

BAB II

PERCERAIAN MENURUT HUKUM ISLAM DAN HUKUM POSITIF

A. Perceraian dalam Hukum Islam

1. Perceraian Menurut Hukum Islam dan Para Mazhab

Hukum Islam mengenal berbagai cara untuk melakukan perceraian yaitu salah satunya adalah *ṭalaq*.¹ Kata *ṭalaq* berasal dari bahasa Arab yang merupakan bentuk *maṣḍar* dari lafal (*fi'il maḍi*) طلق yang berarti melepaskan ikatan.² Secara bahasa, talak berarti pemutusan ikatan. Sedangkan menurut istilah, talak berarti pemutusan tali perkawinan.³

Dalam istilah fikih perceraian dikenal dengan istilah *ṭalaq* atau *furqah*. Talak berarti membuka ikatan atau membatalkan perjanjian, sedangkan *furqah* berarti bercerai yang merupakan lawan kata dari berkumpul. Perkataan talak dan *furqah* mempunyai pengertian umum dan khusus. Dalam arti umum berarti segala macam bentuk perceraian yang dijatuhkan oleh suami, yang ditetapkan oleh hakim. Sedangkan dalam arti khusus ialah perceraian yang dijatuhkan oleh pihak suami.⁴

Menurut hukum Islam, perceraian dapat dilakukan dengan beberapa cara tergantung dari pihak siapa yang menghendaki atau berinisiatif untuk

¹ M.Ridwan Indra, *Hukum Perkawinan di Indonesia*, (Jakarta: CV Haji Masagung, 1994), 112.

² Sayyid Sabiq, *Fikih Sunnah*, Vol. 8, (Jakarta: Pena Pundi Aksara, 1990), 192.

³ Kamil Muhammad 'Uwaidah, *Fiqh Wanita*, (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 1998), 427.

⁴ Soemiyati, *Hukum Perkawinan Islam dan Undang-Undang Perkawinan No.1 Tahun 1974*, (Yogyakarta: PT.Liberti, 2004), 103.

memutuskan ikatan perkawinan (perceraian) tersebut. Dalam hal ini ada empat kemungkinan dalam perceraian;

- a. Perceraian atas kehendak suami dengan lasan tertentu dan kehendaknya itu dinyatakan dengan ucapan tertentu atau tulisan dan isyarat bagi yang tidak bisa berbicara. Termasuk dalam hal ini *ṭalaq, ila'* dan *ḡhihār*.
- b. Perceraian atas kehendak istri dengan alasan istri tidak sanggup melanjutkan perkawinan karena ada sesuatu yang dinilai negatif pada suaminya sementara suaminya tidak mau menceraikannya.
- c. Perceraian melalui putusan hakim sebagai pihak ketiga setelah melihat adanya sesuatu pada suami atau pada istri yang menunjukkan hubungan perkawinan mereka tidak bisa dilanjutkan. Bentuk ini disebut sebagai *fasakh*.
- d. Perceraian (putusnya pernikahan) atas kehendak Allah Swt. yaitu ketika salah satu dari pasangan suami dan istri meninggal dunia.⁵

Perceraian sendiri adalah terlarang, karena itu cerai tanpa sebab yang wajar adalah haram. Dengan 'illah tertentu, hukumnya dapat berubah menjadi halal. Sungguh pun dengan 'illah tertentu itu, hukum cerai dapat menjadi halal, tetapi tetaplah dia, sesuatu yang halal yang dibenci Allah.⁶

⁵ Supriatna, *Fiqh Munakahat II*, (Yogyakarta: Teras, 2009), 17.

⁶ Sayuti Thalib, *Hukum Kekeluargaan Indonesia*, (Jakarta: UI-PRESS, 1986), 99.

Berdasarkan hadis Nabi Muhammad Saw. Berikut ini:

عَنْ ابْنِ عُمَرَ قَالَ : قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ أَبْعَضُ الْحَلَالِ إِلَى اللَّهِ الطَّلَاقُ. رواه
ابوداود وابن ماجه.⁷

Dari Ibnu Umar. Ia berkata bahwa Rasulullah Saw. telah bersabda, “sesuatu yang halal yang amat dibenci Allah ialah talak.” (Riwayat Abu Dawud dan Ibnu Majah)

Alquran menegaskan bahwa dengan segala cara diusahakan agar kehidupan dapat diselamatkan, sekalipun bila para suami tidak puas dengan istri-istri mereka, Allah tetap menekankan hendaknya para pria muslim tetap memiliki kesabaran.⁸

Berkenaan dengan masalah perceraian terdapat perbedaan para ulama/mazhab. Talak menurut ulama mazhab Hanafi dan Hambali mengatakan bahwa talak adalah pelepasan ikatan perkawinan secara langsung untuk masa yang akan datang dengan lafal yang khusus. Menurut mazhab Syafii, talak adalah pelepasan akad nikah dengan lafal talak atau yang semakna dengan itu. Menurut ulama Maliki, talak adalah suatu sifat hukum yang menyebabkan gugurnya kehalalan hubungan suami istri.⁹

Perceraian menurut empat mazhab yakni disyaratkan bagi orang-orang yang menalak hal-hal berikut ini:

⁷ Sunan Abu Daud, *Muḥaqqiqun Wa Bitta'fīq 3 Bab Fī Karāhiyati Ṭalāq*, Juz:2, (Riyāḍ: Dāru as-Salām, 1419 H), 220.

⁸ Hisako Nakamura, *Perceraian Orang Jawa*, Terjemah. H. Zaini Ahmad Noeh (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1991), 31.

⁹ Muhammad bin 'Abdurrahman Ad-Dimasyqi, *Fiqh Empat Mazhab*, Terjemah. Abdullah Zaki Alkaf, (Bandung: Hasyimi, 2010), 350.

- a. Balig. Talak yang dijatuhkan anak kecil dinyatakan tidak sah, sekalipun dia telah pandai, demikian kesepakatan para ulama mazhab, kecuali Hambali. Para ulama Hambali mengatakan bahwa, talak yang dijatuhkan anak kecil yang menegerti dinyatakan sah, sekalipun usianya belum mencapai sepuluh tahun.
- b. Berakal sehat. Dengan demikian talak yang dijatuhkan oleh orang gila baik penyakitnya itu akut maupun jadi-jadian (insidental), pada saat dia gila, tidak sah. Begitu pula halnya dengan talak yang dijatuhkan oleh orang yang tidak sadar, dan orang yang hilang kesadarannya lantaran sakit panas yang amat tinggi sehingga ia meracau. Tetapi para ulama mazhab berbeda pendapat tentang talak yang dijatuhkan oleh orang mabuk. Imamiyah mengatakan bahwa, talak orang mabuk sama sekali tidak sah. Sementara itu mazhab empat berpendapat bahwa, talak orang mabuk itu sah manakala dia mabuk karena minuman yang diharamkan atas dasar keinginannya sendiri. Akan tetapi manakala yang dia minum itu minuman mubah (kemudian mabuk) atau dipaksa minum (minuman keras), maka talaknya dianggap tidak jatuh.
- c. Atas kehendak sendiri. Dengan demikian talak yang dijatuhkan oleh orang yang dipaksa (menceraikan istrinya), menurut kesepakatan para ulama mazhab tidak dinyatakan sah. Hal itu merupakan kesepakatan para ulama mazhab kecuali Hanafi, mazhab yang disebut terakhir ini

mengatakan bahwa, talak yang dijatuhkan oleh orang yang dipaksa adalah sah.

- d. Betul-betul bermaksud menjatuhkan talak. Dengan demikian, kalau seorang laki-laki mengucapkan talak karena lupa, keliru, atau main-main, mazhab Hanafi mengatakan talak semua orang dinyatakan sah kecuali anak kecil, orang gila, dan orang yang kurang akalnya. Dengan demikian, talak yang dijatuhkan oleh orang yang mengucapkannya dengan main-main, dalam keadaan mabuk akibat minuman yang diharamkan, dan orang yang dipaksa dinyatakan sah. Maliki dan Syafii berpendapat talak yang dijatuhkan dengan main-main itu tidak sah karena talak seperti ini tidak memerlukan niat.¹⁰

Maliki, Syafi'i dan Hambali juga berpendapat bahwa yang menjatuhkan talak adalah laki-laki (suami), berbeda dengan Hanafi yang berpendapat bahwa yang menjatuhkan talak adalah perempuan.¹¹ Para imam mazhab sepakat bahwa seorang istri, apabila sudah tidak senang lagi kepada suaminya lantaran keburukan mukanya atau buruk pergaulannya, boleh menebus dirinya dari suaminya dengan suatu pembayaran (khulu').¹²

¹⁰ Moh. Jawad Mughniyah, *Fiqh Lima Mazhab*, (Jakarta: Lentera Basritama, 2001), 441.

¹¹ Muhammad bin 'Abdurrahman Ad-Dimasyqi, *Fiqh Empat Mazhab*, Cet. Kc-13, Terj. Abdullah Zaki Alkaf (Bandung: Hasyimi, 2010), 366.

¹² Ibid., 363.

2. Perceraian Menurut Undang-undang No. 1 Tahun 1974

Perceraian adalah berakhirnya perkawinan yang telah dibina oleh pasangan suami istri yang disebabkan oleh beberapa hal seperti kematian dan atas keputusan pengadilan, dalam hal ini perceraian dilihat sebagai akhir dari suatu ketidakstabilan perkawinan dimana pasangan suami istri kemudian hidup terpisah dan secara resmi diakui oleh hukum yang berlaku.¹³

Dengan lahirnya Undang-undang perkawinan No. 1 tahun 1974 diundangkan tanggal 2 Januari 1974 sebagai hukum positif dan berlaku efektif setelah disahkannya Peraturan Pemerintah No. 09 tahun 1975 yang merupakan pelaksanaan Undang-undang perkawinan, maka perceraian tidak dapat lagi dilakukan dengan semena-mena seperti yang terjadi sekarang ini.¹⁴

Dalam Undang-undang No. 1 Tahun 1974 yaitu tentang “Putusnya Perkawinan Serta Akibatnya”, yaitu tertera dalam pasal berikut:

Pasal 38:

Perkawinan dapat putus karena: a. kematian, b. perceraian, c. atas putusan pengadilan.

Pasal 39:

- (1) Perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang pengadilan setelah pengadilan yang bersangkutan berusaha dan tidak berhenti mendamaikan kedua belah pihak.
- (2) Untuk melakukan perceraian harus ada cukup alasan, bahwa antara suami istri itu tidak akan dapat hidup rukun sebagai suami istri.
- (3) Tata cara perceraian di depan sidang pengadilan diatur dalam peraturan-perundangan tersendiri.

¹³ F.X. Suhardana, *Hukum Perkawinan*, (Jakarta: Penerbit Prenhallindo, 2001), 102.

¹⁴ Ibid., 103.

Pasal 40:

- (1) Gugatan perceraian diajukan kepada pengadilan.
- (2) Tata cara mengajukan gugatan tersebut pada ayat (1) pasal ini diatur dalam peraturan perundangan tersendiri.

Pasal 41:

Akibat putusnya perkawinan karena perceraian adalah:

- a. Baik ibu atau bapak tetap berkewajiban memelihara dan mendidik anak-anaknya, semata-mata berdasarkan kepentingan anak; bilamana ada perselisihan mengenai penguasaan anak-anak, pengadilan memberi keputusannya.
- b. Bapak yang bertanggung jawab atas semua biaya pemeliharaan dan pendidikan yang diperlukan anak itu; bilamana bapak dalam kenyataannya tidak dapat memenuhi kewajiban tersebut, pengadilan dapat menentukan bahwa ibu ikut memikul biaya tersebut.
- c. Pengadilan dapat mewajibkan kepada bekas suami untuk memberikan biaya penghidup dan/atau menentukan suatu kewajiban bagi bekas istri.¹⁵

Dari pemaparan di atas, perceraian menurut Pasal 38 UU No. 1 Tahun 1974 adalah “putusnya perkawinan”. Adapun yang dimaksud dengan perkawinan adalah menurut pasal 1 UU No. 1 Tahun 1974 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 perceraian adalah putusnya ikatan lahir batin antara suami istri yang mengakibatkan berakhirnya hubungan keluarga (rumah tangga) antara suami dan istri tersebut.

¹⁵ UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

Pasal 39 UU No. 1 Tahun 1974 memuat ketentuan imperatif perceraian hanya dapat dilakukan di depan Pengadilan, setelah Pengadilan yang bersangkutan berusaha mendamaikan kedua belah pihak. Sehubungan dengan pasal ini, Wahyu Ernaningsih dan Putu Samawarti menjelaskan bahwa walaupun perceraian adalah urusan pribadi, baik itu atas kehendak satu diantara dua pihak yang seharusnya tidak perlu campur tangan pihak ketiga, dalam hal ini pemerintah, tetapi demi menghindar tindakan sewenang-wenang, terutama dari pihak suami (karena pada umumnya pihak yang superior dalam keluarga adalah suami) dan juga untuk kepastian hukum, maka perceraian harus melalui saluran lembaga peradilan.¹⁶

Pasal 41 UU No. 1 Tahun 1974 menyebutkan akibat putusnya perkawinan, seperti yang disebutkan di atas. Melihat pasal ini jelas sekali bahwa walaupun telah terjadi perceraian masing-masing pihak dalam hal ini suami dan istri tetap memiliki tanggung jawab terhadap anak dari hasil perkawinan mereka. Sang suami pun tetap memiliki tanggung jawab terhadap bekas istrinya selama bekas istrinya belum memiliki suami lagi.

Dengan pelaksanaan Undang-undang No. 1 Tahun 1974 ini jelas-jelas diperuntukkan bagi warga Negara Indonesia untuk menjadi keluarga tenteram dan bahagia, juga bertujuan untuk mengubah tatanan aturan yang

¹⁶ Muhammad Syaifuddin,dkk, *Hukum Perceraian*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), 7.

telah ada dengan aturan yang baru yang menjamin cita-cita dari perkawinan melalui 6 (enam) asas atau prinsip yang dominan berikut:

- a. Asas sukarela. Tujuan perkawinan adalah membentuk keluarga yang bahagia dan kekal.
- b. Asas partisipasi keluarga dan dicatat. Perkawinan merupakan peristiwa penting, maka partisipasi orang tua diperlukan dalam hal pemberian izin dan juga harus dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c. Asas monogami. Undang-undang ini menganut asas monogami. Hanya dikehendaki oleh yang bersangkutan, karena hukum dan agama dari yang bersangkutan mengizinkan seorang suami dapat beristri lebih dari seorang. Undang-undang No. 1 Tahun 1974 mengandung asas mempersulit poligami. Khususnya bagi Pegawai Negeri Sipil diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983.
- d. Asas perceraian dipersulit. Karena tujuan perkawinan adalah untuk membentuk keluarga yang bahagia, kekal, dan sejahtera, maka mempersulit perceraian dikedepankan.
- e. Asas kematangan calon mempelai. Calon suami istri harus sudah masak jiwa raganya untuk dapat melaksanakan perkawinan, agar dapat mewujudkan tujuan perkawinan secara baik tanpa berpikir pada perceraian.

- f. Asas memperbaiki derajat kaum wanita. Hak dan kedudukan istri adalah seimbang dengan hak dan kewajiban suami, baik dalam kehidupan rumah tangga maupun dalam pergaulan masyarakat.¹⁷

3. Perceraian Menurut Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983.

Dalam kenyataannya prinsip-prinsip berumah tangga seringkali tidak dilaksanakan, sehingga suami dan istri tidak lagi merasa tenang dan tenteram serta hilang rasa kasih sayang dan tidak lagi saling cinta mencintai satu sama lain, yang akibat lebih jauh adalah terjadinya perceraian. Karena perkawinan tujuannya adalah membentuk keluarga yang bahagia dan kekal, maka perceraian sejauh mungkin dihindarkan dan hanya dapat dilakukan apabila ada alasan-alasan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam perundang-undangan, seperti di dalam Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1983 yang mengatur izin perkawinan dan perceraian Pegawai Negeri Sipil.¹⁸

Peraturan Pemerintah No. 9 tahun 1975 tentang pelaksanaan UU No. 1 tahun 1974 ini terdiri dari 49 pasal dan 10 bab. Pelaksanaan yang diatur dalam peraturan ini terdapat dua bagian yaitu:

- (1) Pelaksanaan yang berhubungan dengan pelaksanaan nikah yang menjadi tugas Pegawai Pencatat Nikah (PPN).
- (2) Pelaksanaan yang dilaksanakan oleh pengadilan, yang dalam hal ini dilaksanakan oleh peradilan umum bagi warga negara yang non muslim

¹⁷ Ibid., 35.

¹⁸ F.X. Suhardana, *Hukum Perkawinan*, 106.

dan peradilan agama bagi yang muslim. Pelaksanaan dalam hal terakhir ini dilaksanakan terhadap beberapa persoalan hukum yang berkenaan dengan pelaksanaan perkawinan dan perceraian.¹⁹

Dengan adanya UU perkawinan diharapkan akan terjaga hak-hak dan kewajiban suami istri dalam rumah tangga bersama anak-anak mereka secara yuridis, pemerintah menganggap bahwa warga Negara Indonesia yang berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS) mempunyai kekhususan dari warga Negara Indonesia lainnya, sehingga diperlukan aturan tersendiri. Maka pada tanggal 21 April 1983 dikeluarkan PP No. 10 Tahun 1983 jo. PP No. 45 Tahun 1990 yang mengatur secara khusus tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Dengan kata lain, peraturan ini merupakan pengecualian dari UU No. Tahun 1974 yang bersifat umum.²⁰

Izin perceraian Pegawai Negeri Sipil diatur dalam Pasal 7 PP/1983 menyebutkan bahwa izin untuk bercerai dapat diberikan oleh pejabat yang bersangkutan apabila didasarkan pada alasan-alasan yang diterapkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana diatur dalam pasal 19 PP/1975 tentang pelaksanaan Undang-undang No. 1/1974 tentang perkawinan.

¹⁹ Abdul Manan, *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam Di Indonesia*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006), 13.

²⁰ Abdul Kadir Audah, *Islam dan Perundang-Undangan*, (Jakarta: PT.Bulan Bintang, tt), 25.

Selanjutnya PP 10/1983, menegaskan bahwa izin tidak diberikan oleh pejabat apabila:

- a. Alasan yang digunakan karena istri mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai istri.
- b. Bertentangan dengan ajaran/peraturan agama yang dianut Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan.
- c. Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Alasan yang dikemukakan bertentangan dengan akal sehat.

Selanjutnya pasal 8 PP yang sama juga mengatur akibat dari perceraian, khusus mengenai penghasilan atau gaji Pegawai Negeri Sipil yang melakukan perceraian itu.

PP No. 10/1983 juga menyebutkan untuk pejabat-pejabat tertentu izin tersebut harus diberikan oleh presiden, pejabat yang dimaksud adalah:

- a. Pimpinan lembaga tertinggi /tinggi negara.
- b. Jaksa Agung.
- c. Menteri.
- d. Pimpinan lembaga pemerintah non departemen.
- e. Kesekretariatan lembaga tertinggi/tinggi negara.
- f. Gubernur kepala daerah tingkat I.
- g. Gubernur Bank Indonesia.

- h. Kepala perwakilan Republik Indonesia di luar negeri.²¹

B. Ketentuan PP No. 10 Tahun 1983

Ketentuan-ketentuan mengenai kedudukan Pegawai Negeri Sipil terdapat dalam peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh berbagai badan pemerintahan dalam jumlah yang amat besar dan yang tidak mudah dapat dicari atau diketemukan, karena tidak banyak dari peraturan-peraturan itu diumumkan dengan cara yang dapat mencapai kalangan luas.²²

Seperti peraturan tentang perkawinan yang berlaku bagi warga Negara pada umumnya diatur dalam Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan yang peraturan pelaksanaannya ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah No. 09 Tahun 1975.

Bahwa Pegawai Negeri Sipil wajib memberikan contoh baik kepada bawahannya dan menjadi teladan sebagai warga Negara yang baik dalam masyarakat, termasuk dalam menyelenggarakan kehidupan berkeluarga.

Bahwa dalam rangka mencapai tujuan tersebut dipandang perlu untuk meningkatkan disiplin Pegawai Negeri Sipil, dengan menetapkan pengaturan tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983. Dengan Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara No. 08/Sc/1983 tanggal

²¹ PP No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.

²² Sri Hartini,dkk, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), 98.

21 April 1983 ditetapkan pedoman bagi pejabat dalam menyelesaikan masalah perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil dalam lingkungan masing-masing.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 diterapkan antara lain tentang:

1. Apa yang diwajibkan bagi Pegawai Negeri Sipil.
2. Apa yang dilarang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil.
3. Apa yang memerlukan izin terlebih dahulu dalam hal Pegawai Negeri Sipil.
4. Sanksi yang dikenakan bagi Pegawai Negeri Sipil. Masing-masing dimaksud poin-poin di atas melakukan perkawinan dan perceraian.²³

Kewajiban bagi Pegawai Negeri Sipil, dalam pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 ditetapkan bahwa Pegawai Negeri Sipil yang melangsungkan perkawinan pertama, wajib memberi tahukannya secara tertulis kepada pejabat melalui saluran hirarki dalam waktu selambat-lambatnya 1 (satu) tahun setelah perkawinan itu dilangsungkan. Ketentuan tersebut berlaku juga bagi Pegawai Negeri Sipil yang telah menjadi duda/janda yang melangsungkan perkawinan lagi.

Laporan tentang perkawinan Pegawai Negeri Sipil dimaksud disampaikan kepada pejabat yang berwenang menurut hirarki dan sesuai dengan contoh yang

²³ Sastra Djatmika dan Marsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 1995), 197.

telah ditentukan, dilampiri dengan salinan sah surat perkawinan/akta perkawinan dan bukti-bukti Administrasi Kepegawaian Negara.

Larangan bagi Pegawai Negeri Sipil, dalam pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 ditetapkan bahwa Pegawai Negeri Sipil wanita tidak diizinkan menjadi istri kedua/ketiga/keempat dari Pegawai Negeri Sipil. Sesuai dengan ketentuan pasal 16 Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983, Pegawai Negeri Sipil yang melanggar ketentuan pasal 4 ayat (2) tersebut di atas, dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Dalam pasal 15 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 ditetapkan bahwa Pegawai Negeri Sipil dilarang hidup bersama dengan wanita atau pria sebagai suami istri tanpa ikatan perkawinan yang sah. Setiap atasan wajib menegur apabila ia mengetahui ada Pegawai Negeri Sipil bawahan dalam lingkungan yang melakukan hidup bersama dengan wanita atau pria tanpa ikatan perkawinan yang sah.

Selanjutnya dalam pasal 17 Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 ditetapkan bahwa Pegawai Negeri Sipil yang melakukan hidup bersama dengan wanita atau pria sebagai suami istri tanpa perkawinan yang sah, dan setelah ditegur oleh atasannya dan masih terus melakukannya, dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri.

Izin bagi Pegawai Negeri Sipil, dalam hal, Pegawai Negeri Sipil akan melakukan perkawinan dan perceraian, diperlukan izin dari pejabat yang berwenang.²⁴

Pegawai Negeri Sipil yang akan beristri lebih dari seorang, dalam pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 ditetapkan bahwa Pegawai Negeri Sipil pria akan beristri lebih dari seorang wajib memperoleh izin tertulis terlebih dahulu dari pejabat. Izin dimaksud dapat diberikan oleh pejabat apabila memenuhi sekurang-kurangnya satu syarat alternatif dan ketiga syarat kumulatif yaitu:

1. Syarat alternatif

- a. Istri tidak dapat menjalankan kewajiban sebagai istri.
- b. Istri mendapat cacat badan atau penyakit lain yang tidak dapat disembuhkan.
- c. Istri tidak dapat melahirkan keturunan setelah menikah sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) tahun.

2. Syarat kumulatif

- a. Ada persetujuan tertulis yang dibuat secara ikhlas oleh istri Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan.
- b. Pegawai Negeri Sipil pria yang bersangkutan mempunyai penghasilan yang cukup untuk membiayai lebih dari seorang istri dan anak-anaknya.

²⁴ Ibid., 200.

- c. Ada jaminan tertulis dari Pegawai Negeri Sipil pria yang bersangkutan bahwa ia akan berlaku adil terhadap istri-istri dan anak-anaknya.²⁵

Surat permintaan izin untuk beristri lebih dari seorang disampaikan melalui hirarki kepada pejabat yang berwenang, dilengkapi dengan bukti-bukti yang diperlukan, menurut ketentuan dan sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara.

Pejabat yang berwenang dapat menetapkan keputusan tentang pemberian izin atau menetapkan keputusan tentang penolakan permintaan izin yang diajukan oleh Pegawai Negeri Sipil, satu dan lain hal dengan memperhatikan pedoman yang ditetapkan oleh Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara antara lain:

1. Bertentangan atau tidak bertentangan dengan ajaran/peraturan agama yang dianut/kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa yang dihayati oleh Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan.
2. Dipenuhi atau tidak dipenuhinya syarat-syarat yang ditentukan.
3. Bertentangan atau tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
4. Alasan-alasan yang dikemukakan dalam permohonan dimaksud bertentangan atau tidak bertentangan dengan akal sehat.

²⁵ PP No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.

5. Ada atau tidak ada kemungkinan mengakibatkan timbul gangguan dalam pelaksanaan tugas.

Pejabat yang berwenang memberikan atau menolak permintaan izin dimaksud adalah pejabat yang berwenang mengangkat Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan, dengan kewajiban melaporkan dan melakukan kegiatan administrasi sesuai dengan ketentuan dan pedoman yang telah ditetapkan. Untuk kelancaran pelaksanaan tugas, pejabat dimaksud dapat mendelegasikan kewenangan menetapkan pemberian atau menolak permintaan izin yang dimaksud.

Sesuai dengan ketentuan pasal 16 Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983, Pegawai Negeri Sipil yang beristri lebih dari seorang sebelum memperoleh izin dari pejabat yang berwenang sebagai dimaksud pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983, dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Pegawai negeri sipil wanita yang akan menjadi istri kedua/ketiga/keempat. Dalam pasal 4 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 ditetapkan bahwa Pegawai Negeri Sipil wanita yang akan menjadi istri kedua/ketiga/keempat dari bukan Pegawai Negeri Sipil, wajib memperoleh izin lebih dahulu dari pejabat. Izin tersebut dapat diberikan oleh pejabat apabila dipenuhi syarat-syarat berikut:

1. Tidak bertentangan dengan ajaran/peraturan agama yang dianutnya/kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa yang dianutnya.
2. Ada persetujuan tertulis dari istri calon suami yang dibuat secara ikhlas oleh istri pria yang bersangkutan.
3. Ada jaminan tertulis dari calon suami, bahwa ia akan berlaku adil terhadap istri-istri dan anak-anaknya.

Pegawai Negeri Sipil wanita yang melangsungkan perkawinan sebagai istri kedua/ketiga/keempat dari bukan Pegawai Negeri Sipil, wajib melaporkan perkawinan dimaksud dalam waktu selambat-lambatnya selama 1 (satu) tahun, melalui hirarki kepada pejabat yang berwenang.

Izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, Pegawai Negeri Sipil hanya dapat melakukan perceraian apabila ada alasan-alasan yang sah, yaitu salah satu alasan atau beberapa alasan tersebut di bawah ini:

1. Salah satu berbuat zina, yang dibuktikan dengan keputusan pengadilan, kesaksian dengan dua orang saksi yang telah dewasa, atau diketahui dengan tertangkap basah oleh satu pihak lainnya.
2. Salah satu pihak menjadi pemabuk, pemadat atau penjudi yang sukar disembuhkan yang dibuktikan dengan surat pernyataan dari dua orang saksi yang telah dewasa, atau surat keterangan dari dokter atau polisi.
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 di luar

kemampuan/kemauannya yang dibuktikan dengan surat pernyataan dari Kepala Kelurahan/Kepala Desa, yang disahkan oleh pejabat yang berwenang 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 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 istri terus menerus terjadi perselisihan, pertengkaran dan tidak ada harapan untuk hidup rukun lagi dalam rumah tangga yang dibuktikan dengan surat dengan surat pernyataan dari Kepala Kelurahan/Kepala Desa, yang disahkan oleh pejabat yang berwenang serendah-rendahnya Camat.²⁶

Prosedur dan syarat permohonan izin perceraian erdasarkan PP No. 45 Tahun 1990 tentang perubahan PP No. 10 Tahun 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian PNS, maka dalam mengajukan cerai maka harus dapat izin dari pejabat yang berada di lingkungan kerjanya.

²⁶ Sastra Djatmika dan Marsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 1995), 202.

Berikut syarat perceraian seorang Pegawai Negeri Sipil:

1. Permintaan untuk memperoleh izin diajukan secara tertulis dalam surat permintaan izin perceraian, dan harus dicantumkan alasan yang lengkap yang mendasari permintaan. Setiap atasan yang menerima permintaan izin dari Pegawai Negeri Sipil dalam lingkungannya, baik untuk melakukan perceraian 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 dimaksud.
2. Pejabat yang menerima permintaan izin untuk melakukan perceraian, wajib memperhatikan dengan seksama alasan-alasan yang dikemukakan dalam surat permintaan izin dan pertimbangan dari atasan PNS yang bersangkutan. Apabila alasan-alasan dan syarat-syarat yang dikemukakan dalam permintaan izin tersebut kurang meyakinkan, maka pejabat harus meminta keterangan tambahan dari istri/suami dari Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan permintaan izin atau dari pihak lain yang dipandang dapat memberikan keterangan yang meyakinkan.
3. Sebelum mengambil keputusan, pejabat berusaha lebih dahulu merukunkan kembali suami istri yang bersangkutan dengan cara memanggil mereka secara langsung untuk diberi nasehat.
4. Izin untuk bercerai tidak diberikan oleh pejabat apabila bertentangan dengan ajaran agama yang dianut PNS yang bersangkutan, tidak ada alasan atau

alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan/atau alasan yang dikemukakan bertentangan dengan akal sehat.

5. Apabila perceraian terjadi atas kehendak PNS pria maka ia wajib menyerahkan sebagian gajinya untuk penghidupan bekas istri dan anak-anaknya. Sebaliknya apabila perceraian terjadi atas kehendak istri, maka ia tidak berhak atas bagian penghasilan dari bekas suaminya. Namun apabila cerai dilakukan istri karena dimadu, maka ketentuan ini tidak berlaku. Apabila bekas istri PNS yang bersangkutan kawin lagi, maka haknya atas bagian gaji dari bekas suaminya menjadi hapus terhitung mulai ia kawin lagi.
6. Setelah mendapatkan izin maka pihak yang mengajukan cerai dapat mengajukan ke Pengadilan Negeri atau Pengadilan Agama yang berwenang.²⁷

Syarat kelengkapan mengajukan perceraian bagi seorang Pegawai Negeri Sipil:

1. Surat permohonan dari yang bersangkutan melalui instansinya.
2. Foto copy surat akta nikah.
3. Surat keterangan berisi tentang alasan adanya perceraian dari kelurahan yang diketahui Camat.
4. Fotocopy SK pangkat terakhir.
5. Surat pernyataan kesanggupan pembagian gaji bila terjadi perceraian.
6. Berita acara pembinaan dari instansi.

²⁷ Prosedur PP No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil.

Penghidupan bekas istri Pegawai Negeri Sipil, dalam pasal 8 Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 ditetapkan bahwa apabila perceraian terjadi atas kehendak Pegawai Negeri Sipil pria, maka ia wajib menyerahkan sebagian gajinya untuk penghidupan bekas istri dan anak-anaknya, dengan perincian:

1. Sepertiga untuk Pegawai Negeri Sipil.
2. Sepertiga untuk bekas istri.
3. Sepertiga untuk anak-anaknya.

Apabila sebagian anak ikut Pegawai Negeri Sipil dan sebagian lagi ikut ibu, maka kepada anak-anak tetap diberikan bagian gaji secara berimbang, yang secara keseluruhannya berjumlah sebesar sepertiga penghasilan Pegawai Negeri Sipil.

Apabila terjadi perceraian atas kehendak istri dengan alasan karena dimadu, bekas Pegawai Negeri Sipil berhak memperoleh sepertiga gaji Pegawai Negeri Sipil.

Lain halnya apabila terjadi perceraian atas kehendak istri dengan alasan bukan karena dimadu, maka bekas istri tidak memperoleh sebagian dari gaji Pegawai Negeri Sipil. Penerimaan sebagian gaji oleh bekas istri Pegawai Negeri Sipil hapus apabila ia kawin lagi.

Ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian bagi Pegawai Negeri berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang No. 8 tahun

1974 dan berlaku juga bagi mereka yang dipersamakan dengan Pegawai Negeri Sipil:

1. Pegawai bulanan di samping pensiunan.
2. Pegawai bank milik negara.
3. Pegawai badan usaha milik negara.
4. Pegawai Badan Usaha Milik Daerah.
5. Kepala desa, perangkat desa dan petugas yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di desa.²⁸

Dalam konteks perceraian PNS, bahwa Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat diharapkan dapat menjadi teladan yang baik bagi masyarakat dalam tingkah laku, tindakan, dan ketaatan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁹

Pegawai negeri sipil harus mentaati kewajiban tertentu dalam hal hendak melangsungkan perkawinan beristri lebih dari satu, dan atau bermaksud melakukan perceraian.

Sebagai unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat pegawai negeri sipil dalam melaksanakan tugasnya diharapkan tidak terganggu oleh urusan kehidupan rumah tangga atau keluarganya.

Pegawai negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh

²⁸ Rozali Abdullah, *Hukum Kepegawaian*, (Jakarta: CV.Rajawali, 1986), 96.

²⁹ Harmon Harun, *Himpunan UU Kepegawaian*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002), 2-3.

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.³⁰

Pada prinsipnya Peraturan Pemerintah ini menganut asas monogami, terkecuali dalam hal dikehendaki oleh yang bersangkutan karena hukum dan agamanya mengizinkan seorang suami beristri lebih dari seorang. Namun demikian perkawinan seorang suami dengan lebih dari seorang istri, meskipun hal itu dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan, hanya dapat dilakukan apabila telah memenuhi beberapa persyaratan tertentu dan diputuskan oleh Pengadilan.

Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 terutama menitik beratkan pada masalah perkawinan terutama bagi seorang yang bermaksud untuk beristri lebih dari seorang dan masalah perceraian, agar disiplin Pegawai Negeri Sipil dalam melakukan perkawinan dan perceraian dapat lebih ditingkatkan, sehingga bisa menjadi teladan bagi anggota masyarakat lainnya.³¹

³⁰ Ibid., 306.

³¹ Rozali Abdullah, *Hukum Kepegawaian*, 91.