

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Perkawinan

1. Pengertian Perkawinan

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan memberikan definisi bahwa perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami-isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Perkawinan yang dalam istilah agama disebut “nikah” adalah: melakukan suatu akad atau perjanjian untuk mengikatkan diri antara seorang laki-laki dan wanita untuk menghalalkan hubungan kelamin antara kedua belah pihak, dengan dasar sukarela dan keridhoan kedua belah pihak untuk mewujudkan suatu kebahagiaan hidup berkeluarga yang diliputi rasa kasih sayang dan ketentraman dengan cara-cara yang diridhoi oleh Allah SWT.¹

Perkawinan menurut Pasal 2 Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam (selanjutnya disebut dengan KHI) adalah akad yang sangat kuat atau mittsaqan ghalidzan untuk mentaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan

¹ Soemiyati, 1986, *Hukum Perkawinan Islam dan Undang-Undang Perkawinan (Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan)*, Yogyakarta, Liberty, hlm. 8.

ibadah yang mempunyai tujuan untuk mewujudkan kehidupan rumah tangga yang sakinah, mawaddah, dan warahmah. Pada Pasal 2 tersebut memberikan pengertian bahwa perkawinan sebagai pernikahan, yaitu akad nikah yang sangat kuat atau mitssaqan gholidzan untuk mentaati perintah Allah SWT dan melaksanakannya merupakan ibadah.

Mengenai pengertian perkawinan ini banyak beberapa pendapat yang berbeda. Walaupun terdapat perbedaan pendapat tentang perumusan pengertian perkawinan, tetapi dari seluruh rumusan yang di kemukakan terdapat satu unsur yang merupakan kesamaan dari seluruh pendapat, yaitu bahwa nikah itu adalah suatu perjanjian perikatan antara seorang laki-laki dan seorang wanita. Perjanjian di sini bukanlah sembarang perjanjian seperti perjanjian jual-beli atau sewa-menyewa, tetapi perjanjian dalam nikah adalah merupakan suatu perjanjian suci untuk membentuk keluarga antara seorang laki-laki dan seorang wanita. Suci disini dilihat dari segi keagamaannya dari suatu perkawinan.²

Perkawinan merupakan perikatan yang suci. Perikatan tidak dapat melepaskan dari agama yang dianut suami-isteri. Hidup bersama suami-isteri dalam perkawinan tidak semata-mata untuk tertibnya hubungan seksual tetap pada pasangan suami-isteri tetapi

² *Ibid.*

dapat membentuk rumah tangga yang bahagia, rumah tangga yang rukun, aman, dan harmonis antara suami-isteri. Perkawinan salah satu perjanjian suci antara seorang laki-laki dengan seorang perempuan untuk membentuk keluarga bahagia.³

Pengertian perkawinan menurut hukum Islam dan menurut Undang-Undang tidak terdapat perbedaan prinsipil; sebab pengertian perkawinan menurut Undang-Undang ialah: “ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.⁴

2. Tujuan Perkawinan

Faedah dan tujuan perkawinan menurut filosof Islam Imam Ghazali membagi kepada 5 (lima) hal, yaitu:⁵

- a. Untuk memperoleh keturunan yang sah yang akan melangsungkan keturunan serta memperkembangkan suku-suku bangsa manusia;
- b. Untuk memenuhi tuntutan naluariah hidup kemanusiaan;

³ Rosnidar Sembiring, 2016, *Hukum Keluarga Harta-Harta Benda dalam Perkawinan*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, hlm. 43.

⁴ Ahmad Azhar Basyir, 1989, *Hukum Perkawinan Islam*, Yogyakarta, Perpustakaan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, hlm. 11.

⁵ Soemiyati, *Op.Cit.*, hlm. 12.

- c. Untuk memelihara manusia dari kejahatan dan kerusakan;
- d. Membentuk dan mengatur rumah tangga yang menjadi basis oertama dari masyarakat yang besar di atas dasar kecintaan dan kasih sayang; dan
- e. Menumbuhkan kesungguhan dalam berusaha untuk mencari rezeki penghidupan yang halal, dan memperbesar rasa tanggung jawab.

Menurut Hilman Hadikusuma, tujuan perkawinan adalah untuk mencegah maksiat dan terjadinya perzinahan ataupun pelacuran. Tujuan perkawinan juga diatur dalam Kompilasi Hukum Islam ada Pasal 3 yang menyatakan perkawinan bertujuan untuk mewujudkan kehidupan rumah tangga yang sakinah, mawaddah dan rahmah. Sakinah artinya tenang. Seseorang yang melangsungkan perkawinan berkeinginan memiliki keluarga yang tenang dan tentram. Ketenangan dan ketentraman ini yang menjadi salah satu dari tujuan perkawinan atau pernikahan, karena hal tersebut adalah sarana efektif untuk menjaga kesucian hati agar terhindar dari perzinahan. Hal ini juga dijelaskan dalam buku karya Hilman Hadikusumo bahwa, tujuan perkawinan untuk mencegah maksiat, terjadinya perzinahan ataupun pelacuran.⁶

⁶ Shinta Afriningtyas Putri W, 2010, *Penetan Hak Asuh Anak Akibat Perceraian di Pengadilan Agama Sleman*, (Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta).

B. Tinjauan Umum tentang Perceraian

1. Perceraian Menurut Undang-Undang Perkawinan

Perceraian merupakan terputusnya keluarga karena salah satu atau kedua pasangan memutuskan untuk saling meninggalkan satu sama lain sehingga menimbulkan berhentinya kewajiban mereka melakukan sebagai suami-isteri. Perceraian tidaklah begitu saja terjadi tanpa melalui rentetan prosedur hukum melalui lembaga peradilan, baik melalui pengadilan agama bagi yang beragama Islam, maupun pengadilan negeri bagi yang beragama selain Islam.

Perkawinan di dalam Undang-Undang Perkawinan, hanya menyebutkan secara umum mengenai putusnya hubungan perkawinan, tidak diatur secara rinci mengenai cara-cara perceraian seperti yang diatur dalam hukum Islam. Dalam Pasal 38 menyebutkan ada 3 (tiga) hal yang dapat memutuskan perkawinan yaitu:⁷

- a. karena kematian salah satu pihak;
- b. perceraian;
- c. atas putusan Pengadilan

⁷ Soemiyati, *Op.Cit.*, hlm. 127.

Pasal 39 ayat (1) dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan disebutkan bahwa perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang Pengadilan, setelah Pengadilan yang bersangkutan berusaha mendamaikan kedua belah pihak.

Sehubungan dengan adanya ketentuan bahwa perceraian itu haruslah dilakukan di depan sidang Pengadilan, maka ketentuan seperti ini berlaku juga bagi mereka yang beragama Islam. Meskipun pada dasarnya hukum Islam tidak menentukan bahwa perceraian itu haruslah dilakukan di depan sidang Pengadilan, namun karena aturan yang seperti ini lebih banyak mendatangkan kebaikan bagi kedua belah pihak maka sudah sepantasnya apabila orang Islam wajib mengikuti ketentuan ini.⁸

Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 pada Pasal 19 menyebutkan, bahwa perceraian dapat terjadi karena alasan:

- a. Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabok, 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 di luar kemampuannya;

⁸ *Ibid.*

- c. Salah satu pihak mendapatkan 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/istri; dan
- f. Antara suami dan istri terus-menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.

Melihat alasan di atas tersebut, disamping adanya ketentuan bahwa perceraian itu haruslah dilakukan di depan sidang Pengadilan, maka dapat disimpulkan bahwa sesungguhnya pada dasarnya walaupun perceraian dalam perkawinan itu tidak dilarang, tetapi orang tidak boleh memutuskan hubungan perkawinan begitu saja tanpa alasan yang kuat. Jika pada dasarnya Undang-Undang Perkawinan mempersulit terjadinya perceraian hal ini adalah sesuai dengan tujuan perkawinan yang menentukan bahwa perkawinan itu memang pada dasarnya adalah untuk selama-lamanya.⁹

⁹ Soemiyati, *Op.Cit.*, hlm. 30.

2. Perceraian Menurut Hukum Islam

Menurut ketentuan Hukum Islam, perkawinan dapat putus karena:¹⁰

a. Kematian

Kematian suami atau isteri mengakibatkan perkawinan putus sejak terjadi kematian.

b. Talak

Suatu perkawinan dapat putus dan berakhir karena beberapa hal yaitu karena terjadinya talak yang dijatuhkan oleh suami kepada istri atau karena perceraian yang terjadi antara keduanya atau karena sebab-sebab lain.

c. Fasakh

Fasakh sebagai salah satu sebab putusnya perkawinan ialah meneruskan atau membatalkan hubungan perkawinan yang telah berlangsung. Fasakh dapat terjadi karena terdapat hal-hal yang membatalkan akad nikah yang dilakukan dan dapat pula terjadi karena sesuatu hal yang baru dialami sesudah akad nikah dilakukan dan hidup perkawinan berlangsung.

¹⁰ Ahmad Azhar Basyir, *Op.Cit.*, hlm. 62.

3. Perceraian Menurut Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983

Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib mendapatkan izin terlebih dahulu dari pejabat. Permintaan izin tersebut dilakukan secara tertulis, dan mencantumkan alasan lengkap yang mendasari permintaan izin tersebut.

Syarat untuk melakukan perceraian harus memenuhi beberapa hal yaitu:¹¹

- a. Salah satu pihak berbuat zinah;
- b. Salah satu pihak menjadi pemabok, pematik, atau penjudi;
- c. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama 2 (dua) tahun secara berturut-turut;
- d. Salah satu pihak mendapatkan hukuman 5 (lima) tahun;
- e. Salah satu pihak melakukan kekejaman; dan
- f. Antara suami dan istri terus-menerus terjadi perselisihan.

C. Tinjauan Umum tentang Pelaksanaan Izin Perceraian Pegawai Negeri Sipil

Permintaan izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, haruslah dilakukan sebagai berikut:

¹¹ Djoko Prakoso, 1984, *Pokok-Pokok Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 53.

1. Permintaan izin haruslah secara tertulis,
2. Surat permintaan izin haruslah dilengkapi dengan bahan pembuktian,
3. Surat permintaan izin haruslah dibuat 2 (dua) rangkap:
 - a. Untuk pejabat,
 - b. Peninggal.

Setiap atasan yang menerima surat permintaan izin perceraian harus berusaha terlebih dahulu untuk merukunkan kembali suami-istri tersebut. Apabila usahanya itu tidak berhasil, maka ia meneruskan permintaan izin perceraian tersebut kepada pejabat melalui saluran hierarki disertai pertimbangan tertulis. Dalam surat pertimbangan tersebut antara lain dikemukakan keadaan obyektif suami-istri tersebut dan memuat pula saran-saran sebagai bahan pertimbangan bagi pejabat dalam mengambil keputusan.¹²

Surat permintaan izin kepada pejabat dilakukan selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan melalui saluran hierarki terhitung sejak tanggal ia menerima surat permintaan izin perceraian itu. Setelah pejabat menerima surat permintaan izin perceraian, maka ia harus mengambil keputusan selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan terhitung sejak tanggal ia menerima surat permintaan izin yang dimaksud. Sebelum pejabat mengambil keputusan, ia juga haruslah berusaha terlebih dahulu untuk merukunkan kembali suami-

¹² *Ibid.* Hlm. 55.

isteri tersebut dengan cara memanggil mereka baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri untuk diberikan nasihat.¹³

Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 dalam Pasal 7 menyebutkan bahwa, izin bercerai bagi Pegawai Negeri Sipil tidak diberikan oleh pejabat apabila alasan-alasan untuk bercerai bertentangan dengan peraturan agama yang dianut Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan, tidak ada alasan yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan dan ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983, bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan/atau alasan yang dikemukakan bertentangan dengan akal sehat.

D. Tinjauan Umum tentang Pegawai Negeri Sipil

1. Pengertian Pegawai Negeri Sipil

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dalam Pasal 1 ayat (1) menyebutkan, bahwa 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 dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

¹³ *Ibid.*

Pegawai Negeri adalah unsur Aparatur Negara, Abdi Negara, dan Abdi Masyarakat yang dengan penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan.

Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983, menyatakan bahwa:

Pegawai Negeri Sipil adalah:

- a. Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam Undangundang Nomor 8 Tahun 1974;
- b. Yang dipersamakan dengan Pegawai Negeri Sipil yaitu:
 - 1) Pegawai Bulanan disamping pensiun;
 - 2) Pegawai Bank milik Negara;
 - 3) Pegawai Badan Usaha milik Negara;
 - 4) Pegawai Bank milik Daerah;
 - 5) Pegawai Badan Usaha milik Daerah;
 - 6) Kepala Desa, Perangkat Desa, dan petugas yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di Desa.

Pegawai Negeri Sipil haruslah menjadi teladan dan wajib memberikan contoh yang baik kepada bawahannya sebagai warga

Negara yang baik dalam kehidupan masyarakat, termasuk dalam menyelenggarakan kehidupan berkeluarga.¹⁴

2. Hak-Hak Pegawai Negeri¹⁵

- a. Memperoleh gaji
- b. Cuti
 - 1) Cuti tahunan
 - 2) Cuti besar
 - 3) Cuti sakit
 - 4) Cuti bersalin
 - 5) Cuti karena alasan penting
 - 6) Cuti di luar tanggungan Negara
- c. Memperoleh perawatan
- d. Memperoleh pensiun

3. Kewajiban Pegawai Negeri¹⁶

Mengenai kewajiban Pegawai Negeri Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 hanya menyebutkan secara eksplisit dalam lima hal yaitu:

- a. Setia dan taat kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah;

¹⁴ P.N.H. Simanjuntak, *Op.Cit.*, hlm. 68.

¹⁵ Moh. Mahfud MD, 1988, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Yogyakarta, Liberty.

¹⁶ *Ibid.*

- b. Mentaati peraturan perundang-undangan dan melaksanakan tugas kedinasan;
- c. Menyimpan rahasia jabatan;
- d. Mengangkat sumpah/janji pada pengangkatan pertama;
- e. Mengangkat sumpah/janji dalam memangku jabatan

Pada dasarnya, Pegawai Negeri Sipil adalah unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat yang harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat, baik dalam tingkah laku dan tindakan, serta ketaatan kepada perundang-undangan yang berlaku termasuk menyelenggarakan kehidupan berkeluarga. Untuk dapat melaksanakan kewajibannya yang demikian itu, maka kehidupan Pegawai Negeri Sipil harus ditunjang dengan kehidupan yang serasi, sejahtera, dan bahagia, sehingga setiap Pegawai Negeri Sipil dalam menjalankan tugasnya tidak akan banyak terganggu oleh berbagai masalah dalam keluarganya.¹⁷

Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 menyebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil yang akan melangsungkan perkawinan pertama, maka wajib memberitahukannya secara tertulis kepada pejabat melalui saluran hierarki dalam waktu selambat-lambatnya 1 (satu) tahun setelah perkawinan itu dilangsungkan. Ketentuan tersebut berlaku juga untuk Pegawai Negeri Sipil yang telah menjadi duda/janda yang melangsungkan perkawinan lagi.

¹⁷ *Ibid.*

Mengenai laporan perkawinan ini dapatlah diuraikan sebagai berikut:¹⁸

1. Pegawai Negeri Sipil yang telah melangsungkan perkawinan pertama wajib mengirimkan laporan perkawinan secara tertulis kepada pejabat melalui saluran hierarki,
2. Laporan selambat-lambatnya 1 (satu) tahun,
3. Laporan perkawinan:
 - a. Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 dibuat dalam 3 (tiga) untuk:
 - 1) Pejabat,
 - 2) Kepala BAKN,
 - 3) Peninggal.
 - b. Pegawai Negeri Sipil lain, dibuat rangkap 2 (dua) untuk:
 - 1) Pejabat,
 - 2) Tertinggal.
2. Lampiran:

Laporan perkawinan tersebut dilampirkan dengan:

- a. Salinan sah surat nikah/akta perkawinan,
- b. Pas foto isteri/suami ukuran 3 x 4 cm dan warna hitam-putih dengan ketentuan bahwa di belakang pas foto tersebut dituliskan nama lengkap isteri/suami

¹⁸ Djoko Prakoso, *Op.Cit.*, hlm. 52.

serta nama dan NIP/Nomor Identitas Pegawai Negeri Sipil yang menjadi suami/isteri,

Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 untuk perceraian menerangkan bahwa Pegawai Negeri Sipil yang akan bercerai wajib mendapatkan izin atau surat keterangan terlebih dahulu dari pejabat. Dalam surat permintaan izin tersebut harus dicantumkan alasan yang lengkap yang mendasarinya.

Pejabat yang menerima permintaan izin untuk melakukan perceraian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, wajib memperhatikan dengan seksama alasan-alasan yang dikemukakan dalam surat permintaan izin dan pertimbangan dari atasan Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan. Apabila alasan-alasan dan syarat-syarat yang dikemukakan dalam permintaan izin tersebut kurang meyakinkan, maka pejabat haruslah meminta keterangan tambahan dari isteri/suami dari Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan permintaan izin itu atau dari pihak lain yang dipandang dapat memberikan keterangan yang meyakinkan. Sebelum mengambil keputusan, pejabat berusaha lebih dahulu merukunkan kembali suami-istri yang bersangkutan dengan cara memanggil mereka secara langsung untuk diberikan nasihat.¹⁹

¹⁹ P.N.H. Simanjuntak, *Op.Cit.*, hlm. 73.