-laki dan perempuan sebagai suami isteri yang keduanya bertujuan untuk membentuk sebuah keluarga dalam sebuah rumah tangga yang kekal abadi.

Perkawinan seperti yang dimaksud dalam Pasal 1 Undang-Undang Perkawinan No. 1 Tahun 1974 ternyata putusnya perkawinan atau terjadi perceraian akibat meninggalnya salah satu pihak, atau karena sebab perceraian dan putus atas putusan pengadilan dapat menimbulkan persoalan baru, persoalan yang ada tidak hanya sampai pada berpisahnya suami isteri tapi membawa konsekuensi hukum tersendiri.

---

<sup>13</sup> Soemiyati, *Hukum Perkawinan Islam dan Undang-Undang Perkawinan*, Yogyakarta: Liberty, 2007, hal. 87.

Untuk ketentuan lebih lanjut tentang akibat yang ditimbulkan dari putusnya perkawinan atau perceraian terutama dalam hal putusnya perkawinan karena sebab perceraian tercantum dalam Undang-Undang Perkawinan No.1 Tahun 1974 Pasal 41 huruf( a). Adapun bunyi Pasal tersebut adalah sebagai berikut: “Baik ibu atau bapak tetap berkewajiban memelihara dan mendidik anak-anaknya, semata-mata atas kepentingan anak bilamana ada perselisihan mengenai penguasaan anak-anak pengadilan memberikan keputusan”.<sup>14</sup>

Melihat ketentuan dari isi pasal di atas jelas hanya bersifat global. Adapun pengaturan pelaksanaan selanjutnya tercantum dalam Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 sebagai tata pelaksanaan dari Undang-Undang Perkawinan No. 1 Tahun 1974, yang mana lebih membahas spesifik tentang ketentuan-ketentuan yang ditimbulkan sebagai akibat hukum dari putusnya perkawinan.

Dalam peraturan pemerintah (PP) Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, terdapat pada pasal 19 dijelaskan bahwa: “Perceraian boleh dilakukan bila terdapat sejumlah alasan penting yang mendasarinya. Jika bukan demikian, maka pengadilan tidak akan mengambil langkah bercerai dengan solusi atas gugatan cerai yang diajukan seorang penggugat”

Pasal 19, Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975, mengartikan bahwa perceraian dapat terjadi atau dilakukan karena alasan sebagai berikut: “Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pemadat, penjudi, dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan”.

---

<sup>14</sup> Undang-Undang Perkawinan di Indonesia, Surabaya: Arloka, hal 18.

Alasan ini dapat digunakan untuk mengajukan gugatan perceraian, karena bila seseorang telah berbuat zina berarti dia telah melakukan pengkhianatan terhadap kesucian dan kesakralan suatu perkawinan. Termasuk pembuatan, pematik dan penjudi, yang merupakan perbuatan melanggar hukum agama dan hukum positif.

Salah satu pihak (suami atau istri) meninggalkan pihak lain selama 2 tahun berturut-turut, tanpa mendapat izin dari pihak lain. Serta tanpa alasan yang sah, karena hal lain di luar kemampuannya. Hal ini terkait dengan kewajiban memberikan nafkah baik lahir maupun batin, yang bila kemudian salah satu pihak meninggalkan pihak lain dalam waktu lama tanpa seizin pasangan tersebut, maka akan berakibat pada tidak dilakukannya pemenuhan kewajiban yang harus diberikan kepada pasangannya.

Sehingga bila pasangannya kemudian tidak rela, maka dapat mengajukan alasan tersebut untuk menjadi dasar diajukannya gugatan perceraian di pengadilan. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 tahun, atau yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung.

Hampir sama dengan poin b, poin ini juga dapat dijadikan sebagai alasan oleh salah satu pihak untuk mengajukan gugatan perceraian. Sebab, jika salah satu pihak sedang menjalani hukuman penjara 5 tahun atau lebih, itu artinya yang bersangkutan tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai seorang suami atau istri.

Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat, yang dapat membahayakan pihak lain. Poin ini menitik beratkan pada kemaslahatan atau manfaat dari perkawinan, dibandingkan dengan keselamatan individu atau salah satu pihak. Bila suatu perkawinan tetap di pertahankan namun akan berdampak pada keselamatan individu, maka akan lebih baik jika perkawinan tetap dipertahankan namun akan berdampak pada keselamatan individu, maka akan lebih baik jika perkawinan itu diputus oleh perceraian.

Dalam hal ini harus bisabener-bener bisa dibuktikan, mengenai tindakan atau ancaman yang membahayakan keselamatan seseorang atau salah satu pihak. Dengan demikian, alasan tersebut diterima oleh Majelis Hakim pemeriksa perkara di pengadilan. Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami atau istri.

Tidak dapat dipungkiri bila ikatan perkawinan dipengaruhi faktor-faktor jasadiyah, terutama masalah kebutuhan biologis. Ketika salah satu pihak tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami/istri dikarenakan cacat badan atau penyakit yang dimilikinya, maka hal tersebut dapat dijadikan sebagai alasan oleh salah satu pihak untuk mengajukan gugatan cerai.

Antar suami dan istri terus-menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran, serta tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga. Tidak ada kehidupan rumah tangga yang rukun, tentram dan nyaman, apabila dipenuhi dengan perselisihan. Apalagi, bila pertengkaran tersebut tidak terelakan dan tak terselesaikan. Jika hal itu berlangsung terus menerus, dan dapat menimbulkan

dampak buruk yang lebih besar kedepan, maka diperbolehkan untuk mengajukan gugatan perceraian kepada pengadilan.

Undang-Undang Perkawinan No. 1 Tahun 1974, pada prinsipnya benar-benar mempersulit terjadinya perceraian, apabila telah diperoleh keturunan dalam perkawinan, ketentuan mengenai pembiayaan penghidupan anak termasuk pendidikan anak adalah tetap menjadi tanggung jawab kedua orang tuanya. Adapun tanggung jawab orang tua sebagaimana ketentuan dalam Pasal 45 ayat 1 Undang-Undang Perkawinan 1974 ditegaskan oleh Ahmad Azhar Basyir dalam bukunya *Hukum Perkawinan Islam*.<sup>15</sup>

#### 4) Perkawinan Dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil

##### 1. Pengertian Pegawai Negeri Sipil

Menurut Ketentuan Umum Bab 1 Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.

Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pengertian pejabat

---

<sup>15</sup> Ahmad Azhar Basyir, *Hukum Perkawinan Islam*, Yogyakarta: UII Pres, 2000, hal. 112

pembina kepegawaian adalah pejabat yang mempunyai kewenangan mengangkat, memindahkan, memberhentikan Pegawai Negeri Sipil berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## 2. Prosedur Perceraian Pegawai Negeri Sipil

Berdasarkan Surat Edaran Nomor 48/SE/1990 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil yang menyebutkan bahwa :

1. Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin tertulis lebih dahulu dari pejabat.
2. Pegawai Negeri Sipil yang berkedudukan sebagai penggugat atau bagi Pegawai Negeri Sipil yang berkedudukan sebagai tergugat untuk memperoleh izin atau surat keterangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus mengajukan permintaan secara tertulis.
3. Suami isteri yang akan melakukan perceraian dan keduanya berkedudukan sebagai Pegawai Negeri Sipil baik dalam satu lingkungan departemen/instansi maupun pada departemen/instansi yang berbeda, masing-masing Pegawai Negeri Sipil tersebut wajib memperoleh izin tertulis atau surat keterangan lebih dulu dari pejabat pembina kepegawaian.
4. Dalam surat permintaan izin atau pemberitahuan adanya gugatan perceraian untuk mendapatkan surat keterangan harus dicantumkan alasan yang lengkap yang mendasarinya, yaitu salah satu atau lebih alasan tersebut dibawah ini :
  - a) Salah satu pihak berbuat zina yang dapat dibuktikan dengan :
    - Keputusan Pengadilan
    - Surat pernyataan dari sekurang-kurangnya dua orang saksi yang telah dewasa yang melihat perzinahan itu. Surat pernyataan itu diketahui oleh pejabat yang berwajib serendah-rendahnya Camat, dan dibuat menurut contoh yang telah ditentukan BKN dalam Surat Edaran Nomor 08/SE/1983 tanggal 26 April 1983 (Lampiran IIA) atau
    - Perzinahan itu diketahui oleh salah satu pihak (suami atau isteri) dengan tertangkap tangan. Dalam hal tertangkap tangan ini, pihak yang mengetahui membuat

laporan yang menguraikan hal ikhwal perzinahan itu, dibuat sesuai contoh yang telah ditetapkan BKN.

- b) Salah satu pihak menjadi pemabuk, pematik, atau penjudi yang sukar disembuhkan, yang dibuktikan dengan :
    - Surat pernyataan dua orang saksi yang telah dewasa yang mengetahui perbuatan itu, yang diketahui oleh pejabat yang berwenang serendah-rendahnya Camat, yang dibuat sesuai dengan contoh yang telah ditetapkan BKN dalam Surat Edaran Nomor 08/SE/1983 tanggal 26 April 1983
    - Surat keterangan dari dokter atau polisi yang menerangkan bahwa menurut hasil pemeriksaan, yang bersangkutan telah menjadi pemabuk, pematik, atau penjudi yang sukar disembuhkan atau diperbaiki.
  - c) 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 kemampuan atau kemauannya, yang dibuktikan dengan surat dari Kepala Kelurahan atau Kepala Desa, yang disahkan oleh pejabat yang berwajib serendah-rendahnya Camat.
  - d) Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman yang lebih berat secara terus menerus setelah perkawinan berlangsung yang dibuktikan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
  - e) Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak lain yang dibuktikan dengan visum et repertum dari dokter pemerintah.
  - f) 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 atau Kepala Desa yang disahkan oleh pejabat yang berwajib serendah-rendahnya Camat.
5. Alasan perceraian sebagaimana dimaksud dalam angka 4 diatas, harus dikuatkan dengan bukti sebagaimana yang ditentukan dalam angka III angka 2 Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara nomor 08/SE/1983 tanggal 26 April 1983.
  6. Tata cara penyampaian surat pemberitahuan adanya gugatan perceraian dari suami/isteri tersebut dilaksanakan sebagaimana halnya penyampaian surat permintaan izin perceraian.
  7. Setiap atasan dan pejabat yang menerima surat pemberitahuan adanya gugatan perceraian harus melaksanakan tugas dan wewenangnya seperti dalam hal menerima permintaan izin perceraian, yaitu wajib merukunkan kembali kedua belah pihak dan apabila perlu dapat memanggil atau meminta keterangan dari pihak-pihak yang bersangkutan.



8. Untuk membantu Pejabat dalam melaksanakan kewajibannya agar dibentuk Tim Pelaksana Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983 jo Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 dilingkungan masing-masing.
9. Pejabat harus memberikan surat keterangan untuk melakukan perceraian kepada setiap Pegawai Negeri Sipil yang menyampaikan surat pemberitahuan adanya gugatan.
10. Apabila dalam waktu yang telah ditentukan 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 telah menolak permintaan izin perceraian yang disampaikan oleh Pegawai Negeri Sipil bawahannya.
11. Apabila hal tersebut dalam angka 10 tersebut diatas ternyata semata-mata merupakan kelalaian dari pejabat, maka Pejabat yang bersangkutan dikenakan hukuman disiplin.
12. Apabila usaha untuk merukunkan kembali tidak berhasil dan perceraian itu terjadi atas kehendak Pegawai Negeri Sipil pria, maka wajib menyerahkan bagian gajinya untuk penghidupan bekas isteri dan anak-anaknya.
13. Pegawai Negeri Sipil yang diwajibkan menyerahkan bagian gajinya untuk penghidupan bekas isteri dan anak-anaknya, wajib membuat pernyataan tertulis, menurut contoh sebagaimana tersebut dalam Lampiran III.
14. Hak atas bagian gaji untuk yang bekas isteri sebagaimana dimaksud dalam angka 13 tidak diberikan, apabila perceraian terjadi karena isteri terbukti telah berzina dan atau isteri terbukti telah melakukan kejahatan atau penganiayaan berat lahir maupun batin terhadap suami dan atau isteri terbukti menjadi pemabuk, pematik, dan penjudi yang sukar disembuhkan dan atau isteri terbukti telah meninggalkan suami selama dua tahun berturut-turut tanpa izin suami dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain diluar kemampuannya.
15. Meskipun perceraian terjadi atas kehendak isteri yang bersangkutan, haknya atas bagian gaji untuk bekas isteri tetap diberikan apabila ternyata alasan isteri mengajukan gugatan cerai karena dimadu, dan atau dimadu karena suami terbukti telah berzina, dan atau suami terbukti telah melakukan kejahatan atau penganiayaan berat baik lahir maupun batin terhadap isteri, dan atau suami terbukti telah meninggalkan isteri selama dua tahun berturut-turut tanpa izin isteri dan alasan yang sah karena hal lain diluar kemampuannya.
16. Yang dimaksud dengan gaji adalah penghasilan yang diterima oleh suami dan tidak terbatas pada penghasilan suami pada waktu terjadinya perceraian.
17. Bendaharawan gaji wajib menyerahkan secara langsung bagian gaji yang menjadi hak bekas isteri dan anak-anaknya sebagai akibat

terjadinya perceraian tanpa lebih dahulu menunggu pengambilan gaji dari Pegawai Negeri Sipil bekas suami yang telah menceraikannya.

18. Bekas isteri dapat mengambil bagian gaji yang menjadi haknya secara langsung dari bendaharawan gaji, atau dengan surat kuasa, atau dapat meminta untuk dapat dikirimkan kepadanya.
19. Apabila ada gugatan perceraian yang diajukan oleh pihak isteri dan setelah dilakukan upaya merukunkan kembali oleh pejabat tidak berhasil, maka proses pemberian izin agar diselesaikan secepatnya sesuai dengan ketentuan jangka waktu yang telah ditentukan.

Dari uraian diatas terlihat bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil tersebut sejalan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yang mempersulit terjadinya perceraian dan pada hakekatnya tidak menghendaki terjadinya perceraian. Perceraian hanya diberikan apabila sama sekali tidak mungkin lagi antara suami isteri tersebut hidup rukun kembali.<sup>16</sup>

#### 5) Proses Permohonan Izin dan Alasan Dikabulkannya Izin Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil

Proses pengajuan permohonan izin bercerai ini merupakan hal yang wajib yang harus dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil karena, didalam Pasal 15 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 menyebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil yang tidak mengajukan permohonan izin kepada Pejabat atasan akan

---

<sup>16</sup>(<http://seputarduniapengetahuan.blogspot.co.id/2012/12/definisi-perceraian.html>),  
Diakses pada tanggal 27 oktober 2018 pada jam 19.30

dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Permohonan izin yang diajukan kepada pejabat atasan harus disertai dengan alasan-alasan yang menyebabkan penggugat mengajukan gugatan cerai. Setelah adanya pengajuan izin perceraian sesuai dengan Pasal 5 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 bahwa setiap atasan wajib memberikan pertimbangan dan meneruskannya kepada Pejabat melalui saluran hierarki dalam jangka waktu selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan terhitung mulai tanggal ia menerima permintaan izin tersebut.

Alasan-alasan dalam permohonan izin perceraian yang dijadikan pedoman pejabat atasan dalam melakukan pertimbangan tersebut yaitu: 1) Pasangan berzina, menjadi pemabuk, pematik, penjudi 2) Salah satu pihak meninggalkan pasangannya Selama dua tahun berturut-turut tanpa izin dan tanpa alasan yang sah 3) Salah satu pihak mendapat hukuman penjara lima tahun atau hukumannya yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung. 4) Salah satu pihak melakukan kejahatan atas penganiayaan berat yang membahayakan pasangannya 5) Antara suami istri terus menerus terjadi perselisihan dan tidak ada harapan akan hidup rukun dalam rumah tangga.

Apabila alasan-alasan dan syarat-syarat yang dikemukakan dalam permohonan izin kurang meyakinkan atau tidak sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan maka pejabat harus meminta keterangan tambahan dari suami atau dari pihak lain yang dipandang dapat memberikan keterangan yang

meyakinkan. Setelah memperoleh izin. Barulah Penggugat mengajukan Gugatan di Pengadilan Agama.

6) Sanksi Pejabat yang melakukan Perceraian

PNS dijatuhi salah satu hukuman disiplin berat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 (sekarang Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010) bila:

1. Beristri lebih dari seorang tanpa memperoleh izin terlebih dahulu dari Pejabat.
2. Tidak melaporkan perkawinannya yang kedua/ketiga/keempat kepada Pejabat dalam jangka waktu selambat-lambatnya satu tahun setelah perkawinan dilangsungkan.
3. PNS Wanita Tidak Diijinkan Menjadi Istri Kedua, Ketiga, Keempat:
4. PNS wanita tidak diizinkan menjadi isteri kedua/ketiga/keempat.
5. Seorang wanita yang berkedudukan sebagai isteri kedua/ketiga/keempat dilarang menjadi PNS.<sup>17</sup>

PNS wanita yang akan menjadi istri kedua/ketiga/keempat dari pria bukan PNS wajib memperoleh ijin tertulis dari Pejabat dan memenuhi syarat sesuai Romawi V angka 3SE BAKN No. 08/SE/1983. PNS Wanita yang menjadi istri kedua atau ketiga atau keempat dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1980.

Larangan PNS tentang pernikahan:

1. Hidup Bersama Di Luar Ikatan Perkawinan Yang Sah
2. PNS dilarang hidup bersama diluar ikatan perkawinan yang sah.

---

<sup>17</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010, hal 133

Yang dimaksud hidup bersama diluar perkawinan yang sah adalah melakukan hubungan sebagai suami isteri dengan wanita yang bukan isterinya atau dengan pria yang bukan suaminya yang seolah-olah merupakan suatu rumah tangga. PNS dijatuhi salah satu hukuman disiplin berat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 (sekarang Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010) bila melakukan hidup bersama di luar ikatan perkawinan yang sah dengan wanita yang bukan isterinya atau dengan pria yang bukan suaminya.

PNS dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sebagai PNS, apabila :

- a. Melakukan perceraian tanpa memperoleh izin lebih dahulu dari Pejabat
- b. Beristeri lebih dari seorang tanpa memperoleh izin lebih dahulu dari Pejabat
- c. Menjadi isteri kedua/ketiga/keempat dari PNS
- d. Menjadi isteri kedua/ketika/keempat dari pria yang bukan PNS tanpa memperoleh izin lebih dahulu dari Pejabat
- e. Melakukan hidup bersama dengan pria/wanita di luar ikatan perkawinan yang sah dan setelah diperingatkan secara tertulis oleh Pejabat, tidak menghentikan perbuatan hidup bersama itu.

#### 7) Izin Kawin dan Cerai PNS

- a. Izin Kawin

Peraturan Pemerintah RI Nomor 45 Tahun 1990 mengatur tentang Perubahan atas PP. No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi PNS. dalam Peraturan Pemerintah ini yang dimaksud dengan:

PNS adalah :

a) PNS sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974

a. Yang dipersamakan dengan PNS adalah:

- Pegawai Bulanan di samping pension
- Pegawai Bank Milik Negara
- Pegawai Badan Milik Usaha Milik Negara
- Pegawai bank Milik daerah
- Pegawai Badan Usaha Milik daerah
- Kepala Desa, Perangkat Desa, dan petugas yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di Desa.

b. Pejabat adalah:

- Menteri
- Jaksa Agung
- Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen
- Pimpinan kesekretariatan Lembaga Tertinggi atau Tinggi Negara
- Gubernur Kepala Tingkat I
- Pimpinan Bank Milik Negara
- Pimpinan Badan Usaha milik Negara
- Pimpinan Bank milik Daerah
- Pimpinan Badan Usaha milik Daerah

c. Izin Cerai Bagi Pegawai Negeri Sipil

Semula ketentuan tentang izin cerai bagi Pegawai Negeri Sipil diatur di dalam pasal 3 PP No. 10 Tahun 1983. Akan tetapi PP No. 45 Tahun 1990 diubah. Di dalam pasal 3 ayat 1 dan 2 ditegaskan bahwa ketentuan ini berlaku bagi setiap PNS yang akan melakukan perceraian, yaitu bagi PNS yang mengajukan gugatan perceraian (penggugat) wajib memperoleh izin lebih dahulu dari pejabat, sedangkan bagi PNS yang menerima gugatan perceraian (tergugat) wajib memperoleh surat keterangan lebih dahulu dari Pejabat sebelum melakukan perceraian.

Permintaan izin perceraian diajukan oleh penggugat kepada Pejabat secara tertulis melalui saluran hierarchi sedangkan tergugat wajib memberitahukan adanya gugatan dari suami atau istri secara tetulis melalui saluran hierarchi dalam jangka waktu selambat-lambatnya enam hari kerja setelah menerima gugatan perceraian.

d. Izin Beristri Lebih dari Seorang

Ketentuan tentang izin beristri lebihdari seorang diatur di dalam PP. no. 45 th. 1990 yang mengubah pasal 4 PP. No. 10 th. 1983. Adapun ketentuan yang berlaku bagi PNS Wanita dan PNS yang menduduki Jabatan Tertentu di atur di dalam bagian IV dan V Surat Edaran Nomor: “ 1. PNS wanita tidak diizinkan menjadi isteri kedua atau ketiga atau keempat, 2. Seorang wanita yang berkedudukan sebagai isteri kedua atau ketiga atau keempat dilarang PNS”.

e. Pegawai Negeri Sipil Yang Menduduki Jabatan Tertentu:

1. PNS yang akan melakukan perceraian dan PNS pria yang akan beristri lebih dari seorang yang berkedudukan sebagai:
  - a. Pimpinan Lembaga Tertinggi atau Tinggi Negara, Menteri, jaksa Agung, Pimpinan Lembaga Pemerintahan Non Departemen, Pimpinan kesekretariatan Lembaga Tertinggi atau Tinggi Negara, Gubernur Bank Indonesia, Kepala Perwakilan RI diluar Negeri, dan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, wajib memperoleh izin lebih dahuu dari Presiden.
  - b. Bupati atau Walikotamadya Kepala daerah Tingkat II termasuk wakil Bupati atau Walikotamadya Kepala daerah Tingkat II dan Walikota di

daerah Khusus Ibukota Jakarta serta Walikota Administratif, wajib memperoleh izin lebih dahulu dari Menteri Dalam Negeri.

c. Pimpinan atau Direksi Bank Milik Negara dan Pimpinan Badan Usaha Milik Negara, wajib memperoleh izin oleh Presiden

d. Pimpinan atau Direksi Bank Milik Daerah dan Pimpinan Badan Usaha Milik Daerah, wajib memperoleh izin lebih dahulu oleh Kepala daerah Tingkat I atau Kepala Tingkat II Daerah yang bersangkutan.

e. Anggota Lembaga Tertinggi atau Tinggi Negara wajib memperoleh izin lebih dahulu dari Menteri atau Pimpinan Instansi Induk yang bersangkutan.

f. Kepala Desa, Perangkat desa, dan Petugas yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di desa wajib memperoleh izin lebih dahulu dari Bupati Kepala daerah Tingkat II yang bersangkutan.<sup>18</sup>

#### 7) Proses Perceraian Di Pengadilan Agama

a. Seorang PNS yang akan bercerai atau menceraikan pasangannya, terlebih dahulu harus memperoleh izin dari pejabat yang berwenang agar tidak terkena sanksi hukuman disiplin sesuai PP Nomor 53 Tahun 2010. Seorang PNS yang berkedudukan sebagai penggugat berkewajiban mengajukan permohonan tertulis berupa Permohonan Izin untuk melakukan perceraian (contoh blangko dapat dilihat di lampiran IV SE BAKN Nomor 08/SE/1983) dan apabila proses pengajuan permohonan telah selesai, PNS tersebut akan mendapatkan SK Izin

---

<sup>18</sup> Sudarsono, S.H., *Hukum Perkawinan Nasional* (PT RINEKA CIPTA: Jakarta); 1994, hal. 271-284



untuk melakukan Perceraian yang ditandatangani oleh Bupati. Sedangkan untuk PNS yang berkedudukan sebagai tergugat, permohonan yang diajukan adalah permohonan surat keterangan untuk melakukan perceraian/surat pemberitahuan adanya gugatan cerai (contoh blangko ada pada lampiran I SE BAKN Nomor 48/SE/1990). Apabila permohonan telah selesai diproses, PNS tersebut akan mendapatkan surat keterangan yang ditandatangani oleh Sekretaris Daerah. Perlu diketahui, bahwa meskipun PNS yang akan bercerai telah mendapatkan SK izin ataupun Surat Keterangan untuk melakukan perceraian, bukan berarti PNS tersebut telah resmi bercerai dari pasangannya. SK ataupun Surat Keterangan itu merupakan persyaratan administratif yang harus dipenuhi oleh seorang PNS yang akan bercerai. Sedangkan keputusan seseorang resmi bercerai ataupun kembali bersatu dengan pasangannya hanya dapat diputuskan oleh Pengadilan Agama ataupun Pengadilan Negeri.

b. PNS di lingkungan Pemerintah Kabupaten Trenggalek yang akan mengajukan Permohonan izin untuk melakukan perceraian atau surat keterangan untuk melakukan perceraian, harus melengkapi persyaratan administrasi sebagai berikut:

- Permohonan Izin Cerai kepada Pejabat Ybs
- Rekomendasi dari Kepala SKPD Ybs
- Berita Acara Pemeriksaan dari SKPD Ybs
- Surat Keterangan dari BP4
- Kesepakatan Cerai suami istri Asli bermeterai Rp.6000,-

- Foto Copy Surat Nikah
- Foto copy SK Pangkat terakhir
- Foto Copy KTP suami istri
- Surat Keterangan dari RT/RW diketahui Kades atau Lurah
- Surat Pernyataan Pembagian Gaji (bila yang mengajukan gugatan PNS Pria )
- Surat Gugatan Cerai (Bila digugat cerai)
- Foto Copy Karis atau Karsu
- Data dukung lain yang diperlukan : - Slip Gaji terakhir, dll.

c. Seorang PNS hanya dapat melakukan/mengajukan permohonan untuk bercerai apabila memiliki alasan-alasan yang sah, yaitu salah satu atau lebih alasan tersebut dibawah ini:

a) Salah satu pihak berbuat zina, yang dibuktikan dengan keputusan pengadilan, surat pernyataan dari 2 (dua) orang saksi yang telah dewasa atau laporan dari salah satu pihak (suami atau isteri) yang mengetahui perbuatan zina tersebut.

b) Salah satu pihak menjadi pemabok, pematik atau penjudi yang sukar disembuhkan.

c) 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 kemampuan atau kemauannya yang dibuktikan dengan surat

pernyataan dari Kepala Kelurahan atau Kepala Desa yang disahkan oleh Pejabat yang berwenang, serendah-rendahnya Camat.

d) Salah satu pihak mendapat hukuman penjara selama 5 (lima) tahun atau hukuman yang lebih berat secara terus menerus setelah perkawinan berlangsung yang dibuktikan dengan Keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap.

e) Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak lain yang dibuktikan dengan visum et repertum dari dokter Pemerintah.

f) Antara suami dan isteri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan untuk hidup rukun lagi dalam rumah tangga.

g) Permohonan izin untuk melakukan perceraian ataupun surat keterangan untuk melakukan perceraian disampaikan kepada atasannya disertai alasan yang lengkap yang mendasari permohonan mengajukan perceraian. Atasan yang menerima permohonan perceraian meneruskan dan memberikan pertimbangan kepada pejabat yang berwenang secara hirarkis. Pejabat pada SKPD yang menerima permohonan, wajib menindaklanjuti dengan memproses permohonan tersebut bersama tim pertimbangan pembinaan disiplin dan pendayagunaan PNS yang ada di SKPD setempat dengan membuat Berita Acara Pemeriksaan (BAP). Sebelum mengambil

keputusan Pejabat/tim terlebih dahulu berusaha untuk merukunkan kembali PNS yang mengajukan perceraian dengan pasangannya, namun apabila kedua belah pihak tetap menginginkan untuk melanjutkan proses perceraian maka permohonan tersebut dapat diproses lebih lanjut disertai dokumen pendukung sesuai yang dipersyaratkan.

8) Izin untuk bercerai dapat diberikan oleh Pejabat apabila:

- a. Tidak bertentangan dengan ajaran/Peraturan agama yang dianutnya/kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa yang dihayatinya.
- b. Ada alasan-alasan yang sah sesuai peraturan yang berlaku.
- c. Tidak bertentangan dengan Peraturan Perundangundangan yang berlaku
- d. Alasan perceraian yang dikemukakan tidak bertentangan dengan akal sehat.

9) Izin untuk bercerai dapat ditolak/tidak diberikan oleh Pejabat, apabila :

- a. Bertentangan dengan ajaran/peraturan agama yang dianut PNS yang bersangkutan.
- b. Tidak ada alasan yang sesuai, seperti yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.
- c. Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Alasan yang dikemukakan bertentangan dengan akal sehat.

Ketentuan lain dalam perceraian PNS.

#### 1. Pembagian Gaji Akibat Perceraian

Apabila perceraian terjadi atas kehendak PNS pria (sebagai Penggugat), maka ia wajib menyerahkan sepertiga gajinya untuk penghidupan bekas isteri sampai dengan isteri menikah lagi, sepertiga gajinya untuk anak-anaknya sampai dengan anak usia 21 tahun atau 25 tahun (jika anak tersebut masih sekolah)/sudah menikah dan sepertiga sisanya untuk PNS pria tersebut. Pembagian gaji kepada bekas isteri tidak diberikan apabila alasan perceraian disebabkan karena isteri berzinah, melakukan kekejaman atau penganiayaan berat baik lahir maupun batin terhadap suami, isteri menjadi pemabuk, pematid dan penjudi yang sukar disembuhkan, isteri telah meninggalkan suami selama dua tahun berturut-turut tanpa izin suami dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain diluar kemampuannya.

- a. Apabila pernikahan mereka tidak dikaruniai anak, maka setengah dari gajinya diserahkan kepada isterinya.
- b. Apabila perceraian terjadi atas kehendak suami isteri, maka pembagian gaji dilaksanakan berdasarkan kesepakatan kedua belah pihak yang bercerai.
- c. Bekas isteri berhak atas bagian gaji walaupun perceraian terjadi atas kehendak isteri (PNS pria menjadi pihak tergugat) apabila alasan perceraian tersebut adalah karena dimadu, suami (PNS Pria) melakukan zina, melakukan kekejaman atau penganiayaan,

menjadi pemabok/ pepadat/ penjudi, atau meninggalkan isteri selama 2 (dua) tahun atau lebih tanpa izin kepada isteri dan tanpa alasan yang sah.

2. PNS yang telah menerima SK Perceraian/surat keterangan untuk melakukan perceraian dapat mencabut kembali permohonannya melalui surat pengajuan tertulis kepada Pejabat yang berwenang apabila pada saat proses persidangan mereka memutuskan untuk kembali bersatu/rujuk.
3. Sebelum mengajukan proses perceraian ke Pengadilan Agama/ Pengadilan Negeri, bagi PNS baik yang berkedudukan sebagai Penggugat ataupun tergugat berkewajiban mendapatkan Izin tertulis berupa SK Izin untuk melakukan perceraian atau Surat Keterangan untuk melakukan perceraian dari Pejabat yang berwenang. Selain itu, setelah selesai proses perceraian di Pengadilan Agama/ Pengadilan Negeri selesai dan telah mendapatkan akta cerai, seorang PNS wajib melaporkan kepada pejabat yang berwenang secara hirarki dengan membuat laporan perceraian tertulis dilampiri foto copy akta cerai PNS yang bersangkutan selambat-lambatnya satu bulan terhitung mulai tanggal ditetapkannya perceraian tersebut (contoh blangko dapat dilihat di lampiran VII SE BAKN Nomor 08/SE/1983). Apabila melanggar ketentuan tersebut, akan dikenakan sanksi hukuman disiplin tingkat berat berdasar PP Nomor 53 Tahun 2013 tentang Disiplin PNS.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> [https://bkd.cilacapkab.go.id/page/pernikahan\\_dan\\_perceraian\\_pns](https://bkd.cilacapkab.go.id/page/pernikahan_dan_perceraian_pns). Diakses pada tanggal 3 Desember 2018 pada jam 14.19

## **B. Penegasan Istilah**

Penelitian yang pernah dilakukan peneliti sebelumnya tentang tema penelitian yang berjudul **“Cerai Gugat Pegawai Negeri Sipil Prespektif Hukum Islam dan Hukum Positif”**.

diambil berdasarkan penelitian terdahulu berdasarkan tema :

1. Erna Setyowati Jurusan Al-Ahwal Asyakhshiyah Fakultas Syari'ah Universitas Maulana Malik Ibrahim Malang, skripsi berjudul Fenomena Meningkatnya Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil ( Studi kasus di Pengadilan Agama Ngawi).
2. M. Izzi Naufal Al-Thofina Jurusan Hukum Perdata Islam Prodi Hukum Keluarga Islam Universitas Negeri Sunan Ampel Surabaya 2018. Skripsi berjudul Analisis Yuridis Terhadap Perceraian Pegawai Negeri Sipil Tanpa Izin Atasan. (STUDI PUTUSAN NOMOR: 3957/PDT.G/2016/PA.SDA).
3. Chisolil Karom Jurusan Al-Ahwal Syakhshiyah Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang 2016. Gugat Cerai Pegawai Perempuan (studi kasus di Pengadilan Agama Kendal).

Dari temuan beberapa penelitian terdahulu, penelitian ini ada kesamaan dalam hal objeknya yaitu Pegawai Negeri Sipil. Yang membedakan penelitian ini dengan penelitian terdahulu adalah penelitian ini langsung pada praktek perceraian atau cerai gugat di Kabupaten Trenggalek.