BAB IV

ANALISIS TERHADAP KEWAJIBAN IZIN KEPADA PEJABAT BAGI PNS YANG AKAN BERCERAI

A. Analisis Terhadap Makna Yang Terkandung Dalam Ketentuan Pasal 3 (1) PP No. 10 tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil

Seperti yang telah diuraikan pada pembahasan sebelumnya bahwa di Indonesia masalah perceraian telah diatur dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Peraturan Pemerintah RI Nomor 9 Tahun 1975 tentang Aturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974. Sedangkan bagi Pegawai Negeri Sipil aturannya dipisahkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Adapun sebagai hukum materiil bagi orang Islam, terdapat ketentuan dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI).

Ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Undang-undang Perkawinan berikut aturan pelaksanaannya, pada prinsipnya selaras dengan ketentuan Hukum Islam. Menurut Undang-undang tersebut, pada prinsipnya Hukum Perkawinan RI menginginkan keutuhan perkawinan sebagai suatu akad yang sangat kuat atau *mītsāqon gholīdhan* untuk mentaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah, tanpa harus terpecah belah. Dalam hal atau alasan tertentu, seorang suami atau istri diperbolehkan untuk melakukan perceraian apabila terjadi hal-hal yang menyebabkan sudah tidak mungkin lagi suatu rumah tangga tersebut utuh, dan perceraian merupakan satu-satunya jalan keluar terakhir. Hal

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

atau alasan tersebut tergambar dalam serangkaian persyaratan yang berat. Dapat tidaknya sebuah keluarga bercerai ditentukan oleh Pengadilan Agama berdasarkan terpenuhi atau tidaknya persyaratan tersebut.

Meskipun perceraian menurut Undang-undang diperbolehkan, beratnya persyaratan yang harus ditempuh mengisyaratkan bahwa pelaksanaan perceraian diPengadilan Agama menganut prinsip menutup pintu terbuka, artinya pintu perceraian tidak dibuka, kalau memang tidak diperlukan dan hanya dalam hal atau keadaan tertentu pintu dibuka.[1]

Pemerintah juga mengeluarkan peraturan yang secara efektif memandulkan peranan Peradilan Agama dari penggunaan kekuasaan tradisionalnya dalam mengatur persoalan perkawinan dan perceraian bagi masyarakat luas. Aturan ini bila tidak dikerjakan maka ia akan mendapatkan sanksi. Persyaratan persetujuan yang digariskan sama dengan yang termuat dalam undang-undang ini. Meskipun Pegawai Negeri yang beragama Islam harus mendapatkan persetujuan dari Pengadilan Agama bila mau kawin atau cerai, namun dalam hal ini Pengadilan Agama hanyalah pelaksana (*pro forma*), sebab keputusan boleh tidaknyadiputuskan terlebih dahulu oleh atasan si pemohon.[2]

Dalam syari'at Islam, lebih disukai bila keluarga utuh, bahkan kalau mungkin ia tetap mempertahankannya sampai akhir hayatnya. Karena dalam perkawinan yang diajarkan Islam bertujuan untuk membentuk dan menciptakan keluarga yang sakinah, mawaddah dan rahmah. Dalam hal tersebut perceraian sangatlah tidak dianjurkan dalam Islam, walaupun pada dasarnya perceraian

---

[1] Rahmat Hakim, *Hukum Perkawinan Islam*, (Bandung: Pustaka Setia, 2000) Cet. Ke-1, 121.
[2] Sudirman Tebba, *Perkembangan Mutakhir Hukum Islam di Asia Tenggara, Studi Kasus Hukum Keluarga dan Pengkodifikasiannya*, Cet. Ke-1 (Bandung: Mizan, 1993), 44-45.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

bukanlah perkara yang diharamkan, akan tetapi perceraian merupakan perbuatan yang paling dibenci Allah SWT.

Perceraia atau talak sebagai alternative terakhir ketika keutuhan sebuah rumah tangga sudah tidak mampu lagi dipertahankan. Islma memberatkan terjadinya perceraian, sehinnga agar mempersulit terjadinya perceraian tersebut dalam islam dianjurkan untuk menempuh usaha perdamaian antara dua belah pihak, baik melalui *hakam* ataupun dengan cara-cara lain.

Hukum positif di Indonesia juga memberatkan terjadinya perceraian, hal ini terlihat dari seklumit persyaratan yang harus dipenuhi sebelum melakukan perceraian. Lebih-lebih dalam kasus perceraian yang akan dilakukan oleh seorang Pegawai Negeri Sipil. Berbeda dengan perceraian yang dilakukan oleh masyarakat pada umumnya, Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan melakukan perceraian wajib memperoleh izin pejabat terlebih dahulu sebagai mana ketentuan dalam Pasal 3 (1) PP No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil. Hal tersebut merupakan salah satu upaya mengurangi angka perceraian di Indonesia.

Selain itu Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tersebut juga bermaksud sebagai upaya untuk meningkatkan disiplin bagi Pegawai Negeri Sipil itu sendiri. Bahkan untuk melengkapi dan menyempurnakan peraturan tersebut kemudian dikeluarkannya lagi Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990.

Peraturan-peraturan tersebut adalah dimaksudkan untuk meningkatkan Disiplin Pegawai Negeri Sipil dalam melakukan perkawinan dan perceraian, mengingat Pegawai Negeri Sipil adalah unsur Aparatur Negara, Abdi Negara, dan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Abdi masarakat yang harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat dalam tingkah laku, tindakan, dan ketaatan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk dapat melaksanakan kewajiban yang demikian itu, maka kehidupan Pegawai Negeri Sipil harus diunjang oleh kehidupan berkeluarga yang serasi, sehingga setiap Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugasnya tidak akan banyak terganggu oleh masalah-masalah dalam keluarganaya.

Sehubungan dengan contoh dan keteladanan yang harus diberikan oleh Pegawai Negeri Sipil kepada bawahan dan masyarakat, maka kepada Pegawai Negeri Sipil dibebankan ketentuan disiplin yang tinggi. Untuk melakukan perkawinan dan perceraian Pegawai Negeri Sipil harus memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat yang bersangkutan.

Adapun ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 secara garis besar mengatur tentang prosedur dan persyaratan bagi Pegawai Negeri Sipil apabila akan : (1) melakukan perkawinan, (2) beristeri lebih dari seorang, (3) melakukan perceraian, (4) larangan hidup bersama tanpa nikah, (5) ketentuan sanksi pelanggaran. Sementara itu Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 berisi tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983, namun dalam hal ini perubahan tersebut tidaklah terhadap keseluruhan dari ketentuan yang ada dalam Peraturan Pemerintah tersebut, akan tetapi lebih bersifat memperketat prosedur dan syarat untuk melakukan perkawinan sekaligus memperjelas dan memperluas sanksi hukum terhadap Pegawai Negeri Sipil yang melanggar peraturan disiplin tersebut.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Persyaratan utama bagi seorang Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan percercerai dijelaskan dalam keentuan Pasal 3 (1) PP No. 10 Tahun 1983 yang menegaskan bahwa wajib memperoleh izin dari pejabat.

Dari uraian di atas, sebenarnya dapat dikenali bahwa isi pokok Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 adalah disamping; (1) ketentuan materiil tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dalam melakukan perkawinan dan perceraian juga (2) ketentuan formil (baca: Acara) bagi Pegawai Negeri Sipil yang akan beristeri lebih dari seorang. Sebab peraturan tersebut mengatur pula prosedur dan tata cara yang harus ditempuh oleh Pegawai Negeri Sipil ketika akan mengajukan perkara perceraian ke Pengadilan Agama, yaitu mempersyaratkan adanya izin terlebih dahulu dari pejabat yang berwenang.

Ketentuan materiil yang ada didalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 berupaya menempatkan izin pejabat sebagai bagian yang mutlak adanya. secara lebih tegas memperkuat kedudukan izin pejabat dalam proses perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Kewajiban izin kepada pejabat ini menjadi sebuah kelembagaan yang kuat dalam proses beracara karena ternyata dalam Peraturan Pemerintah itu sendiri mengatur tata cara perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil melalui izin pejabat. Kemudian secara lebih konkrit operasional, dijabarkan melalui Surat Edaran Kepala Badan Administrasi dan Kepegawaian Negara Nomor 08/SE/1983.

Namun demikian, sesuai dengan UU Nomor 1 Tahun 1974 bahwa proses mengajukan permohonan untuk bercerai bagi Pegawai Negeri Sipil muslim harus tetap berpijak pada Pasal 38, 39, 40 UU Nomor 1 Tahun 1974 dengan menggunakan asas personalitas keislaman sesuai dengan Pasal 49 UU Nomor 7

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Tahun 1989 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2006, sebagaimana telaha diubah dengan UU No. 50 Tahun 2009 Tentang Peradilan Agama.

Dalam asas personalitas keislaman yang melekat pada UU Nomor 7 Tahun 1989 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2006, sebagaimana telaha diubah dengan UU No. 50 Tahun 2009 Tentang Peradilan Agman, dijumpai beberapa penegasan yang melekat membarengi asas dimaksud :

1. Pihak-pihak yang bersengketa sama-sama pemeluk agama Islam.
2. Perkara perdata yang disengketakan mengenai perkara-perkara dibidang perkawinan, kewarisan, wasiat, hibah, waqaf , zakat, infak, shodaqoh, dan ekonomi syariah.
3. Hubungan hukum yang melandasi keperdataan tertentu tersebut berdasarkan hukum Islam, oleh karena itu acara penyelesaiannya berdasarkan hukum Islam.

Untuk lebih jelasnya, kita rangkai dengan ketentuan Pasal 2 UU Nomor 7 Tahun 1989, sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2006, sebagaimana telaha diubah dengan UU No. 50 Tahun 2009 Tentang Peradilan Agama yang menyatakan bahwa "Peradilan Agama merupakan salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam mengenai perkara perdata tertentu yang diatur dalam Undang-undang ini".[3] Kemudian pada penjelasan umum mengulang dan menerangkan apa-apa yang termasuk dalam bidang perdata tertentu tersebut, yang berbunyi : Pengadilan Agama merupakan Pengadilan Tinggi pertama untuk memeriksa,

[3] Busthanul Arifin, *Pelembagaan Hukum Islam di Indonesia, Akar Sejarah, Hambatan dan Prospeknya*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), 3

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

memutus, dan menyelesaikan perkara-perkara antara orang-orang yang beragama Islam dibidang perkawinan, kewarisan, wasiat, hibah, waqaf, zakat, infak, shodaqoh, dan ekonomi syariah berdasarkan hukum Islam. Dan apa yang tercantum dalam penjelasan umum tersebut sama dengan apa yang dirumuskan pada Pasal 49 yang berbunyi :

1. Pengadilan Agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara-perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang :

   a. Perkawinan;
   b. Kewarisan,
   c. Wasiat
   d. Hibah,
   e. Wakaf
   f. Zakat
   g. Infak
   h. Sedakah.[4]
   i. Ekonomi syariah.[5]

Maka dapat dipahami bahwa bagaimanapun Pegawai Negeri Sipil yang muslim, dalam penyelesaian perkara perkawinan/perceraian tetap menggunakan materiil hukum yang berdasarkan hukum Islam dengan hukum formil yang berdasarkan hukum Islam pula. Ternyata dalam aplikasi hukum perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil terdapat beberapa ketentuan yang diatur kemudian oleh Mahkamah Agung sebagai institusi lembaga hukum dan peradilan tertinggi. Akan tetapi secara materiil tetap menggunakan dasar-dasar hukum Islam yakni UU No. 1 Tahun 1974 dan PP. No. 9 Tahun 1975 beserta Kompilasi Hukum Islam.

---

[4]Amir Syarifuddin, Harun Al Rashid, *Himpunan Perundang-undangan dan Peraturan Pemerintah Tentang Badan-badan Peradilan di Indonesia, UU Nomor 7 Tahun 1989*, (Ghalia Indonesia), 738-739.
[5] Basiq Djalil, *Peradilan Agama di Indonesia*, (Jakarta : Kencana , 2006), 251.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Ketentuan Mahkamah Agung tersebut tertuang dalam SEMA (Surat Edaran Mahkamah Agung) Nomor 5 Tahun 1984 yang berbunyi :

1. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 merupakan peraturan disiplin bagi Pegawai Negeri Sipil dalam rangka usaha Pemerintah membina Korps Pegawai Negeri Sipil yang bersih dan jujur, hal mana banyak tergantung pada hidup kekeluargaan yang serasi dari Pegawai Negeri Sipil Negeri yang bersangkutan;
2. Pasal 16 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 mengatur sanksi-sanksi manakala seorang Pegawai Negeri melanggar ketentuan-ketentuan dari Peraturan Pemerintah ini, yaitu diberhentikan dengan hormat tanpa permohonan sendiri;
3. Karena perkara-perkara perselisihan perkawinan yang berakibat perceraian adalah wewenang dari Pengadilan Agama bagi yang beragama Islam dan Pengadilan Negeri bagi yang beragama selain Islam, di instruksikan agar sebelum memulai pemeriksaan di Pengadilan agar Hakim memerintahkan lebih dahulu kepada Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan gugatan cerai atau permintaan persetujuan ijin perceraian tersebut, untuk melampirkan surat ijin mengajukan gugatan cerai dari pejabat yang dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 pada surat gugatan/permohonan yang bersangkutan sebagaimana contoh formulir model B terlampir dan contoh formulir model A apabila pejabat yang bersangkutan tidak mengijinkan mengajukan perceraian.
4. Untuk memberi waktu bagi Pegawai Negeri Sipil tersebut mendapatkan izin Pejabat yang dimaksud, sidang ditunda selama-lamanya untuk 6 (enam) bulan dan tidak akan diperpanjang lagi;

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

5. Apabila setelah waktu yang diberikan menurut butir 4 di atas lewat, dan Pegawai Negeri Sipil tersebut tidak mencabut surat gugatan cerai, maka Hakim diharuskan memberikan peringatan kepada yang bersangkutan dengan menunjuk ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 yang memuat sanksi-sanksi pemberhentian sebagai Pegawai Negeri Sipil;
6. Setelah usaha-usaha pada butir 5 diatas dilaksanakan, maka perkara dilanjutkan pemeriksaannya;
7. Bagi perkara-perkara seperti yang dimaksud dalam butir 3, yang sedangdalam proses pemeriksaan dan belum diputus/diucapkan oleh Pengadilan Agama / Pengadilan Negeri / Pengadilan Tinggi Agama / Pengadilan Tinggi /Mahkamah Agung, sejauh mungkin diterapkan ketentuan-ketentuan dalam petunjuk pelaksanaan ini;
8. Setelah putusan Pengadilan mempunyai kekuatan hukum tetap, maka Pengadilan mengirim salinan putusannya kepada Pejabat yang dimaksud oleh Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 dalam waktu 1 (satu) bulan.[6]

Dengan demikian, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 dan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 yang semula merupakan aturan administrasi tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil saja, yang tidak mempunyai keterkaitan organis fungsional dalam pemeriksaan dan penyelesaian perkara di Pengadilan Agama. Kemudian melalui SEMA No. 5 Tahun 1984 ini ketentuan izin pejabat telah ditransformasikan ke dalam

[6] *Kumpulan Surat Edaran Mahkamah Agung 1981-1991*, BP. Tunas Agung, 144-145., juga bisa dilihat pada *Himpunan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) dan PeraturanMahkamah Agung (PERMA) Republik Indonesia Tahun 1951-1997*, Mahkamah Agung Republik Indonesia, Pebruari 1999, 569-570.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

aturan hukum Islam yang secara organis fungsional menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari hukum acara di Pengadilan Agama dalam menyelesaikan permohonan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.

SEMA Nomor 5 Tahun 1984 ini memberikan pengertian bahwa sebelum ketentuan materiil dan formil hukum Islam dijalankan, terlebih dahulu Pegawai Negeri Sipil menyelesaikan kewajiban izin pejabat dengan segala aturan formilnya (Acara) yang ditentukan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 jo Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 dalam hal permohonan ingin bercerai.

Sehingga dengan demikian bagi Pegawai Negeri Sipil yang yang akan mengajukan permohonan untuk bercerai tidak cukup dengan surat permohonan saja, tetapi harus pula ada izin dari pejabat. Setelah itu hakim dapat mengambil putusan sela bahwa Pegawai Negeri Sipil tersebut telah mendapatkan izin pejabat maka pokok perkara dapat diperiksa. Namun bila ternyata Pegawai Negeri Sipil tersebut belum mendapatkan izin pejabat, hakim dapat mengambil putusan sela dengan memerintahkan Pegawai Negeri Sipil tersebut untuk wajib memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat dengan jangka waktu selama-lamanya 6 (enam) bulan. Sebagaimana ditentukan oleh SEMA Nomor 5 Tahun 1984. Dan apabila sampai batas waktu yang ditentukan tersebut Pegawai Negeri Sipil belum memenuhi kewajibannya, maka hakim karena jabatannya membuat penetapan agar perkara permohonan untuk bercerai dikeluarkan dari daftar perkara.

B. Tinjauan Hukum Islam Terhadap Makna Yang Terkandung Dalam Pasal 3 (1) PP No. 10 Tahun 1983

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Allah SWT telah menentukan sendiri sumber hukum (dan ajaran) Islam yang wajib diikuti oleh setiap muslim. Menurut Al Qur'an surat an-Nisa' ayat 59, setiap muslim wajib mentaati (mengikuti) kemauan dan kehendak Allah SWT, kehendak Rasul dan kehendak *ulil amri* yakni orang yang mempunyai kekuasaan atau "penguasa". Kehendak Allah berupa ketetapan inikini tertulis dalam Al Qur'an, kehendak Rasul terhimpun sekarang dalam kitab-kitab hadith, kehendak "penguasa" termaktub dalam hasil karya orang yangmemenuhi syarat untuk berijtihad karena mempunyai "kekuasaan" berupa ilmu pengetahuan untuk mengalirkan (ajaran) hukum Islam dari dua sumber utamanya itu yakni dari Al Qur'an dan sunnah Nabi Muhammad Saw.[7]

Adapun ayat Al Qur'an yang memuat perintah untuk taat kepada Allah SWT, Rasul dan ulil amri adalah sebagai berikut :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُواْ أَطِيعُواْ اللّهَ وَأَطِيعُواْ الرَّسُولَ وَأُوْلِي الأَمْرِ مِنكُمْ فَإِن تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللّهِ وَالْيَوْمِ الآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلاً –٥٩

Artinya: "Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul-Nya, dan ulil amri diantara kamu, kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al-Qur'an) dan Rasul-Nya (Sunnah), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah SWT dan hari kemudian, yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya". (Q.S. al-Nisa' :59).[8]

Ulil amri adalah *umara,* ahli hikmah, ulama, pemimpin pasukan dan seluruh pemimpin lainnya dan *zu'ama* yang manusia merujuk kepada mereka dalam hal kebutuhan dan kemaslahatan umum. Dalam halaman selanjutnya al-Maraghi juga menyebutkan contoh yang dimaksud dengan *ulil amri* ialah *ahlul*

---

[7] Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam, Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, Cet. Ke-3, Ed. 3 (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1993), 65.
[8] Departemen Agama RI, *Al Qur'an dan Terjemahnya*, (Semarang: Toha Putera, 1989), 128.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

halli wal aqdi yang dipercaya oleh umat, seperti ulama, pemimpin militer dan pemimpin dalam kemaslahatan umum seperti pedagang, petani, buruh, wartawan dan sebagainya.

Pada pembahasan sebelumnya telah dibahas tentang pengertian, dan tata cara mengajukan permohonan izin kepada pejabat bagi seorang Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian yang termuat dalam Pasal 3 (1) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 yang berbunyi "Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat" yang pada prinsipnya adalah pengaturan proses permohonan bercerai bagi Pegawai Negeri Sipil dengan adanya kewajiban mendapatkan izinlebih dahulu dari pejabat sebelum melakukan perceraian. Kemudian setelah mendapatkan izin tersebut barulah proses permohonan perceraian Pegawai Negeri Sipil dapat berlangsung sesuai dengan ketentuan undang-undang yang ada. Dan apabila ketentuan ini tidak dipenuhi oleh Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan, maka akan mendapatkan sanksi Disiplin Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan perundang-undangan.

Apabila penulis mengamati Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 "Pegawai Negeri Sipil Pria yang akan beristeri lebih dari seorang wajib memperoleh izin lebih dahulu dari pejabat" ini, kata-kata "wajib" yang termuat dalam Peraturan Pemerintah tersebut menurut penulis tidak sama artinya dengan wajib di dalam *"al-Ahkam al-Khomsah"*. Karena wajib atau *fardh* ialah perbuatan atas dasar suruhan yang kalau dikerjakan mendapat pahala dan kalau ditinggalkan mendapat dosa.[9] Jadi, berbeda pengertian karena perkataan wajib di dalam a*l-Ahkam al-Khomsah* adalah bersifat mutlak, sedangkan wajib dalam peraturan ini

[9] Sayuti Thalib, *Hukum Kekeluargaan Indonesia*, Cet. Ke-5 (Jakarta: UI Press,1986), 17.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

bersifat tidak mutlak. Maksudnya adalah manakala terjadi pelanggaran atau dengan kata lain Pegawai Negeri Sipil pria atau wanita yang akan bercerai tersebut tidak terlebih dahulu melewati proses ketentuan perundang-undangan yang ada atau tidak mendapatkan izin dari pejabat terlebih dahulu maka apa yang sudah dilakukannya (bercerai) itu tetap sah dan hanya merupakan pelanggaran terhadap Disiplin Pegawai Negeri Sipil, yang mana tentang sanksinya telah diatur dalam peraturan tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Dengan demikian dapat dipahami bahwa ada atau tidaknya izin dari pejabat tidak dapat mengurangi keabsahan perceraian. Sehingga kewajiban izin tidak memiliki pengaruh dan akibat hukum terhadap perceraian itu sendiri, dan memang adanya kewajiban mendapatkan izin dari pejabat tersebut hanya didasarkan pada pertimbangan hukum yang sifatnya tindakan preventif, agar Pegawai Negeri Sipil menghindari perceraian yang cenderung marak terjadi dalam hubungan berumah tangga, sehingga pada akhirnya masalah keluarga tersebut dapat mengganggu dari pada tugas kedinasan sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Hal ini dapat juga ditunjukkan dengan mencermati dasar hukum kewajiban izin bagi Pegawai Negeri Sipil yang akan bercerai sebagaimana yang disebutkan dalam Bab III diatas yang memuat dasar hukum formal (yuridis formil) dan dasar hukum moral karena status dan kedudukannya sebagai Pegawai Negeri Sipil. Dasar hukum formal tersebut tercakup dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 dan juga semua peraturan yang berkaitan dengan kedudukan dan fungsi Pegawai Negeri Sipil seperti Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian dan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Sedang dasar moral adalah rasa tanggung jawab Pegawai Negeri

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sipil sebagai aparatur negara yang harus memiliki integritas keteladanan dan sikap disiplin yang tinggi, sikap keteraturan hidup, baik sebagai pribadi maupun anggota keluarga dan masyarakat. Tanggung jawab itu juga merupakan wujud dari sumpah jabatan sebagai pegawai yang harus taat dan tunduk kepada semua peraturan yang ada. Apalagi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 sebagai peraturan yang menyempurnakan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983, memberikan muatan nilai hukum yang lebih kuat dengan mem-*back up* Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tersebut sekaligus memberikan kepastian hukum dan rasa keadilan.

Peraturan Pemerintah tersebut tidak mencantumkan aturan yang menyatakan bahwa perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil yang tidak didasarkan pada persyaratan yang telah ditetapkan serta tidak mendapatkan pengesahan hukum adalah perceraian yang tidak sah. Disebabkan peraturan pemerintah tersebut lebih ditujukan untuk mengatur boleh tidaknya seorang Pegawai Negeri Sipil bercerai dan bukan mengenai sah atau tidaknya suatu perceraian.

Dasar kewajiban untuk mendapatkan izin dari pejabat terlebih dahulu bagi permohonan perceraian Pegawai Negeri Sipil tersebut dapat diketahui melalui konsideran Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983, yaitu:

1. UU Nomor 1 Tahun 1974 dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 yang mengatur tentang perkawinan yang berlaku bagi segenap warga Negara Indonesia.
2. Bahwa Pegawai Negeri Sipil wajib memberikan contoh yang baik kepada bawahannya dan menjadi teladan sebagai warga negara yang baik dalam masyarakat termasuk dalam menyelenggarakan kehidupan keluarga.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3. Dalam rangka meningkatkan disiplin Pegawai Negeri Sipil dalam melakukan perkawinan dan perceraian sehingga dipandang perlu untuk menetapkan Peraturan Pemerintah mengenai izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.[10]

Dengan demikian dapat kita pahami, bahwa ketentuan hukum pada Pasal 3 (1) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 merupakan peraturan yang sangat dibutuhkan demi berjalannya fungsi Pegawai Negeri Sipil. Atau dengan kata lain Peraturan Pemerintah tersebut terkandung tujuan kebaikan bagi kemaslahatan, yakni upaya menegakkan disiplin dan sikap keteladanan Pegawai Negeri Sipil sebagai aparatur negara yang selalu dijadikan panutan masyarakat. Dan dalam hal ini dipandang bahwa Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian akan lebih banyak mendapatkan kemafsadatan dari pada kemaslahatan. Sehingga ini dapat diartikan sebagai upaya untuk menghindari kemungkinan kemafsadatan. Dan kita mengetahui bahwasanya segala syari'at yang berkembang di dunia ini bertujuan mewujudkan kemaslahatan. Sebagaimana asas-asas pembentukan hukum syara' dimana terdapat kaidah yang mengatakan :[11]

Hukum itu berlaku menurut illatnya, ada atau tidak".

Hal ini juga sesuai dengan kaidah :[12]

"*Menolak madlarat harus didahulukan atas mendatangkan manfaat*"

Berarti hukum *syara'* dalam hal ini disamping berorientasi kepada wahyu yang sifatnya mutlak juga bersumber kepada *ra'yu* untuk menelusuri segi-segi kemaslahatan yang tidak terdapat dalam nash dan tidak bertentangan dengan *nash*. Jadi, jelaslah bahwasanya setiap hukum didasarkan atas hikmahnya dan

---

[10] Undang-undang Perkawinan, *Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil*,(Surabaya: Arkola), 59.
[11] Dahlan Idhamy, *Karakteristik Hukum Islam*, (Semarang, t.t)., 41.
[12] Hasbi al-Shiddieqy, *Falsafah Hukum Islam*, Cet. Ke-5 (Jakarta: Bulan Bintang, 1993), 329.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

keberadaan hukum dikaitkan dengan ketiadaan hikmahnya. Karena sesungguhnya hikmah merupakan motivasi atas pembentukan hukum dan menjadi tujuan akhir yang dimaksudkan dari hukum tersebut.[13] Tujuan yang hendak dicapai adalah kemaslahatan yang menjadi tujuan syari' (pembuat hukum) dalam membentuk hukum yakni mewujudkan atau menyempurnakan hukum ataupun kerusakan yang hendak ditolak/diperkecil oleh *syari'* melalui pembentukan hukum.[14]

Dengan dasar kaidah maslahah tersebut, dapat diketahui bahwa kewajiban izin kepada pejabat bagi Pegawai Negeri Sipil yang akan bercerai mempunyai landasan hukum yang jelas dalam ajaran Islam. Kemaslahatan tersebut adalah adanya kebutuhan dan tujuan untuk membentuk sikap keteladanan Pegawai Negeri Sipil dalam kehidupan keluarganya dan masyarakatnya serta sikap disiplin Pegawai Negeri Sipil dalam menjalankan tugas-tugasnya sebagai aparatur negara dan abdi negara.

[13] Abdul Wahab Khallaf, *Ilmu Ushul Fiqih*, (Semarang: Bina Utama, 1994) , 86.
[14] Ibid.,

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id