

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Pengadilan Agama Kelas 1A Cimahi merupakan Pengadilan Tingkat Pertama, daerah hukumnya meliputi wilayah Pemerintahan Daerah Kabupaten Bandung dan Pemerintahan Kota Cimahi. Terdiri dari 43 Kecamatan dan 436 Desa/Kelurahan di Pemerintahan Daerah Kabupaten Bandung serta 3 Kecamatan dan 15 Desa/Kelurahan di Pemerintahan Kota Cimahi .

Sebagaimana terdapat dalam rumusan Bab III Pasal 49 ayat (1) Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama, bahwa Pengadilan Agama (termasuk Pengadilan Agama Cimahi), bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara-perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang: perkawinan; kewarisan, wasiat, dan hibah yang dilakukan berdasarkan hukum Islam; wakaf dan shadaqoh.

Bidang perkawinan yang dimaksud adalah hal-hal yang diatur dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, meliputi 22 jenis perkara, diantaranya perkara perceraian, baik perceraian karena talak, maupun gugatan perceraian.

Sehubungan dengan perkara perceraian tersebut, menurut Penjelasan Umum Nomor 4 huruf e Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, menganut asas mempersukar terjadinya perceraian.

Asas perceraian tersebut bagi yang beragama Islam salah satunya tercermin dalam Pasal 39 ayat (1 dan 2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, yaitu perceraian hanya dapat dilakukan di depan Sidang Pengadilan setelah Pengadilan yang bersangkutan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak, serta harus ada cukup alasan.

Khusus untuk Pegawai Negeri Sipil dan yang dipersamakan, seperti Pejabat Pemerintah Desa, selain yang bersangkutan harus memenuhi ketentuan-ketentuan yang tersebut dalam UU Nomor 1 Tahun 1974, juga harus memenuhi ketentuan-ketentuan khusus dalam PP Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil dan PP Nomor 45 Tahun 1990 mengenai Perubahan PP Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, dengan maksud agar pegawai negeri sipil dapat menjadi contoh yang baik kepada bawahannya dan menjadi teladan sebagai warga negara yang baik dalam masyarakat.

Pegawai Negeri Sipil yang melakukan perceraian maka ia wajib menyerahkan bagian gajinya  $\frac{1}{2}$  untuk penghidupan bekas istri apabila dari perkawinannya itu tidak dikaruniai anak atau apabila dikaruniai anak, maka  $\frac{1}{3}$  untuk penghidupan bekas istri dan  $\frac{1}{3}$  untuk anak-anaknya. Hal di atas, berlaku

apabila perceraian itu terjadi atas kehendak pegawai negeri sipil pria. Bagian gaji tidak diberikan, apabila perceraian terjadi karena istri terbukti telah berzina dan atau istri terbukti telah melakukan kejahatan atau penganiayaan berat baik lahir maupun batin terhadap suami, dan atau istri terbukti menjadi pemabuk, pematik, dan penjudi yang sukar disembuhkan dan atau istri terbukti telah meninggalkan suami selama dua tahun berturut-turut tanpa izin suami dan tanpa alasan yang sah (angka 15 Petunjuk Pelaksana PP No.45/1990).

Tetapi meskipun perceraian terjadi atas kehendak istri yang bersangkutan, haknya atas bagian gaji untuk bekas istri tetap diberikan apabila ternyata alasan istri mengajukan gugatan cerai karena dimadu, dan atau karena suami terbukti telah berzina, dan atau terbukti telah melakukan kejahatan atau penganiayaan berat baik lahir maupun batin terhadap istri, dan atau suami terbukti telah meninggalkan istri selama dua tahun berturut-turut tanpa izin istri dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain di luar kemampuannya (angka 16 Petunjuk Pelaksana PP No.45/1990).

Pembagian gaji bagi Pegawai Negeri Sipil yang bercerai sebagaimana disebutkan di atas masih wajib diberikan oleh bekas suami kepada bekas istri dan anak-anaknya selama istri yang bersangkutan belum menikah lagi.

Berdasarkan observasi yang dilakukan di Pengadilan Agama Cimahi, sebagai pengadilan tingkat pertama di lingkungan Peradilan Agama dengan wilayah yurisdiksi Kabupaten Bandung dan Kota Cimahi serta berhak dan

berwenang mengadili perkara perceraian, selama tahun 2003 Pengadilan Agama Cimahi telah menerima perkara sebanyak 1.738 perkara. Perkara Cerai Talak sebanyak 484 perkara dan Cerai Gugat sebanyak 1.015 perkara. Adapun perkara yang diputus pada Tahun 2003 yaitu sebanyak 1.730 Perkara dengan rinciannya yaitu perkara Cerai Talak sebanyak 442 perkara dan Cerai Gugat sebanyak 941 perkara.

Kemudian berdasarkan hasil wawancara dengan Sam'un Abduh (wakil ketua PA Cimahi, wawancara tanggal 2 Desember 2004) menyebutkan bahwa setiap tahunnya Pengadilan Agama Cimahi menerima perkara perceraian yang statusnya sebagai pegawai negeri sipil sekitar 4 % dari para pihak yang kedudukannya bukan sebagai pegawai negeri sipil. Baik itu perkara yang bersifat cerai talak atau cerai gugat. Serta dalam putusannya Pengadilan Agama Cimahi tidak menyebutkan tentang pembagian gaji sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 8 PP Nomor 45 Tahun 1990, hal ini disebabkan karena Pengadilan Agama tidak mempunyai wewenang, kecuali tentang pengurusan anak (*hadhonah*).

Dari gambaran di atas, penulis tertarik untuk menelaah lebih lanjut tentang bagaimana pelaksanaan Pasal 8 PP Nomor 45 Tahun 1990 tentang pembagian gaji bagi PNS yang bercerai di Pengadilan Agama Cimahi selama Tahun 2003, dan apa kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan Pasal 8 PP Nomor 45 Tahun 1990. Dengan mengambil sampel 5 perkara pegawai negeri sipil yang bercerai di Pengadilan Agama Cimahi Tahun 2003.

## **B. Perumusan Masalah**

Untuk mempermudah permasalahan yang akan dibahas, penulis membuat beberapa pertanyaan sebagai rumusan masalah yang akan menjadi pokok kajian dalam penelitian ini antara lain sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan Pasal 8 PP Nomor 45 Tahun 1990 Tentang pembagian gaji bagi pegawai negeri sipil yang bercerai di Pengadilan Agama Cimahi selama Tahun 2003 ?
2. Apa kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan Pasal 8 PP Nomor 45 Tahun 1990 Tentang pembagian gaji bagi PNS yang bercerai di Pengadilan Agama Cimahi selama Tahun 2003 ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Dari rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan Pasal 8 PP Nomor 45 Tahun 1990 Tentang pembagian gaji bagi PNS yang bercerai di Pengadilan Agama Cimahi selama Tahun 2003 ?
2. Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan Pasal 8 PP Nomor 45 Tahun 1990 Tentang pembagian gaji bagi PNS yang bercerai di Pengadilan Agama Cimahi selama Tahun 2003 ?

#### **D. Kerangka Pemikiran**

Peradilan Agama adalah salah satu diantara tiga Peradilan Khusus di Indonesia. Dikatakan Peradilan Khusus karena Peradilan Agama mengadili perkara-perkara tertentu atau mengenai golongan rakyat tertentu. Dalam hal ini, Peradilan hanya berwenang dibidang perdata tertentu saja, tidak pidana dan pula hanya untuk orang-orang Islam di Indonesia, dalam perkara-perkara perdata Islam tertentu, tidak mencakup seluruh perdata Islam (Roihan A Rasyid, 1996 : 5).

Tugas pokok dari Pengadilan, yang menyelenggarakan kekuasaan kehakiman adalah untuk menerima, memeriksa, dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya (Umar Mansyur Syah, 1991 : 6). Adapun tujuan suatu proses di muka Pengadilan adalah untuk memperoleh Keputusan Hakim yang berkekuatan hukum tetap, artinya suatu keputusan hakim tidak dapat diubah lagi. Maka dengan keputusan ini, hubungan antara kedua belah pihak yang berperkara ditetapkan selama-lamanya dengan maksud supaya apabila tidak ditaati secara sukarela, dapat dipaksakan dengan memakai bantuan alat negara (Subekti, 1989 : 124).

Dalam menjalankan tugasnya Pengadilan Agama berpedoman kepada peraturan yang berlaku. Akan tetapi selain itu, hakim juga memahami nilai-nilai hukum yang hidup dan berkembang di masyarakat (Sudikno, 2002 : 29). Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970, yang berbunyi: "Hakim sebagai penegak hukum dan keadilan wajib

menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat”(Anonymous, 2003 : 106).

Karena hakim dalam memutuskan perkara wajib memperhatikan dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat, maka segala putusan pengadilan selain harus memuat alasan-alasan atau dasar-dasar putusan itu, juga harus memuat pasal-pasal tertentu dari peraturan-peraturan yang bersangkutan atau sumber hukum tidak tertulis yang dijadikan dasar untuk mengadili.

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 62 ayat (1) Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama, yang berbunyi: “Segala penetapan dan putusan pengadilan selain harus memuat alasan-alasan dan dasar-dasarnya juga harus memuat pasal-pasal tertentu dan peraturan-peraturan yang bersangkutan atau sumber hukum tidak tertulis yang dijadikan dasar untuk mengadili” (Anonymous, 2003 : 273).

Maksud hukum tidak tertulis disini adalah nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat sebagaimana juga dinyatakan pada Pasal 27 Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 di atas, yang menyatakan: “Hakim sebagai penegak hukum dan keadilan wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup di dalam masyarakat”. Dalam penjelasannya pasal tersebut, menjelaskan bahwa dalam masyarakat yang masih mengenal hukum tidak tertulis, serta berada dalam masa pergolakan dan peralihan, hakim merupakan perumus dan penggali nilai-nilai hukum yang hidup di kalangan rakyat. Untuk itu, ia (hakim) harus terjun

ke tengah-tengah masyarakat untuk mengenal, merasakan, dan mampu menyelami perasaan hukum dan rasa keadilan yang hidup di dalam masyarakat. Dengan demikian, hakim dapat memberikan keputusan yang sesuai dengan hukum dan rasa keadilan masyarakat (Cik Hasan Bisri, 2000 : 155).

Keputusan hakim (pengadilan) pada dasarnya terdiri dari dua macam produk, dalam hal ini Pengadilan Agama sejak berlakunya Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 hanya ada dua macam, yaitu : (1) Putusan, dan (2) Penetapan. Sebelumnya ada produk ke (3) yaitu Surat Keterangan Tentang Thalaq, disingkat SKT3, yang kini tidak ada lagi (Roihan A. Rasyid, 1996 : 199).

Adapun yang dimaksud dengan putusan (Ibid : 199), yaitu produk Pengadilan Agama karena adanya dua pihak yang berlawanan dalam perkara, yaitu penggugat dan tergugat. Produk Pengadilan semacam ini biasa diistilahkan dengan "Produk Pengadilan yang sesungguhnya" atau "*jurisdiction contentiosa*". Sedangkan yang dimaksud dengan penetapan (Ibid : 210), yaitu produk Pengadilan Agama dalam arti bukan peradilan yang sesungguhnya karena disana hanya ada pemohon, yang memohon untuk ditetapkan tentang sesuatu. Penetapan, menurut Sudikno (1988 : 167), merupakan pernyataan yang diucapkan dalam persidangan oleh hakim, sebagai pejabat negara yang diberi wewenang untuk menyelesaikan perkara yang diajukan. Tujuannya, adalah untuk mengakhiri atau menyelesaikan pertentangan antara para pihak (Pemohon dengan Termohon) sebagai adanya penegasan kaidah hukum.



Keputusan pengadilan, baik berupa putusan maupun penetapan pada dasarnya merupakan penerapan hukum terhadap sesuatu peristiwa, dalam hal ini perkara yang memerlukan penyelesaian melalui kekuasaan negara. Atau dengan perkataan lain, ia merupakan usaha untuk menampakan hukum (*izhhar al-hukm*) dalam bentuk yang sangat kongkrit melalui suatu mekanisme pengambilan keputusan hukum oleh pengadilan. Berkenaan dengan hal itu, terdapat tiga unsur dalam keputusan pengadilan. *Pertama*, dasar hukum yang dijadikan rujukan dalam keputusan pengadilan. *Kedua*, proses pengambilan keputusan pengadilan. *Ketiga*, produk keputusan pengadilan.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil dan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas PP Nomor 10 tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS, merupakan ketentuan mengenai izin perkawinan dan perceraian yang khusus berlaku bagi pegawai negeri sipil.

Apabila Peraturan Pemerintah tersebut penulis simpulkan maka berisi 2 (dua) pokok, yaitu:

1. Bahwa pelaksanaan perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil secara umum sama dilakukan menurut hukum agama dan peraturan perundang-undang yang berlaku. Hanya saja bagi PNS terlebih dahulu harus memberitahukan (izin) terlebih dahulu kepada pejabat yang berwenang menurut hubungan hirarkinya.

2. Pegawai Negeri Sipil pria yang melakukan perceraian wajib baginya menyerahkan gaji untuk penghidupan bekas istri  $\frac{1}{2}$  apabila tidak mempunyai anak, apabila mempunyai anak maka  $\frac{1}{3}$  bagian untuk bekas istri dan  $\frac{1}{3}$  untuk anak-anaknya sampai istrinya menikah kembali, kecuali apabila perceraian terjadi karena istri terbukti telah berzina dan atau istri terbukti telah melakukan kekejaman atau penganiayaan berat baik lahir maupun batin terhadap suami, dan atau istri terbukti menjadi pemabuk, pemadat, dan penjudi yang sukar disembuhkan dan atau istri terbukti telah meninggalkan suami selama dua tahun berturut-turut tanpa izin suami dan tanpa alasan yang sah.

Kedudukan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan PP Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, dalam tata urutan peraturan perundang-undangan RI menempati urutan ke 5 (lima) sesuai apa yang tercantum dalam Pasal 2 Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan, yang menyebutkan bahwa tata urutan peraturan Perundang-undangan RI adalah:

1. Undang-undang Dasar 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
3. Undang-undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu);

5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;
7. Peraturan Daerah.

Karena suami istri memikul kewajiban yang luhur untuk menegakan rumah tangga yang menjadi sendi dasar dari susunan masyarakat maka suami istri wajib saling cinta-mencintai, hormat-menghormati, setia, dan memberi bantuan lahir batin yang satu kepada yang lain. Selain itu juga dalam pasal 34 UU Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 disebutkan bahwa:

1. Suami wajib melindungi istrinya dan memberikan segala sesuatu keperluan hidup berumah tangga sesuai dengan kemampuan
2. Istri wajib mengatur urusan rumah tangga sebaik-baiknya
3. Jika suami atau istri melalaikan kewajiban masing-masing dapat mengajukan gugatan kepada Pengadilan

Sebagai akibat putusanya tali pekawinan, maka dalam literatur fiqh disebutkan bahwa kalau istri yang di talak wajib menjalani masa *iddah*, maka bagi bekas suami ia harus memberikan *nafkah iddah* kepada bekas istrinya, sebagaimana terdapat dalam al-Qur-an surat at-Thalak ayat 6. Hal ini sejalan dengan apa yang ada dalam ketentuan Pasal 8 PP Nomor 45 Tahun 1990 tentang kewajiban memberikan bagian gaji bagi PNS pria yang melakukan perceraian dengan istrinya sampai istrinya menikah lagi.

## E. Langkah-langkah Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan langkah-langkah penelitian sebagai berikut:

### 1. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif, yakni penelitian yang tertuju pada pemecahan masalah yang ada pada masa sekarang (Winarno Surakhmad, 1994 : 139). Lebih lanjut Winarno (Ibid : 149) menjelaskan beberapa ciri tertentu dari metode penelitian deskriptif, yaitu :

- a. Memfokuskan diri pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang, pada masalah-masalah aktual.
- b. Data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan dan kemudian dianalisis (karena itu metode ini sering disebut metode analitik). Dalam hal ini, metode tersebut berkenaan dengan pelaksanaan Pasal 8 PP Nomor 45 Tahun 1990 tentang pembagian gaji bagi PNS yang bercerai pada Pengadilan Agama Cimahi Tahun 2003 dan kendala-kendala dalam pelaksanaannya.

### 2. Sumber Data

#### a. Sumber Data Primer

Data Primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat yang dilakukan melalui wawancara, observasi, dan alat lainnya (P. Joko Subagyo, 1991 : 9). Adapun data primer dalam penelitian ini, yaitu PNS

yang bercerai di Pengadilan Agama Cimahi Tahun 2003 dengan mengambil sampel 5 pasangan bekas suami istri dengan metode probability sistemik (P Joko Subagyo, 1991 : 30). Antara lain data primernya yaitu:

1. JHM dan SU, pekerjaan guru SD
2. DJ dan IR, pekerjaan pegawai Telkom
3. TS dan DD, pekerjaan pegawai Kecamatan
4. NS dan LI, pekerjaan pegawai PT. Inti
5. AMP dan IK, pekerjaan pegawai Bapenas

b. Sumber Data Sekunder

Data Sekunder yaitu data yang diperoleh dari atau berasal dari bahan kepustakaan (Ibid : 88). Dalam hal ini, yaitu yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti yakni pelaksanaan Pasal 8 PP Nomor 45 Tahun 1990 tentang pembagian gaji bagi PNS yang bercerai di Pengadilan Agama Cimahi selama tahun 2003 dan kendala-kendala dalam pelaksanaannya.

3. Jenis Data

Jenis data diklasifikasikan sesuai dengan butir-butir pertanyaan yang diajukan dalam rumusan dan tujuan penelitian yang telah ditetapkan. Jenis data tersebut yaitu (1) data mengenai pelaksanaan Pasal 8 PP Nomor 45 Tahun 1990 tentang pembagian gaji bagi PNS yang bercerai di Pengadilan Agama Cimahi selama Tahun 2003, (2) data mengenai kendala-kendala yang dihadapi dalam

pelaksanaan Pasal 8 PP Nomor 45 Tahun 1990 tentang pembagian gaji bagi PNS yang bercerai di Pengadilan Agama Cimahi selama Tahun 2003.

#### 4. Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data bisa dilakukan dengan cara wawancara, observasi, dan studi kepustakaan (Cik Hasan Bisri, 2001 : 66). Begitu juga dalam penelitian ini menggunakan ketiga cara diatas:

##### a. Wawancara

Wawancara yaitu suatu kegiatan yang dilakukan untuk mendapatkan informasi secara langsung dengan mengungkapkan pertanyaan-pertanyaan kepada para responden.

##### b. Teknik Observasi (pengamatan langsung) yaitu pengamatan yang dilakukan langsung ke lokasi penelitian, yakni Kantor Pengadilan Agama Cimahi.

##### c. Teknik Studi Kepustakaan, yaitu dengan mengumpulkan dan menginventarisir berbagai macam buku yang ada kaitannya dengan objek bahasan.

#### 5. Analisis Data

Analisis data adalah poses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data (Lexy J. Moleong, 1994 : 103). Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data Kualitatif, yang dilakukan terhadap data yang berupa informasi,

kemudian dikaitkan dengan data lainnya untuk mendapat kejelasan, sehingga memperoleh gambaran baru maupun menguatkan suatu gambaran yang sudah ada. Langkah ini adalah upaya untuk memperoleh suatu kesimpulan mengenai pelaksanaan Pasal 8 PP Nomor 45 Tahun 1990 tentang pembagian gaji bagi PNS yang bercerai di Pengadilan Agama Cimahi Tahun 2003 dan kendala-kendala dalam pelaksanaannya. Selain itu, penulis dibantu oleh data kuantitatif dengan menggunakan rumusan  $f/n \times 100\%$ . Adapun yang dimaksud dengan  $f$  adalah populasi atau keseluruhan jumlah responden dan  $n$  adalah sampel. Untuk menganalisis data, penulis menggunakan langkah-langkah: *Pertama*, mendeskripsikan hasil wawancara. *Kedua*, membahas hasil wawancara. *Ketiga*, menyimpulkan hasil wawancara.