

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pernikahan menurut Islam adalah pelaksanaan kontrak atau perjanjian antara laki-laki dan perempuan mencapai suatu ikatan. Agar hubungan jasmani dan rohani tetap harmonis dan mencapai kehidupan keluarga yang penuh cinta kasih dan ketentraman yang diridhoi Allah SWT, maka pelaksanaan perkawinan memerlukan ketentuan hukum untuk mengaturnya. Pernikahan yaitu mempertemukan dua kepribadian yang berbeda, sering kali menimbulkan pertengkaran dan berujung pada perceraian. Perceraian biasanya terjadi karena kurangnya kesadaran dan pemahaman terhadap kelemahan masing-masing. Selain itu, karena perceraian juga disebabkan oleh keegoisan individu, maka perceraian dianggap sebagai solusi untuk mengakhiri konflik.

Dalam berumah tangga, tidak sedikit pegawai negeri sipil di lingkup Pemkab Blitar yang mengajukan gugatan perceraian. Diketahui bahwa di tahun 2023 lalu sudah ada dua belas pegawai negeri sipil yang mengajukan gugatannya. Dari kedua belas pegawai negeri sipil tersebut, ada beberapa yang telah mengajukan gugatan perceraian mulai dari awal tahun 2023 sampai bulan September lalu. Menurut keterangan Kepala Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kabupaten Blitar, pengajuan gugatan perceraian atau izin bercerai dilatar belakangi oleh faktor ekonomi dan faktor adanya pihak orang ketiga.

Berdasarkan data di Pengadilan Agama Blitar, dari kedua belas jumlah tersebut, 6 kasus diantaranya mendapatkan izin dan persetujuan Bupati Blitar, 4 kasus permohonan masih dalam proses laporan hasil pemeriksaan, 1 kasus orang mencabut izin persetujuan, dan 1 kasus yang lainnya masih menunggu jadwal mediasi. Hasil pemeriksaan dan mediasi menunjukkan bahwa faktor utama penyebab perceraian di kalangan ASN adalah masalah ekonomi. Masalah ekonomi ini memicu berbagai masalah lain, seperti ketidakharmonisan dalam rumah tangga hingga keterlibatan pihak ketiga.

Jumlah pengajuan gugatan di Pengadilan Agama Blitar pada tahun 2023 bisa dikatakan lebih sedikit dibandingkan pada tahun 2022 lalu. Pada tahun 2022 lalu ada 18 ASN yang telah mengajukan izin persetujuan bercerai kepada Bupati Blitar. Pegawai ASN yang ingin bercerai harus mengajukan izin kepada Bupati Blitar, yang kemudian akan ditindaklanjuti oleh BKPSDM dengan meminta keterangan dari kedua belah pihak. Proses selanjutnya melibatkan mediasi untuk mencapai kesepakatan, dan hasil pemeriksaan kemudian disusun menjadi laporan yang menjadi acuan bagi Bupati dalam memberikan izin untuk melanjutkan proses perceraian. Selama izin dari Bupati belum diterbitkan menjadi surat keputusan (SK), maka ASN yang bersangkutan belum bisa melanjutkan proses perceraianya. Sesuai dengan PP 45 tahun 1990, ASN yang cerai tanpa ada SK perizinan dari Bupati akan mendapat sanksi. Di jatuhi salah satu

hukuman di siplin berat seperti penurunan jabatan setingkat lebih rendah selama setahun.

Berdasarkan informasi di atas, jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang mengajukan gugatan cerai pada tahun 2023 mengalami penurunan dibandingkan tahun sebelumnya. Permasalahan keuangan, kekerasan dalam rumah tangga (KDRT), keterlibatan pihak ketiga dalam hubungan rumah tangga, dan lain-lain menjadi beberapa faktor penyebab perceraian rumah tangga.

Kasus perceraian tidaklah sesuatu yang jarang terjadi di Indonesia, terutama di wilayah Kecamatan Doko. Berdasarkan wawancara yang peneliti lakukan kepada 5 orang di Kecamatan Doko, terdapat beberapa kasus yang disebabkan oleh faktor ekonomi. Faktor ekonomi juga turut berperan dalam meningkatnya jumlah gugatan perceraian yang diajukan oleh istri kepada suami, sebab tidak bisa memenuhi kebutuhan keluarga. Selain faktor ekonomi, ada juga faktor dampak globalisasi dan perkembangan teknologi. Karena meningkatnya dampak globalisasi dan perkembangan teknologi maraknya terjadi perselingkuhan, baik dilakukan oleh suami maupun istri. Hal ini juga menjadi faktor meningkatnya angka perceraian di Kecamatan Doko Kabupaten Blitar.

Perceraian bisa terjadi pada siapa saja, baik masyarakat biasa, PNS, pekerja sosial, Pegawai Negeri Sipil (PNS), dan PNS yang seharusnya menjadi teladan bagi orang lain. Perilaku, aktivitas, dan kepatuhan terhadap hukum terkait, termasuk kehidupan keluarga. PNS mempunyai

naluripsikologis dan biologis yang sama dengan individu lainnya, dan tugasnya juga berbeda. Oleh karena itu, wajar jika pejabat pemerintah ingin menikah atau bercerai seperti orang lainnya.<sup>1</sup>

Proses perceraian PNS diatur dalam PP No. 10 Tahun 1983 dan PP No.45 Tahun 1990 yang menekankan pada perlindungan hak-hak perempuan. Peraturan ini juga melarang perempuan menjadi istri kedua, ketiga, dan seterusnya. Ada juga undang-undang lain yang perlu dipertimbangkan dalam proses perceraian. Khususnya masalah tunjangan anak, pendidikan dan keuangan, harta milik pasangan, pasca perceraian, standar hidup keluarga, serta biaya iddah dan mut'ah.

Oleh karena itu, tujuan perubahan Undang-Undang Khusus Pejabat Publik dan Pegawai Negeri Sipil adalah untuk memperkuat disiplin pejabat publik dan mendukung sistem informasi kepegawaian untuk melindungi peradilan. Perkara perkawinan, perceraian, dan perubahan susunan keluarga PNS harus segera dilaporkan kepada Ketua Komisi Kepegawaian Negara (KBKN) sesuai prosedur yang telah ditetapkan. Perceraian menimbulkan hak dan kewajiban bagi suami istri sebagai. Mantan suami wajib menjamin hak mut'ah, nafkah selama masa iddah, mahar istri dan biaya hadah anak yang belum berumur 21 tahun. Perceraian yang dilakukan oleh suami melalui talak, talak atau khulu istri merupakan salah satu jenis perkawinan yang berakhir dengan perceraian. Mantan suami dan mantan istri bertanggung jawab atas hak dan kewajiban yang timbul akibat perceraian.

---

<sup>1</sup> Rismiati, "Pertimbangan Hakim dalam Putusannya Bagi Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Yogyakarta", (Yogyakarta : Fakultas Syariah UIN Sunan Kalijaga, 2010), hal. 5

Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang bercerai harus mematuhi undang-undang pembagian gaji. Dalam hal seorang perempuan yang suaminya seorang pegawai negeri, apabila mantan suaminya bercerai, maka otomatis sebagian gajinya dibagi antara mantan suaminya dan anak-anaknya. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 dan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 ayat 1 - 4, gaji pegawai negeri diangsur 1/3 kepada mantan suami dan 1/3 kepada mantan istri.

Apabila mantan istri menikah dengan pegawai negeri, maka ia mempunyai hak untuk menuntut pemenuhan haknya. Jika hak mantan suami tidak terpenuhi, ada beberapa tindakan yang bisa dilakukan, mantan istri bisa langsung mendatangi pimpinan atau bendahara lembaga tempat suaminya berada. Bagian dari Pekerjaan Dinas Sebelumnya (PNS). Pembagian gaji merupakan hak prerogatif lembaga tempat Pegawai Negeri Sipil (PNS) bekerja, sehingga diserahkan kepada lembaga tersebut untuk menyelesaikan permasalahan tersebut.

Daripada menunggu mantan istri PNS yang bercerai menerima gajinya, pegawai harus segera menyerahkan sebagian gaji yang terutang kepada mantan istri dan anak akibat perceraian tersebut. Perlindungan terhadap hak-hak perempuan pasca perceraian mantan PNS diatur dalam PP No. 10 Tahun 1983 dan PP No. 45 Tahun 1990. Perlindungan ini diperkuat dengan Surat Edaran Nomor 6437/B. AK.03/SD/F/2022, membenarkan isi surat bernomor: K.26-30/V.99-66/99 dari Penanggung Jawab BKN yang

menjelaskan kewajiban membayar sebagian gajinya mantan suami dan anak-anak.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis tertarik mengkaji dalam penelitian dengan judul “Perlindungan Hak-hak Perempuan Pasca Perceraian Dengan Mantan Suami Yang Berstatus Pegawai Negeri Sipil (Studi Kasus Kecamatan Doko Kabupaten Blitar)”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka yang terdapat dua rumusan permasalahan :

1. Bagaimana pemenuhan hak-hak perempuan pasca perceraian mantan suami yang berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS)?
2. Bagaimana perspektif perlindungan perempuan terhadap hak-hak perempuan pasca bercerai dari mantan suami yang berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS)?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mendeskripsikan pemenuhan hak-hak perempuan pasca perceraian mantan suami yang berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS).
2. Untuk menganalisis perspektif perlindungan perempuan terhadap hak-hak perempuan pasca bercerai dari mantan suami yang berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS).

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

Penulisan penelitian dapat memiliki kegunaan sebagai berikut :

1. Secara Teoritis

Manfaat teoritis yang diperoleh dapat dimanfaatkan oleh akademisi, peneliti, pembaca dan masyarakat untuk membangun pengetahuan dan pemahaman tentang perlindungan hak-hak perempuan setelah mereka keluar dari jabatan pelayanan publik (PNS). Hal ini juga dapat membantu mengembangkan pekerjaan yang sesuai dengan profesinya untuk memberikan solusi terhadap permasalahan baru, terutama dalam hal perlindungan hak-hak perempuan pasca perceraian dengan mantan suami PNS.

2. Secara Praktis

- a. Bagi ilmu pengetahuan, Penelitian ini mencerminkan pemikiran peneliti terhadap pengembangan lapangan dan akan menjadi referensi untuk penelitian selanjutnya dengan topik serupa.
- b. Bagi masyarakat, tujuan penelitian ini yaitu agar meningkatnya pemahaman warga negara terhadap perlindungan hak-hak perempuan setelah meninggalkan mantan PNS.
- c. Bagi peneliti selanjutnya, diharapkan penelitian ini bisa menjadi pedoman untuk peneliti selanjutnya, terutama dalam hal perbandingan untuk tema yang serupa.

## E. Penegasan Istilah

Penegasan istilah bertujuan untuk memastikan bahwa peneliti dan pembaca memiliki pemahaman sama terhadap hasil penelitian ini.

### 1. Penegasan Konseptual

#### a. Perlindungan

Perlindungan dapat diartikan sebagai tempat berlindung yang melindungi.

#### b. Hak Perempuan

Hak-hak perempuan merupakan bagian dari hak asasi manusia. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 membahas tentang Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan.<sup>2</sup>

#### c. Perceraian

Perceraian yaitu sebutan untuk melepaskan ikatan dalam pernikahan yang berarti suami istri sudah tidak ada lagi ikatan menurut agama maupun menurut negara.<sup>3</sup>

#### d. Mantan Suami

Mantan suami adalah seorang laki-laki yang pernah terikat perkawinan yang sah dengan seorang perempuan yang telah ia nikahi sebelumnya (mantan istri).<sup>4</sup>

#### e. Pegawai Negeri Sipil (PNS)

---

<sup>2</sup> Maria dan Rosita, *Perjalanan dan perkembangan Hak Asasi Perempuan Menuju Tercapainya Hak Asasi Manusia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 21.

<sup>3</sup> Soedikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1999), hlm. 175.

<sup>4</sup> Suhrawadi K, *Hukum Perjanjian Dalam Islam*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1996), hal. 136



Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah individu yang mempunyai integritas dan harga diri, memahami perannya serta sadar akan tugas dan tanggung jawabnya sebagai bagian dari aparatur negara dan aparatur sipil negara.<sup>5</sup>

#### **F. Sistematika Pembahasan**

Untuk memperoleh gambaran temuan penelitian secara lengkap dan menyeluruh, maka skripsi disusun menjadi enam bab. Detail susunannya adalah sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan, dalam bab ini akan dibahas terkait dengan pendahuluan yang berisikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, penegasan istilah, dan sistematika pembahasan.

Bab II Landasan Teori, dalam bab ini akan dibahas seputar landasan teori yang berhubungan dengan perlindungan hak-hak perempuan pasca perceraian dengan mantan suami yang berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS).<sup>6</sup>

Bab III Metode Penelitian, dalam bab ini berisikan pendekatan data jenis penelitian, lokasi peneliti, kehadiran peneliti, sumber data, prosedur pengumpulan data, teknik analisis data, pengecekan keabsahan data, dan tahap-tahap penelitian.

---

<sup>5</sup> Victor M Situmorang, *Tindak Pidana Pegawai Negeri Sipil*, ( Jakarta: PT Rineka Cipta, 1990), hlm. 28.

<sup>6</sup> Tim Penyusun, *Pedoman Penyusunan Skripsi S1*, (Tulungagung: Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum IAIN Tulungagung, 2018), hlm. 19-20

Bab IV Paparan Data/Temuan Penelitian, bab ini menyajikan seluruh data yang diperoleh melalui penelitian yang dilakukan langsung di lapangan. Hal ini terutama berkaitan dengan perlindungan hak-hak perempuan setelah menceraikan mantan suaminya yang berprofesi sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Bab V Pembahasan, bab ini membahas pembahasan atau analisis data, menggabungkan dan menganalisis data yang diperoleh. Selanjutnya data yang diperoleh melalui penelitian ini akan disajikan dalam bentuk analisis deskriptif untuk menjawab pertanyaan penelitian yang telah ditetapkan pada awalnya.

Bab VI Penutup, bab ini menguraikan kesimpulan dan saran berdasarkan hasil penelitian. Bagian akhir memuat daftar pustaka, lampiran, surat pernyataan keaslian tulisan, dan biografi penulis.