

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Perkawinan dapat diakhiri jika memenuhi alasan-alasan tertentu yang diatur dalam Undang-Undang dan Peraturan yang berkaitan dengan perkawinan. Dalam hukum Islam, perkawinan itu dapat putus karena beberapa sebab, antara lain: karena putus dengan sendirinya (karena kematian), karena adanya perceraian, karena adanya putusan Pengadilan.<sup>1</sup> Putusnya perkawinan, baik karena kehendak suami, istri, maupun keduanya, pada dasarnya disebabkan oleh ketidakrukunan yang muncul akibat tidak terpenuhinya hak dan kewajiban sebagaimana diatur dalam hukum perkawinan. Ketidakrukunan tersebut dapat terlihat melalui sikap yang saling tidak menghormati, kurangnya menjaga rahasia pribadi pasangan, kondisi rumah tangga yang tidak lagi memberikan rasa aman dan tenteram, serta adanya pertentangan pendapat yang bersifat prinsipil.<sup>2</sup>

Perceraian dalam bahasa Arab disebut dengan talak, yang secara etimologis berarti melepaskan tali. Istilah talak berasal dari kata *ithlaq* yang berarti melepaskan, *irsal* yang berarti memutuskan, *tarkun* yang berarti meninggalkan, dan *firaakun* yang berarti perpisahan. Dalam konteks agama, talak berarti terputusnya atau pembubaran hubungan perkawinan, Kompilasi Hukum Islam (KHI) menjelaskan bahwa talak merujuk pada ikrar suami di hadapan sidang Pengadilan Agama yang dilakukan karena alasan tertentu.<sup>3</sup>

Perceraian bisa dilakukan ketika sudah memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan, kebanyakan perceraian terjadi diawali dengan permasalahan yang timbul dan menyebabkan ketidakharmonisan. Ada beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya perceraian, terdapat setidaknya 13 faktor penyebab perceraian antara lain zina, mabuk, madat, judi, meninggalkan salah satu pihak, dihukum penjara, poligami, kekerasan dalam rumah tangga (KDRT), cacat badan,

---

<sup>1</sup> Pasal 113 Kompilasi Hukum Islam.

<sup>2</sup> Muhammad Syaifuddin, dkk, *Pluralitas Hukum Perceraian*, (Malang: Tunggal Mandiri Publishing, 2012), hlm. 7.

<sup>3</sup> Rusdaya Basri, *Fikih Munakahat 2*, (Soreang: IAIN Prepare Nusantara Press, 2020), hlm. 1.

perselisihan, dan pertengkaran terus menerus, kawin paksa, murtad, dan ekonomi.<sup>4</sup> Ketika sepasang suami istri mengalami salah satu dari 13 faktor tersebut, maka sudah bisa mengajukan perceraian ke Pengadilan, dengan ketentuan jika suami yang mengajukan gugatan cerai, maka gugatan diajukan di kediaman istri. Jika istri mengajukan gugatan cerai, maka gugatan diajukan di kediamannya. Negara sudah mengatur sedemikian rupa mengenai perceraian, agar siapa saja yang hendak melakukan perceraian tidak sembarangan dalam melakukannya dan mempertimbangkan kembali keputusan yang telah dibuat dikarenakan sistem hukum perkawinan nasional menganut asas mempersulit terjadinya perceraian. Putusnya perkawinan yang disebabkan karena perceraian dapat terjadi karena talak yang diajukan oleh suami atau gugatan cerai yang diajukan oleh istri.<sup>5</sup>

Perceraian diperbolehkan atau legal, tetapi konsekuensinya sangat serius terutama jika pasangan tersebut telah memiliki anak. Sebagai bagian dari masyarakat, Pegawai Negeri Sipil (PNS) juga tidak luput dari masalah perceraian. PNS sebagai aparatur negara memiliki tanggung jawab besar dalam menjalankan tugas pelayanan kepada masyarakat. Namun ketika terjadi perceraian, mereka juga menghadapi persoalan personal yang tidak kalah kompleks, terutama terkait dengan hak-hak keluarganya, salah satunya termasuk dengan hak-hak mantan istri.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang No.43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Kedua Undang-Undang tersebut memberikan pengertian yang sama mengenai Pegawai Negeri, yaitu Pegawai Negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat – syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam sesuatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang- undangan yang berlaku.

---

<sup>4</sup> Pasal 19 Peraturan Pemerintah No.9 Tahun 1975 dan Pasal 116 Kompilasi Hukum Islam.

<sup>5</sup> Pasal 114 Kompilasi Hukum Islam.

Perceraian yang melibatkan Pegawai Negeri Sipil di Indonesia memiliki ketentuan tersendiri, negara sudah mengatur ketika Pegawai Negeri Sipil hendak mengajukan perceraian. Salah satu ketentuan yang mengaturnya adalah dalam Peraturan Pemerintah Nomor Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, peraturan tersebut mengatur tentang prosedural mengenai tahapan dan syarat apa saja yang harus dilakukan oleh seorang Pegawai Negeri Sipil ketika hendak mengajukan perceraian. Hal tersebut dilakukan karena sebagai seseorang yang mengabdikan pada negara, Pegawai Negeri Sipil harus memutuskan sesuatu sesuai dengan aturan yang jelas.

Pegawai Negeri Sipil wajib memperoleh izin terlebih dahulu dari atasan atau pejabat yang berwenang ketika hendak melakukan perceraian, jika diizinkan maka boleh melanjutkan ke tahap perceraian selanjutnya sesuai dengan peraturan perceraian pada umumnya. Amanat Peraturan Pemerintah tersebut mengatakan bahwasanya pejabat diwajibkan untuk melakukan pembinaan atau usaha untuk mendamaikan Pegawai Negeri Sipil yang berada dalam instansinya jika terjadi perceraian, hal tersebut dikarenakan PNS perlu mendapat izin dari pejabat sebelum bercerai. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 yang dibahasnya selain daripada perizinan dibahas juga mengenai hak-hak mantan istri Pegawai Negeri Sipil (PNS) setelah perceraian, khususnya terkait dengan pemberian nafkah. Dalam peraturan ini, diatur bahwa mantan istri dari seorang Pegawai Negeri Sipil berhak untuk mendapatkan nafkah setelah perceraian, sesuai dengan ketentuan yang berlaku dalam peraturan tersebut. Aturan ini dibuat sebagai upaya perlindungan bagi perempuan pasca perceraian sehingga masih diberi kompensasi karena diceraikan suaminya, sebagai wujud tanggung jawab dari seorang suami meskipun sudah putus hubungan perkawinannya.

Islam mengatur terkait kewajiban mantan suami kepada mantan istri yang perkawinannya putus karena perceraian. Akibat dari putusnya perkawinan, istri berhak mendapatkan *mut'ah*, dan nafkah *iddah* dari suaminya apabila perceraian tersebut atas kehendak suaminya sendiri. Istri juga berhak mendapatkan nafkah *madhiyah* apabila suami tidak memberikan nafkah selama dalam perkawinan yang sah. Ini menandakan terkait kewajiban mantan suami untuk memberikan *mut'ah*,

nafkah *iddah*, dan nafkah *madhiyah* kepada mantan istrinya. Dalam hal ini, walaupun istri tidak mengajukan gugatan rekonsvensi, majelis hakim dapat menghukum mantan suami untuk memberikan *mut'ah*, nafkah *iddah* kepada mantan istrinya dan nafkah *madhiyah* bilamana istri mengajukan rekonsvensi.<sup>6</sup>

Nafkah merujuk pada segala bentuk kebutuhan dan keperluan yang ditentukan oleh situasi dan kondisi, seperti makanan, pakaian, tempat tinggal, dan lain-lain. Jumlah nafkah yang diwajibkan adalah yang cukup untuk memenuhi kebutuhan dasar dan mempertimbangkan kondisi serta kemampuan finansial suami. Sebagai bentuk kewajiban, suami bertanggung jawab untuk menyediakan nafkah bagi istri dalam hal kebutuhan rumah tangga, yang mencakup pemenuhan bahan pokok, biaya pendidikan anak, kesehatan, dan kebutuhan lainnya.<sup>7</sup> Sebagian besar ulama sepakat bahwa suami memiliki kewajiban untuk memenuhi seluruh kebutuhan istri selama masa *iddah*, termasuk makanan, pakaian, dan tempat tinggal, mengingat pada periode tersebut suami masih memiliki kesempatan untuk merujuk kembali kepada istrinya. Mengenai besaran nafkah, mayoritas ulama berpendapat bahwa nafkah tersebut diberikan secara wajar dan cukup, mereka tidak menetapkan jumlah yang pasti, namun menekankan bahwa jumlah nafkah disesuaikan dengan kemampuan finansial suami.

Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil menyebutkan bahwasannya:

- 1) Apabila perceraian terjadi atas kehendak Pegawai Negeri Sipil pria maka ia wajib menyerahkan sebagian gajinya untuk penghidupan bekas istri dan anak-anaknya
- 2) Pembagian gaji sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ialah sepertiga untuk Pegawai Negeri Sipil pria yang bersangkutan, sepertiga untuk bekas istrinya, dan sepertiga untuk anak atau anak-anaknya.

Ketentuan tersebut diperkuat dengan Surat Edaran Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 08/SE/1983 tentang Izin Perkawinan dan Perkawinan Bagi Pegawai Negeri Sipil poin ke-19 menyebutkan bahwasannya “Apabila

---

<sup>6</sup> Nasriah, Bustahami & Baharuddin, “Perindungan Hukum Hak-Hak Istri Pasca Perceraian”, *Journal of Philosophy*, Volume 2, Juni 2021, hlm. 16.

<sup>7</sup> Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Munakahat 2*, (Bandung: Cv Pustaka Setia, 2016), hlm. 32.

perceraian terjadi atas kehendak Pegawai Negeri Sipil pria, maka ia wajib menyerahkan sebagian gajinya untuk penghidupan bekas isteri dan anak-anaknya”.

Nafkah bagi bekas istri yang harus ditunaikan oleh suami Pegawai Negeri Sipil dalam ketentuan tersebut adalah sepertiga untuk mantan istrinya, dan sepertiga untuk anak-anaknya. Jika selama pernikahan tidak dikaruniai anak maka yang wajib diserahkan oleh Pegawai Negeri Sipil pria kepada bekas istrinya ialah setengah dari gajinya. Hal tersebut dibuat sebagai satu wujud perlindungan negara kepada istri yang dicerai suaminya berstatus Pegawai Negeri Sipil, aturan tersebut dibuat tentu berbeda dengan kalangan yang bukan Pegawai Negeri Sipil.

Faktanya terdapat putusan dari Pengadilan Agama Kota Kediri Nomor 0158/Pdt.G/2019/PA.Kdr tentang cerai talak yang menarik untuk diteliti. Dalam putusan tersebut di dalamnya berisikan mengenai cerai talak yang diajukan ke Pengadilan Agama Kota Kediri, yang mana suami sebagai Pemohon berprofesi sebagai PNS dan Termohon juga berprofesi sebagai Pegawai Negeri Sipil. Alasan suami mengajukan permohonan cerai dikarenakan sering terjadi perselisihan dan pertengkaran di antara keduanya. Selama proses persidangan berlangsung, istri yang berstatus sebagai Termohon secara konsisten datang, sehingga putusan ini bukan termasuk dalam putusan *Verstek*. Dalam amar putusan yang termaktub pada putusan tidak diputuskan mengenai pembagian gaji sepertiga kepada bekas istri, padahal sang istri sudah mengajukan rekonsvansi untuk menggugat balik suami terkait hak nafkahnya. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor No. 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil menegaskan terkait hak yang semestinya diberikan kepada bekas istri apabila dicerai oleh suami yang berprofesi sebagai Pegawai Negeri Sipil. Mengingat pentingnya pembagian gaji tersebut, sebagai usaha perlindungan dari pemerintah terhadap hak bekas istri pasca perceraian.

Maka berdasarkan permasalahan tersebut, judul yang diangkat dalam penelitian karya ilmiah berbentuk skripsi ini berjudul **“Perlindungan Hak Nafkah Bagi Bekas Istri Pegawai Negeri Sipil Pasca Perceraian (Studi Putusan Pengadilan Agama Kota Kediri Nomor 0158/Pdt.G/2019/PA.Kdr).”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas fokus penelitian ini ialah mengenai putusan dari Pengadilan Agama Soreang Nomor 6360/Pdt.G/2021/PA.Sor tentang Cerai Talak yang dilatar belakangi dari ketentuan yang seharusnya dalam Peraturan Pemerintah Nomor No. 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil yang mengharuskan memberikan pembagian gaji bagi bekas istri Pegawai Negeri Sipil.

Terhadap fokus penelitian tersebut diajukan beberapa pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana duduk perkara dalam putusan nomor 0158/Pdt.G/2019/PA.Kdr?
2. Bagaimana pertimbangan hakim dalam memutus perkara pada putusan nomor 0158/Pdt.G/2019/PA.Kdr?
3. Bagaimana perlindungan hak nafkah bagi bekas istri Pegawai Negeri Sipil pasca perceraian?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui duduk perkara pada putusan nomor 0158/Pdt.G/2019/PA.Kdr
2. Untuk mengetahui pertimbangan hakim dalam memutus perkara pada putusan Nomor 0158/Pdt.G/2019/PA.Kdr
3. Untuk mengetahui perlindungan hak nafkah bagi bekas istri Pegawai Negeri Sipil pasca perceraian

## **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dan kegunaan dari penelitian ini dapat diharapkan memenuhi beberapa hal, yaitu:

1. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi para Mahasiswa Jurusan Hukum Keluarga, Dosen dan Pemerhati Hukum dalam melakukan penelitian maupun dalam penulisan karya- karya ilmiah lainnya. Dan sebagai referensi guna perkembangan kajian hukum terhadap perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil

atau Aparatur Sipil Negara di Pengadilan Agama yang kemudian dapat dijadikan referensi untuk penelitian dan kajian selanjutnya.

## 2. Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan dan masukan bagi para praktisi hukum dan Hakim di Pengadilan dalam menerapkan nilai-nilai Hukum dalam suatu keputusan Hukum guna tegaknya Hukum di Indonesia. Dan bagi masyarakat mampu memberikan pengetahuan terhadap memajukan hak-hak yang seharusnya didapatkan serta memperoleh keadilan secara hukum.

## E. Tinjauan Pustaka

Penelitian-penelitian yang telah ada sebelumnya berperan penting dalam memvalidasi dan memperkuat penelitian yang akan dilakukan saat ini. Hal ini menunjukkan bahwa penelitian ini relevan dan penting untuk dilaksanakan, serta dapat menjadi pijakan, penguat, dan membuka jalan bagi penelitian-penelitian berikutnya. Berdasarkan penelusuran literatur, dapat disimpulkan bahwa isu-isu seputar hak nafkah mantan istri Pegawai Negeri Sipil pasca perceraian telah menarik minat yang cukup besar di kalangan peneliti.

Berdasarkan literatur yang telah dibaca terdapat beberapa penelitian yang dijadikan tinjauan pustaka, diantaranya:

Pertama, *Nafkah Mantan Istri Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Putusan Pengadilan Agama Nomor: 399/Pdt. G/2009/Pa. Kbn Ditinjau Menurut Hukum Islam*.<sup>8</sup>Tesis karya Dodi Efendi ini bertujuan untuk mengetahui tinjauan hukum Islam mengenai perkara cerai talak. Persamaan penelitian ini adalah sama-sama membahas mengenai nafkah mantan istri Pegawai Negeri Sipil

Kedua, *Pemberian Nafkah Kepada Mantan Istri Di Kalangan Pegawai Negeri Sipil Perspektif Maslahah Mursalah (Studi Putusan Mahkamah Agung*

---

<sup>8</sup>Dodi Efendi, Tesis: *Nafkah Mantan Istri Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Putusan Pengadilan Agama Nomor: 399/Pdt. G/2009/Pa. Kbn Ditinjau Menurut Hukum Islam*, (Riau: UIN Sultan Syarif Kasim, 2021).