

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Negara yang merdeka dan berdaulat, Indonesia mempunyai tujuan negara sebagaimana tersurat dalam Alenia Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa tujuan negara antara lain melindungi segenap bangsa dan seluruh tanah tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta melaksanakan perdamaian dunia. Tujuan negara tersebut dapat tercapai melalui pembangunan nasional.

Pelaksanaan pembangunan nasional membutuhkan sarana-sarana tertentu guna mewujudkan tujuan negara, sarana itu dapat berupa manusia dan sarana yang berbentuk benda, seperti benda bergerak, benda tetap dan modal atau uang. Hubungan hukum antara negara dengan saran yang berbentuk manusia ini menimbulkan kaidah hukum kepegawaian.<sup>1</sup>

Pemerintah terlibat langsung dalam usaha-usaha pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan warga negaranya. Tugas-tugas pemerintah dalam menyelenggarakan pembangunan tersebut dilaksanakan melalui aparatnya, dalam hal ini adalah Pegawai Negri Sipil.

Aturan hukum yang berkaitan dengan pegawai negri sudah ada sejak awal kemerdekaan. Untuk memudahkan pembahasan sejarah perkembangan

aturan hukum yang mengatur Pegawai Negeri Sipil atau hukum kepegawaian maka dibuat empat periode yang meliputi :

1. Periode awal kemerdekaan Indonesia.
- 2 Periode Berlakunya Undang Undang Nomor 18 Tahun 1961
3. Periode Berlakunya Undang Undang Nomor 8 Tahun 1974
4. Periode Berlakunya Undang Undang Nomor 43 Tahun 1999

Satu hal yang membedakan keberlakuan Undang Undang Kepegawaian satu dengan yang lain adalah sistem pemerintahan pada saat itu. Reformasi yang terjadi bulan Mei 1998 telah mengakibatkan perubahan yang signifikan dalam tata kehidupan sistem politik dan sistem pemerintahan negara. Salah satu perubahan tersebut adalah munculnya desentralisasi kepada daerah untuk mengelola sendiri segala urusannya diluar urusan agama, pertahanan dan keamanan, keuangan, politik. Hal itu ditandai dengan diterbitkannya Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah. Kewenangan daerah tersebut antara lain adalah kewenangan dalam bidang kepegawaian. Hal-hal itulah yang kemudian menjadi pertimbangan perubahan atas Undang Undang Nomor 8 tahun 1974. Pemerintah merasa bahwa perubahan sistem politik dan sistem pemerintahan belum terwadahi dalam aturan-aturan hukum yang sudah ada, sehingga pada tahun 1999 diterbitkan Undang Undang Nomor 43 Tahun 1999.<sup>2</sup>

Kepegawaian adalah segala hal mengenai kedudukan, kewajiban, hak dan pembinaan Pegawai Negeri Sipil Menurut Pasal 1 angka 1 Undang

Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian disebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil adalah setiap Warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat sebagai yang ditentukan diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Pengertian Pegawai Negeri Sipil dalam pengertian stipulatif dan ekstensif. Pengertian stipulatif Pegawai Negeri Sipil adalah pengertian tentang makna Pegawai Negeri Sipil yang diberikan oleh Undang Undang. sedangkan pengertian ekstensif adalah pengertian perluasan yang dimaksud pegawai negeri dalam hal-hal tertentu, misalnya ketentuan Pasal 415-437 Kitab Undang Undang Hukum Pidana dan lain-lain<sup>3</sup>.

Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 maka pegawai negeri terdiri:

#### 1. Pegawai Negeri Sipil

##### a. Pegawai Negeri Sipil Pusat

Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibedakan pada Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan belanja pada Departemen atau Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretariatan atau Lembaga Tinggi Negara, Instansi Vertikal di daerah Propinsi atau Kabupaten

atau Kota, Kepaniteraan Pengadilan atau dipekerjakan untuk tugas negara lainnya.

b. Pegawai Negeri Sipil Daerah

Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Propinsi atau bekerja pada Pemerintah Daerah Propinsi atau Kabupaten atau Kota.

2. Anggota Tentara Nasional Indonesia

Anggota Tentara Nasional Indonesia diatur dalam Undang Undang tersendiri.

3. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia

Keanggotaan Kepolisian Republik Indonesia diatur dalam undang undang tersendiri.

4. Disamping itu pejabat yang bersangkutan dapat mengangkat pegawai tidak tetap.

Perihal perceraian ini, maka di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 jo Surat Edaran Kepala BAKN Nomor 08/SE/1983 tanggal 26 April 1983, diatur sebagai berikut:

1. Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian, wajib memperoleh izin tertulis terlebih dari pejabat.
2. Syarat dipenuhinya untuk melakukan perceraian ialah:
  - a. Salah satu pihak berbuat zinah
  - b. Salah satu pihak menjadi pemabok, pemadat, atau penjudi

- c. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama 2 (dua) tahun berturut-turut,
- d. Salah satu pihak mendapat hukuman 5 (lima) tahun,
- e. Salah satu pihak melakukan kekejaman
- f. Antara suami dan istri terus menerus terjadi perselisihan

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian diatas dalam latar belakang masalah tersebut diatas maka diajukan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana Pelaksanaan Izin Perceraian Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta ?
2. Apakah hambatan-hambatan yang muncul dari pelaksanaan izin perceraian Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta ?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui prosedur dan mendiskripsikan izin perceraian Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Kota Yogyakarta.
2. Untuk menemukan hambatan-hambatan yang muncul dari pemberian izin perceraian oleh pejabat yang berwenang bagi Pegawai Negeri Sipil yang beragama Islam dan kaitannya dengan pencegahan terjadinya perceraian

dikalangan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta.

#### **D. Manfaat Penelitian**

##### **1. Secara Teoritis**

Bagi ilmu pengetahuan diharapkan dapat memberikan tambahan sumbangan pengetahuan hukum pada umumnya dan pada Hukum Administrasi Negara pada umumnya.

##### **2. Secara Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai sumbang saran atau bahan pertimbangan bagi Pemerintah Kota Yogyakarta dalam masalah izin perceraian dikalangan Pegawai Negeri Sipil.

#### **E. Tinjauan Pustaka**

##### **1. Pegawai Negeri Sipil**

Secara Etimologi, Pegawai Negeri Sipil terdiri dari tiga kata yaitu pegawai yang berarti karyawan atau orang yang bekerja. Kata Negeri yang berarti kota, negara pemerintahan yang baik. Sedangkan kata Sipil memiliki arti rakyat biasa bukan tentara. Denga demikian Pegawai Negeri Sipil secara etimologi berarti orang biasa atau yang bukan tentara yang bekerja pada negara atau pemerintah.

Pegawai Negeri Sipil merupakan salah satu bagian dari pokok-pokok hukum kepegawaian yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 43

Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Pengertian Pegawai Negeri Sipil sebagaimana yang tercantum pada Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian adalah :

“Pegawai Negeri Sipil merupakan setiap warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahkan tugas Negara lainnya, dan digaji berdasarkan Undang-Undang yang berlaku”

Perceraian dalam pegawai Negeri Sipil terdapat adanya perubahan tentang keharusan mengajukan permintaan tentang kejelasan mengenai perceraian mengajukan izin dalam hal perceraian, larangan bagi Pegawai Negeri Sipil wanita untuk menjadi istri kedua / ketiga / keempat, pembagian gaji sebagai akibat terjadinya perceraian yang diharapkan dapat lebih menjamin keadilan bagi kedua belah pihak.

Perubahan lainnya yang bersifat mendasar dan lebih memberi kejelasan terhadap ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1980 ialah mengenai pengertian hidup bersama yang tidak diatur sebelumnya. Dalam peraturan pemerintah ini disamping diberikan batasan yang lebih jelas, juga ditegaskan bahwa Pegawai Negeri Sipil dilarang hidup bersama. Pegawai Negeri Sipil yang melakukan hidup bersama dijatuhi hukuman disiplin berat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 1980.

Mengingat faktor penyebab pelanggaran terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983 berbeda-beda maka saksi terhadap pelanggaran yang semula berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas

permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil. Dalam Peraturan Pemerintah ini diubah menjadi salah satu hukuman disiplin berat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 1980 hal mana dimaksud untuk lebih memberi rasa keadilan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983 dipersamakan dengan Pegawai Negeri Sipil, apabila melanggar ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983 Peraturan Pemerintah ini, dikenakan pula hukumannya disiplin berat berdasarkan peraturan pemerintah Nomor 30 tahun 1980 tentang peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Sanksi yang dijatuhkan kepada Pegawai Negeri Sipil atau atasan kecuali pegawai bulanan disamping pensiun dijatuhi hukuman disiplin berat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 1980 apabila melakukan perbuatan sebagai berikut :

- a. Tidak memberitahukan perkawinan pertama secara tertulis kepada pejabat dalam jangka waktu selambat-lambatnya satu tahun setelah perkawinan dilangsungkan.
- b. Melakukan perceraian tanpa memperoleh izin yang berkedudukan sebagai penggugat atau tanpa surat keterangan bagi yang berkedudukan sebagai tergugat, terlebih dahulu dari pejabat.
- c. Beristri lebih dari satu orang tanpa memperoleh izin terlebih dahulu

- d. Melakukan hidup bersama diluar ikatan perkawinan yang sah dengan wanita yang bukan istrinya atau dengan pria yang bukan suaminya.
- e. Tidak melaporkan perceraian kepada pejabat dalam jangka waktu satu tahun selambat-lambatnya perkawinan dilangsungkan.
- f. Tidak melaporkan perkawinan yang kedua/ketiga/keempat kepada pejabat yang berwenang selambat-lambatnya satu tahun setelah perkawinan dilangsungkan.
- g. Setiap atasan yang tidak memberikan pertimbangan dan tidak meneruskan permintaan izin atau pemberitahuan adanya gugatan perceraian untuk melakukan perceraian dan atau untuk beristri lebih dari satu orang dalam jangka waktu selambat-lambatnya tiga bulan setelah menerima permintaan izin atau pemberitahuan adanya gugatan perceraian.
- h. Pejabat yang tidak memberikan keputusan terhadap permintaan izin perceraian atau tidak memberikan surat keterangan atas pemberitahuan adanya gugatan perceraian, dan atau tidak lebih dari seorang dalam jangka waktu selambat- lambatnya tiga bulan setelah menerima permintaan izin atau pemberitahuan adanya gugatan perceraian;
- i. Pejabat yang tidak melakukan pemeriksaan dalam hal mengetahui adanya Pegawai Negeri Sipil dalam lingkunganya yang melakukan hidup bersama diluar ikatan perkawinan yang sah.
- j. Pegawai Negeri Sipil wanita yang menjadi istri kedua/ketiga/keempat diistihikan dihukum disialin pemberhentian tidak dengan hormat sebagai

Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980.

- k. Pegawai Negeri Sipil dijatuhi salah satu hukuman disiplin serta berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 1980, apabila menolak melaksanakan pembagian gaji dan atau tidak mau menandatangani daftar gajinya sebagai akibat perceraian.

## 2. Hukum Perkawinan Islam Dan Undang-Undang Perkawinan

Walaupun pada dasarnya melakukan perkawinan itu adalah bertujuan untuk selama-lamanya, tetapi ada kalanya ada sebab-sebab tertentu yang mengakibatkan perkawinannya tidak dapat diteruskan jadi harus diputuskan ditengah jalan atau terpaksa putus dengan sendirinya, atau dengan kata lain terjadi perceraian antara suami-istri.

Perceraian dalam istilah Figh disebut “talak” atau “furqah”. Adapun arti dari pada talak ialah : membuka ikatan membatalkan perjanjian, sedangkan “furqah” artinya *bercerai*, yaitu lawan dari *berkumpul*. Kemudian kedua kata itu dipakai oleh para ahli figh sebagai satu istilah, yang berarti : perceraian suami-istri.

Perkataan talak dalam istilah istilah figh mempunyai dua arti, yaitu arti yang umum dan arti yang khusus. Talak menurut arti yang umum ialah segala macam bentuk perceraian baik yang dijatuhkan suami, yang ditetapkan oleh hakim, maupun perceraian yang jatuh dengan sendirinya atau perceraian karena meninggalnya salah seorang dari suami atau istri.

Talak dalam artian yang khusus ialah perceraian yang dijatuhkan oleh

pihak suami. Karena salah satu bentuk dari perceraian antara suami-istri itu ada yang disebabkan karena talak maka untuk selanjutnya istilah talak disini dimaksudkan sebagai talak dalam arti yang khusus.

Tujuan daripada perkawinan yang diperintahkan oleh agama islam ialah perkawinan yang dimaksudkan untuk selama-lamanya atas dasar saling cinta-mencintai antara suami-istri. Perkawinan yang dilaksanakan yang menyimpang dari tujuan yang disyariatkan, hukumnya adalah Haram. Misalnya nikah yang tujuannya hanya untuk sementara waktu atau hanya untuk melepaskan hawa nafsu saja (mut'ah), nikah muhallil dan lain sebagainya.

Suami-istri dalam melaksanakan kehidupan tentu saja tidak selamanya berada dalam situasi yang damai dan tenteram tetapi kadang-kadang terjadi juga salah paham antara suami-isteri atau salah satu pihak melalaikan kewajibannya, tidak percaya-mempercayai satu sama lain.

Keadaan timbul dalam ketegangan ini, kadang-kadang dapat diatasi sehingga antara kedua belah menjadi baik kembali, tetapi adakalanya kesalahan faham itu menjadi berlarut, tidak dapat didamaikan dan terus menerus menjadi pertengkaran antara suami-isteri itu. Apabila suatu perkawinan yang demikian itu dilanjutkan maka pembentukan rumah tangga yang damai dan tenteram seperti yang disyariatkan oleh agama itu tidak tercapai dan ditakutkan pula perpecahan antara suami-isteri akan mengakibatkan pemecahan antara keluarga kedua belah pihak

Maka dari itu untuk menghindari perpecahan keluarga yang makin meluas maka agama islam mensyaratkan perceraian sebagai jalan ke luar yang terakhir bagi suami-isteri yang sudah gagal dalam membina rumah tangganya.

Islam mensyariatkan perceraian tetapi bukan berarti agama islam menyukai terjadinya perceraian dari suatu perkawinan. Dan perceraian pun tidak boleh dilaksanakan setiap saat yang dikendaki.

Perceraian walaupun diperbolehkan tetapi agama islam tetap memandang bahwa perceraian adalah sesuatu yang bertentangan dengan dengan asas-asas hukum islam. Hal ini bisa dilihat dalam hadist nabi :Rosulullah s.a.w. mengatakan

“yang halal yang paling dibenci Allah ialah Perceraian”( H.R. Abu daud dan dinyatakan Shahih oleh Al-Hakim) bagi orang yang melakukan perceraian tanpa alasan, Rasulullah s.a.w. berkata”Apakah yang menyebabkan salah seorang kamu mempermainkan hukum Allah, ia mengatakan : Aku sesungguhnya telah mentalak (istriku) dan sungguh aku telah merujuknya”. (H.R. an – Nasai dan Ibnu Huban)”.

Melihat isi hadist nabi tersebut diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa talak itu walaupun telah diperbolehkan oleh agama, tetapi pelaksanaannya harus berdasarkan suatu alasan yang kuat dan merupakan jalan yang terakhir yang ditempuh oleh suami istri, apabila cara lain telah diusahakan sebelumnya tetap tidak dapat mengembalikan keutuhan kehidupan rumahtangga suami istri tersebut.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Ny. Soemiyati, SH. *Hukum perkawinan islam dan undang-undang perkawinan* hlm103-105

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Metode Pengumpulan Data**

#### **a. Data Sekunder**

Yaitu dilakukan dengan cara mempelajari, membaca, memahami dan menganalisis perundang-undangan, buku-buku literatur dan dokumen-dokuman yang dimaksudkan sebagai referensi bagi penulisan. Untuk memperoleh data sekunder tentang permasalahan yang erat tentang obyek yang akan diteliti. Bahan-Bahan yang diper gunakan adalah:

#### **1) Bahan Hukum Primer**

Yaitu dengan mempelajari undang-undang yang berlaku sesuai dengan obyek penelitian. Bahan hukum primer terdiri dari:

- a) Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian.
- b) Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian.
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor. 10 tahun 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.

#### **2). Bahan Hukum Sekunder**

Bahan ini merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, serta dapat membantu dalam menganalisis dan memahami bahan hukum sekunder

- a) Buku-buku yang membahas tentang kepegawaian
- b) Buku-buku yang membahas tentang izin perceraian Pegawai Negeri Sipil
- c) Peraturan Perundang-undangan
- d) Buku-buku dan literturnya

### 3). Bahan Hukum Tersier

Bahan ini merupakan bahan hukum primer dan hukum sekunder terdiri dari buku-buku tentang izin perkawinan dan perceraian Pegawai Negeri Sipil, buku-buku tentang kepegawaian, kamus ejaan yang disempurnakan.

#### b. Data Primer

Penelitian dilakukan dengan cara memperoleh data langsung dari obyek penelitian yang bertujuan untuk memperoleh data yang diperlukan

##### 1) Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Badan Kepegawaian Daerah Pemerintah Kota Yogyakarta.

##### 2) Responden

Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Kota Yogyakarta

##### 3) Narasumber

Kepala Badan Kepegawaian Daerah

##### 4) Teknik Pengumpulan Data

Adapun data yang akan dikumpulkan adalah dengan cara wawancara yaitu dengan melakukan tanya jawab secara lisan

dengan nara sumber dan memberikan daftar pertanyaan berupa kuisisioner yang diajukan kepada pegawai.

#### 5). Metode Pengambilan Sample

Yang digunakan yaitu Purposive Random Sampling yaitu teknik penentuan sample berdasarkan pertimbangan atau penelitian subyektif atau penelitian dalam hal ini peneliti menentukan sendiri responden mana yang dianggap dapat mewakili populasi

## 2. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan adalah pendekatan kuantitatif informasi dan data yang berhasil diperoleh baik data primer maupun diklasifikasikan secara baik untuk dianalisis dengan menggunakan teknik analisis data secara deskriptif/kuantitatif sehingga tidak meniawah