

MENEGUHKAN KETAHANAN KELUARGA PEGAWAI NEGERI SIPIL
MELALUI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN (STUDI
PERATURAN PEMERINTAH NO. 10 TAHUN 1983 JO. PP NO. 45
TAHUN 1990 TENTANG IZIN PERKAWINAN DAN PERCERAIAN BAGI
PEGAWAI NEGERI SIPIL)



SKRIPSI

DISUSUN DAN DIAJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARI'AH DAN
HUKUM UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA UNTUK MEMENUHI SEBAGIAN SYARAT
MEMPEROLEH GELAR SARJANA STRATA SATU DALAM HUKUM
KELUARGA ISLAM

OLEH:

MUHAMMAD FAILLASUF FAIZ
18103050055

PEMBIMBING:

Dr. AHMAD BUNYAN WAHIB, M.Ag., M.A.

PRODI HUKUM KELUARGA ISLAM
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA
2022

ABSTRAK

Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, merupakan aturan khusus yang dibebankan kepada Pegawai Negeri Sipil, dalam ruang lingkup perkawinan dan perceraian, di samping Undang-Undang No. 1 Tahun 1974. Namun terdapat perbedaan ketentuan antara dua peraturan tersebut. Perbedaan ketentuan tersebut terletak pada ketentuan perizinan kepada atasan atau Pejabat dalam perkara perceraian atau poligami, perbedaan ketentuan alasan perceraian, ketentuan yang lebih spesifik terkait akibat hukum perceraian, larangan Pegawai Negeri Sipil wanita menjadi istri kedua/ketiga/keempat, serta pemberlakuan sanksi bagi Pegawai Negeri Sipil yang tidak mematuhi aturan tersebut. Perbedaan ketentuan serta adanya ketentuan baru tersebut merupakan peningkatan kedisiplinan kepada Pegawai Negeri Sipil melalui peraturan perkawinan dan perceraian. Tidak hanya itu, aturan tersebut juga mengindikasikan adanya upaya negara untuk meneguhkan dan menjaga ketahanan keluarga Pegawai Negeri Sipil melalui peraturan perundang-undangan. Penulis tertarik untuk mengkaji hal apa saja yang diatur melalui Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah Np. 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, dalam usaha meneguhkan dan menjaga ketahanan keluarga Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian Pustaka (*library research*) berupa analisis peraturan perundang-undangan. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis-normatif dengan cara menganalisis data berdasarkan pada asas-asas hukum dan perbandingan hukum yang ada dalam masyarakat. Sumber data primer penelitian ini adalah Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 dan Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975. Sumber data sekunder bersumber dari buku-buku, artikel-artikel dalam bentuk jurnal ilmiah, internet, skripsi dan lain sebagainya yang berkaitan dengan penelitian ini. Penelitian ini menggunakan teori pembaharuan hukum Islam di Indonesia, melalui Undang-Undang Perkawinan.

Hasil dari penelitian ini yang dapat disimpulkan adalah, melalui Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, mengatur ketentuan tambahan yang dikhususkan kepada Pegawai Negeri Sipil yang hendak melakukan perkawinan dan perceraian. Dalam konteks perkawinan yang diperketat, peraturan tersebut mengatur mengenai laporan perkawinan kepada instansi, mekanisme poligami berupa izin kepada Pejabat, larangan Pegawai Negeri Sipil wanita dipoligami, dan larangan hidup layaknya suami istri diluar ikatan perkawinan yang sah. Sedangkan dalam konteks mempersulit perceraian, peraturan tersebut mengatur mekanisme perizinan perceraian kepada Pejabat, pengetatan alasan perceraian, serta akibat hukum dari perceraian berupa penyerahan sebagian hasil gaji kepada istri dan anak.

Kata Kunci: Pegawai Negeri Sipil, Perkawinan, Perceraian, Ketahanan Keluarg

SURAT KEASLIAN DAN BEBAS PLAGIARISME

PERNYATAAN KEASLIAN DAN BEBAS PLAGIARISME

Yang bertanda tangan di bawah ini,

Nama	:	Muhammad Faillasuf Faiz
NIM	:	18103050055
Program Studi	:	Hukum Keluarga Islam
Fakultas	:	Syari'ah dan Hukum

Menyatakan bahwa naskah skripsi saya yang berjudul: Meneguhkan Ketahanan Keluarga Pegawai Negeri Sipil Melalui Peraturan Perundang-Undangan (Studi PP No. 10/1983 jo. PP No. 45/1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil) secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya pribadi kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya, dan bebas dari plagiarisme. Jika di kemudian hari terbukti bukan karya pribadi atau melakukan plagiasi maka saya siap ditindak dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Yogyakarta, 13 Dzulhijjah 1443 H
13 Juni 2022 M

Yang menyatakan,



Muhammad Faillasuf Faiz
18103050055



SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI

Hal : Skripsi Saudara Muhammad Faillasuf Faiz
Kepada

Yth. Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga
di Yogyakarta

Assalamu'alaikum wr. wb.

Setelah membaca, meneliti, memberi petunjuk dan mengoreksi serta mengadakan perbaikan seperlunya, maka kami selaku pembimbing berpendapat bahwa skripsi saudara:

Nama : Muhammad Faillasuf Faiz
NIM : 18103050055
Prodi : Hukum Keluarga Islam
Judul Skripsi : "Meneguhkan Ketahanan Keluarga Pegawai Negeri Sipil Melalui Peraturan Perundang-Undangan (Studi PP No 10/1983 jo. PP No 45/1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.)"

Sudah dapat diajukan kepada Fakultas Syari'ah dan Hukum Prodi Hukum Keluarga Islam Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Strata Satu.

Dengan ini kami mengharap agar skripsi saudara tersebut di atas dapat dimunaqasyahkan. Atas perhatiannya, kami ucapan terima kasih.

Wassalamu'alaikum wr. wb.

Yogyakarta, 13 Dzulhijjah 1443 H
13 Juli 2022 M

Pembimbing,

Dr. Ahmad Bunyan Wahib, M.Ag., M.A.
NIP. 19750326 199803 1 002



PENGESAHAN TUGAS AKHIR

Nomor : B-1049/Un.02/DS/PP.00.9/08/2022

Tugas Akhir dengan judul

: MENEGUHKAN KETAHANAN KELUARGA PEGAWAI NEGERI SIPIL MELALUI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN (STUDI PERATURAN PEMERINTAH NO. 10 TAHUN 1983 JO. PP NO. 45 TAHUN 1990 TENTANG IZIN PERKAWINAN DAN PERCERAIAN BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL)

yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : MUHAMMAD FAILLASUF FAIZ
Nomor Induk Mahasiswa : 18103050055
Telah diujikan pada : Rabu, 20 Juli 2022
Nilai ujian Tugas Akhir : A

dinyatakan telah diterima oleh Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

TIM UJIAN TUGAS AKHIR



Ketua Sidang

Dr. Ahmad Bunyan Wahib, M.Ag., M.A.
SIGNED

Valid ID: 62ea76a2aebd9



Penguji I

Ahmad Syaifudin Anwar, M.H.
SIGNED

Valid ID: 62e925e385020



Penguji II

Bustanul Arifien Rusydi, M.H.
SIGNED

Valid ID: 62ealb6c92568



Yogyakarta, 20 Juli 2022

UIN Sunan Kalijaga
Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum

Prof. Dr. Drs. H. Makhrus, S.H., M.Hum.
SIGNED

Valid ID: 62eb28c33d65a

MOTTO

“Dunia ini hanya setetes air, kalau kau tak dapat jangan sedih, karena yang tak kau dapat hanya setetes. Dan kalau kau dapat, jangan bangga, karena yang kau dapat hanya setetes”

Ust. Abdul Somad

“sebaik baik bekal adalah taqwa, libatkan Allah dalam setiap perkara..”



HALAMAN PERSEMBAHAN

Penulis mempersembahkan karya skripsi ini kepada:

Keluarga

Terima kasih yang tak terhingga saya ucapkan kepada Ayah dan Ibu yang selalu mendukung, membantu, dan memotivasi saya selama penyusunan skripsi ini, serta selalu mendoakan Ananda agar menjadi anak yang baik dan bermanfaat bagi agama dan bangsa. Dan juga kepada kakak saya yang selalu mengingatkan, mendukung dan mengarahkan saya selama menyelesaikan skripsi ini. Semoga Allah senantiasa mengiringi keluarga kami dengan keberkahan, *Aamiin.*

Civitas Akademika UIN Sunan Kalijaga

Terima kasih yang tak terhingga juga saya ucapkan kepada guru-guru saya yang telah menyalurkan ilmunya kepada saya dan telah sabar membimbing saya agar kelak saya menjadi pribadi yang lebih baik dan bermanfaat bagi diri sendiri, sesama, agama, dan bangsa.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

SISTEM TRANSLITERASI ARAB-LATIN

Transliterasi adalah pengalihan tulisan dari satu bahasa ke dalam tulisan bahasa lain. Dalam skripsi ini transliterasi yang dimaksud adalah pengalihan tulisan Bahasa Arab ke Bahasa Latin. Penulisan transliterasi Arab-Latin dalam skripsi ini menggunakan transliterasi berdasarkan Surat Keputusan Bersama Menteri Agama Republik Indonesia dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor: 158 Tahun 1987 dan Nomor: 0543 b/U/1987. Secara garis besar uraiannya adalah sebagai berikut:

A.Konsonan Tunggal

Huruf Arab	Nama	Huruf latin	Nama
ا	Alif	tidak dilambangkan	tidak dilambangkan
ب	Ba‘	B	be
ت	Ta‘	T	te
ث	Ša‘	Š	es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	je
ح	Ha‘	Ḩ	ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha‘	Kh	ka dan ha
د	Dal	D	de
ذ	Żal	Ż	ze (dengan titik di atas)
ر	Ra‘	R	er
ز	Zai	Z	zet
س	Sin	S	es
ش	Syin	Sy	es dan ye
ص	Şad	Ş	es (dengan titik di bawah)
ض	Dad	Đ	de (dengan titik di bawah)
ط	Ta‘	Ț	te (dengan titik di bawah)
ظ	Za‘	Ż	zet (dengan titik di bawah)
ع	Ain	܂	koma terbalik di atas
غ	Gain	G	ge
ف	Fa‘	F	ef
ق	Qaf	Q	qi
ك	Kaf	K	ka
ل	Lam	L	_el

م	Mim	M	_em
ن	Nun	N	_en
و	Waw	W	w
ه	Ha‘	H	ha
ء	Hamzah	=	apostrof
ي	Ya‘	Y	ye

B. Konsonan Rangkap karena Syaddah

مَتَعَدِّدَةٌ	ditulis	<i>muta 'addidah</i>
عَدَّةٌ	ditulis	<i>'iddah</i>

C. Ta‘ Marbūtah di Akhir Kata

1. Bila dimatikan ditulis h

حِكْمَةٌ	ditulis	<i>hikmah</i>
عِلْمٌ	ditulis	<i>'illah</i>

(ketentuan ini tidak diperlukan bagi kata-kata Arab yang sudah terserap dalam bahasa Indonesia, seperti salat, zakat dan sebagainya, kecuali bila dikehendaki lafal aslinya).

2. Bila diikuti dengan kata sandang al serta bacaan kedua itu terpisah, maka ditulis dengan h.

كَرَامَةُ الْأَوْلِيَاءِ	ditulis	<i>Karāmah al-Auliyā'</i>
--------------------------	---------	---------------------------

3. Bila *ta‘ marbūtah* hidup atau dengan harakat fathah kasrah dan ḍammah ditulis t atau h.

زَكَّةُ الْفِطْرِ	ditulis	<i>Zakāh al-Fitrī</i>
-------------------	---------	-----------------------

D. Vokal Pendek

1.	---	Fathah	ditulis	a
2.	---	Kasrah	ditulis	i
3.	---	Dammah	ditulis	u

E. Vokal Panjang

1.	Fathah + alif إِسْتِحْسَان	ditulis ditulis	ā <i>Istihsān</i>
2.	Fathah + ya' mati أَنْثَى	ditulis ditulis	ā Unsā
3.	Kasrah + yā' mati الْعَوَابِنَ	ditulis ditulis	ī al-'Ālwānī
4.	Dammah + wāwu mati عُلُومٌ	ditulis ditulis	û 'Ulūm

I. Vokal Rangkap

1.	Fathah + ya' mati غَرِيْمٌ	ditulis ditulis	ai <i>Gairihim</i>
2.	Fathah + wawu mati زَوْلٌ	ditulis ditulis	au <i>Qaul</i>

II. Vokal Pendek yang ber Berurutan dalam Satu Kata Dipisahkan dengan Apostrof

أَنْثَمٌ	ditulis	<i>a'antum</i>
أَعْدَتْ	ditulis	<i>u'iddat</i>
إِنْ شَكَرْتَ	ditulis	<i>la'in syakartum</i>

III. Kata Sandang Alif + Lam

a. Bila diikuti huruf *Qamariyyah*

الْقُرْآن	ditulis	<i>Al-Qur'an</i>
الْقِيَاس	ditulis	<i>al-Qiyās</i>

b. Bila diikuti huruf *Syamsiyyah* ditulis dengan menggunakan huruf *Syamsiyyah* yang mengikutinya, serta menghilangkan huruf *l*(el)nya.

المرسالة	ditulis	<i>ar-Risālah</i>
النساء	ditulis	<i>an-Nisā'</i>

IV. Penulisan Kata-Kata dalam Rangkaian Kalimat

Ditulis menurut bunyi atau pengucapannya.

أهل الرأي	ditulis	<i>Ahl ar-Ra'yi</i>
أهل السنة	ditulis	<i>Ahl as-Sunnah</i>

K. Pengecualian

Sistem transliterasi ini tidak berlaku pada:

- a. Kosa kata Arab yang lazim dalam bahasa Indonesia dan terdapat dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, misalnya hadis, lafaz, shalat, zakat dan sebagainya.
- b. Judul buku yang menggunakan kata Arab, namun sudah di- Latin-kan oleh penerbit, seperti judul buku Al-Hijab, Fiqh Mawaris, Fiqh Jinayah dan sebagainya.
- c. Nama pengarang yang menggunakan nama Arab, tetapi berasal dari negara yang menggunakan huruf Latin, misalnya M. Quraish Shihab, Ahmad Syukri Soleh dan sebagainya.
- d. Nama penerbit di Indonesia yang menggunakan kata Arab, misalnya Mizan, Hidayah, Taufiq, Al-Ma'arif dan sebagainya.

KATA PENGANTAR

Segala puji hanya bagi Allah, kami memuji-Nya, memohon pertolongan dan ampunan kepada-Nya, kami berlindung kepada Allah dari kejahanatan diri-diri kami dan kejelekan amal perbuatan kami. Barangsiapa yang Allah beri petunjuk, maka tidak ada yang dapat menyesatkannya dan barangsiapa yang Allah sesatkan, maka tidak ada yang dapat memberinya petunjuk.

Segala puji dan syukur senantiasa saya panjatkan kehadirat Allah *Subhanahu Wa Ta'ala*, yang telah melimpahkan *taufiq, hidayah, inayah* serta kenikmatan yang tak terhingga, sehingga saya mendapat kemudahan serta keringanan untuk menyusun skripsi ini dengan baik. Sholawat serta salam senantiasa saya haturkan kepada Baginda Nabi Muhammad Shallallahu 'Alaihi Wa Salam, beserta keluarga, kerabat dan para sahabatnya yang telah memberikan suri tauladan bagi kita semua umatnya dan semoga kita semua termasuk kedalam umatnya yang mendapatkan syafaat di hari akhir, *Aamiin*.

Syukur *Alhamdulillah*, saya dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul “*Menjaga Ketahanan Keluarga Pegawai Negeri Sipil Melalui Peraturan Perundang-Undangan (Studi PP No. 10/1983 jo. PP No. 45/1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil)*”. Semoga karya tulis ilmiah ini dapat bermanfaat bagi pembaca dan penelitian selanjutnya.

Tentunya skripsi ini tidak dapat terselesaikan tanpa adanya bantuan dan motivasi dari berbagai pihak. Untuk itu penulis ucapkan terima kasih sebanyak-banyaknya dan hormat kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Phil. Al Makin, S.Ag., MA., selaku Rektor Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
2. Bapak Prof. Dr. Drs. H. Makhrus, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
3. Bapak Yasin Baidi, S.Ag., M.Ag., selaku Ketua Program Studi Hukum Keluarga Islam Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
4. Bapak Dr. H. Abu Bakar Abak, M.M., selaku Dosen Pembimbing Akademik yang telah meluangkan waktunya untuk membimbing saya dalam menentukan judul penulisan proposal skripsi.
5. Bapak Dr. Ahmad Bunyan Wahib, M.Ag., MA., selaku Dosen Pembimbing Skripsi saya yang telah tulus ikhlas meluangkan waktu, tenaga, dan pikiran untuk membimbing, memberi arahan, kritik dan saran yang membangun, hingga saya dapat menyelesaikan skripsi ini.
6. Kepada kedua orang tua saya, Bapak Fajar Budi Santosa dan Ibu Inti Trisginarsih, dan juga kakak saya mbak Maharani Padma Utami, yang tak henti-hentinya memberikan doa dan memberikan dukungan serta kesabarannya, sehingga menjadi motivasi bagi saya untuk segera menyelesaikan studi S1 di Program Studi Hukum Keluarga Islam Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
7. Seluruh Dosen Fakultas Syari'ah dan Hukum, khususnya Prodi Hukum Keluarga Islam, yang telah menyalurkan ilmunya kepada saya selama saya

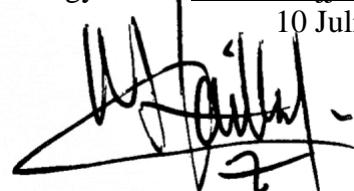
menyelesaikan studi S1 di Program Studi Hukum Keluarga Islam Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.

8. Teman-teman seperjuangan Hukum Keluarga Islam 2018 yang selalu mendukung saya untuk segera menyelesaikan skripsi ini.
9. Ucapan terima kasih juga saya sampaikan kepada Keluarga Besar Pusat Studi dan Konsultasi Hukum, Pengurus Harian PSKH Periode 2021-2022, keluarga peradilan semu (Simulator PSKH, Merak HAFARA, AKM IX, SFNMCC 2021), para praktisi pembimbing kompetisi peradilan semu, KKN Luar Jawa Lombok Barat-Kisah Kalobar, Kalijaga Basketball, Squad Sabar Ikhtiar Doa, Tongkrongan Bnt x Lh-Lh serta Trio Valo, yang telah mewarnai masa perkuliahan saya.
10. Serta semua pihak yang telah membantu dan mendukung saya dalam menyelesaikan skripsi ini.

Akhirnya, hanya kepada Allah, kita panjatkan doa dan syukur atas segala kebaikan yang kita terima, semoga jasa-jasa mereka menjadi amal ibadah dan mendapat balasan yang lebih baik dari oleh Allah SWT. Semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi penulis maupun pembaca. Besar harapan saya dari pembaca, dapat memberi kritik dan saran yang membangun, agar dapat memperbaiki kekurangan dalam penulisan skripsi ini.

Yogyakarta 10 Dzulhijjah 1443 H

10 Juli 2022 M



Muhammad Faillasuf Faiz
18103050055

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
ABSTRAK	ii
SURAT KEASLIAN DAN BEBAS PLAGIARISME.....	iii
SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI	iv
HALAMAN PENGESAHAN.....	v
MOTTO	vi
HALAMAN PERSEMBAHAN	vii
SISTEM TRANSLITERASI ARAB-LATIN.....	viii
KATA PENGANTAR.....	xii
DAFTAR ISI.....	xv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	4
C. Tujuan dan Kegunaan	5
D. Telaah Pustaka	6
E. Kerangka Teori	12
F. Metode Penelitian.....	18
G. Sistematika Pembahasan.....	20
BAB II PEGAWAI NEGERI SIPIL DAN MASYARAKAT SIPIL	22
A. Pegawai Negeri Sipil Sebagai Pegawai/Aparat Pemerintah	22
B. Pegawai Negeri Sipil Sebagai Role Model Masyarakat Sipil	26
C. Aturan Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil	28
1. Pertimbangan Pengaturan Hukum Khusus Pegawai Negeri Sipil.....	28

2. Regulasi Aturan Hukum Khusus Pegawai Negeri Sipil.....	32
BAB III PEGAWAI NEGERI SIPIL DAN HUKUM KELUARGA	36
a. Peraturan Perkawinan Bagi Pegawai Negeri Sipil	36
b. Peraturan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.....	40
BAB IV MENEGUHKAN KETAHANAN KELUARGA PEGAWAI NEGERI SIPIL MELALUI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN..	49
A. Perkawinan dan Perceraian Khusus Pegawai Negeri Sipil	49
B. Upaya Pemerintah Dalam Meneguhkan Ketahanan Keluarga Pegawai Negeri Sipil	52
1. Memperketat Aturan Perkawinan	52
2. Mempersulit Perceraian	62
3. Sanksi Bagi Pegawai Negeri Sipil Yang Melanggar Aturan	74
BAB V PENUTUP.....	79
A. Kesimpulan.....	79
B. Saran	80
DAFTAR PUSTAKA	82
LAMPIRAN.....	I

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Bagi suatu Negara dan Bangsa seperti Indonesia adalah mutlak adanya Undang-Undang Perkawinan Nasional yang sekaligus menampung prinsip-prinsip dan memberikan landasan hukum perkawinan yang selama ini menjadi pegangan dan telah berlaku bagi berbagai golongan dalam masyarakat kita.¹ Peraturan tersebut termuat dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan. Dalam undang-undang ini ditentukan prinsip-prinsip atau asas-asas mengenai perkayaan dan segala sesuatu yang berhubungan dengan perkawinan.

Masih berkaitan dengan hukum perkawinan, khusus untuk Pegawai Negeri Sipil, diberikan ketentuan tambahan yang termuat dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil. Peraturan Pemerintah tersebut merupakan aturan khusus yang dibebankan kepada Pegawai Negeri Sipil, dalam ruang lingkup perkawinan dan perceraian. Aturan ini ditetapkan dengan pertimbangan bahwa Pegawai Negeri Sipil wajib memberikan contoh yang baik kepada bawahannya dan menjadi teladan sebagai warga negara yang baik dalam masyarakat, termasuk dalam

¹ Penjelasan Umum Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

menyelenggarakan kehidupan berkeluarga, serta sebagai upaya meningkatkan disiplin Pegawai Negeri Sipil dalam melakukan perkawinan dan perceraian.²

Ketentuan yang terkandung dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, secara keseluruhan memuat mengenai ketentuan perceraian, nafkah ‘iddah, aturan beristri lebih dari satu, dan berbagai aturan kehidupan keluarga lainnya yang dikhkususkan bagi Pegawai Negeri Sipil. Ketentuan yang tertuang dalam aturan tersebut memuat aturan tambahan yang telah disesuaikan dengan ketentuan yang telah ada dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

Terdapat perbedaan ketentuan yang tertuang antara peraturan khusus Pegawai Negeri Sipil tersebut, dengan Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan. Beberapa ketentuan tersebut terletak pada ketentuan perizinan kepada atasan atau Pejabat, seorang Pegawai Negeri Sipil yang ingin melakukan perceraian wajib terlebih dahulu memperoleh izin dari pejabat.³ Ketentuan perizinan kepada atasan juga termuat pada ketentuan beristri lebih dari satu⁴; Alasan perceraian, izin untuk bercerai karena alasan istri mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya

² Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, Bagian pertimbangan

³ Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, Pasal 3 ayat (1).

⁴ Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, Pasal 4 ayat (1).

sebagai istri, tidak diberikan oleh Pejabat.⁵; Kewajiban kepada bekas istri atau nafkah ‘iddah; Ketentuan lain yang tertuang dalam peraturan khusus Pegawai Negeri Sipil dan tidak ada pengaturannya dalam Undang-Undang Perkawinan, terdapat pada larangan Pegawai Negeri Sipil wanita menjadi istri kedua, ketiga, atau keempat.⁶; Adapun pengaturan sanksi yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil yang melanggar ketentuan dalam peraturan khusus tersebut, akan dikenai sanksi sesuai dengan pelanggaran yang ia lakukan. Sebagai contoh, apabila Pegawai Negeri Sipil melakukan hidup Bersama dengan wanita atau pria sebagai suami istri, dan setelah ditegur atasannya masih terus melakukannya, dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil.⁷ Hal ini dilakukan tidak lain adalah sebagai bentuk kedisiplinan yang dibebankan kepada Pegawai Negeri Sipil.

Berdasarkan perbedaan ketentuan serta adanya ketentuan baru yang termuat dalam peraturan khusus Pegawai Negeri Sipil tersebut di atas, merupakan peningkatan kedisiplinan yang tinggi kepada Pegawai Negeri Sipil, mengingat Pegawai Negeri Sipil wajib memberikan contoh kepada bawahannya serta memberi teladan yang baik kepada masyarakat, tidak hanya kedisiplinan dalam mematuhi aturan perundang-undangan saja, tetapi juga kedisiplinan

⁵ Pasal 7 ayat (2).

⁶ Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, Pasal 4 ayat (2).

⁷ Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, Pasal 17.

dalam kehidupan keluarga. Sehingga dapat dikatakan bahwa alasan pemerintah mengundangkan peraturan tersebut adalah sebagai upaya negara dalam meneguhkan dan menjaga ketahanan keluarga Pegawai Negeri Sipil melalui peraturan perundang-undangan, dengan harapan keluarga Pegawai Negeri Sipil dapat terhindar dari masalah-masalah sehingga terpenuhi hak-haknya, serta dapat memenuhi kewajiban-kewajibannya sebagai Pegawai Negeri Sipil dengan lebih baik.⁸

Mengetahui salah satu tujuan diundangkannya peraturan khusus Pegawai Negeri Sipil tersebut merupakan upaya negara dalam meneguhkan dan menjaga ketahanan keluarga Pegawai Negeri Sipil melalui peraturan perundang-undangan, dirasa perlu untuk mengkaji lebih dalam mengenai konsep ketahanan keluarga yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah yang akan diangkat dalam kajian ini adalah

1. Bagaimanakah Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 dalam mengatur perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS)?

⁸ Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, Bagian Penjelasan Umum.

2. Hal-hal apa saja yang diatur melalui Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 dalam usaha menjaga ketahanan keluarga Pegawai Negeri Sipil (PNS)?

C. Tujuan dan Kegunaan

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dan kegunaan dari penelitian ini adalah untuk :

1. Tujuan Penelitian
 - a. Mengetahui bagaimana Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 Jo. Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil dalam mengatur perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS).
 - b. Mengetahui hal-hal apa saja yang diatur melalui Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 Jo. Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, dalam usaha menjaga ketahanan keluarga Pegawai Negeri Sipil (PNS).
2. Kegunaan Penelitian
 - a. Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk menambah ilmu pengetahuan khususnya dalam kajian hukum keluarga Islam di Indonesia khususnya dalam kajian ketahanan keluarga Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan sebagai media untuk memperluas wawasan

serta sudut pandang baru terkait Hukum Keluarga Islam kepada penyusun maupun pembaca.

b. Praktis

Memberi gambaran kepada masyarakat dan peneliti bahwa dalam aturan tersebut merupakan upaya negara dalam menjaga ketahanan keluarga Pegawai Negeri Sipil (PNS), yakni melalui Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.

c. Untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H) pada Fakultas Syari'ah

D. Telaah Pustaka

Berdasarkan hasil pencarian penelitian terdahulu yang penyusun lakukan, terdapat beberapa karya yang memiliki tema penelitian yang hampir sama, yaitu tentang perkawinan dan perceraian Pegawai Negeri Sipil. Ada dua kelompok penelitian terdahulu tentang perkawinan dan perceraian Pegawai Negeri Sipil, pertama analisis hukum dalam peraturan perkawinan dan perceraian Pegawai Negeri Sipil, kedua implementasi aturan perkawinan dan perceraian Pegawai Negeri Sipil.

Kelompok pertama riset terdahulu tentang perkawinan dan perceraian Pegawai Negeri Sipil yaitu: pertama tulisan oleh Muhammad Yusuf dengan judul Tinjauan Yuridis Terhadap Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan PP No. 45 Tahun 1990 Jo. PP No. 10 Tahun

1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil, kedua tulisan oleh Mohammad Furkon dengan judul Tinjauan Hukum Islam Terhadap Kewajiban Memperoleh Izin Pejabat dalam Perceraian Pegawai Negeri Sipil (Studi Pasal 3 (1) PP No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil), ketiga tulisan oleh Inayatul Syarifa dengan judul Analisis Hukum Islam Tentang Prosedur Perceraian Pegawai Negeri Sipil (Analisis Terhadap PP No. 45 Tahun 1990), keempat tulisan oleh Nurhayati dengan judul Tinjauan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Hukum Positif di Indonesia, kelima tulisan oleh Zidna Mazidah dengan judul Tinjauan Hukum Islam Terhadap Kewajiban Nafkah Pegawai Negeri Sipil Kepada Bekas Istrinya (Studi Pasal 8 PP No. 10 Tahun 1983 jo. PP No. 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil), keenam tulisan oleh Badrusyahrir dengan judul Poligami Bagi Pegawai Negeri Sipil Dalam Perspektif Hukum Islam, dan ketujuh tulisan oleh Rizki Fadli Robi dengan judul Proses Perceraian Pegawai Negeri Sipil dan Pejabat Negara Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990. Kelompok kedua riset terdahulu tentang perkawinan dan perceraian Pegawai Negeri Sipil yaitu: pertama tulisan oleh Nur Farikha Rahmania dengan judul Implementasi Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan Perceraian Bagi PNS PP No. 10 Tahun 1983 jo. PP No. 45 Tahun 1990 (Studi Kasus di Pengadilan Agama Surakarta), kedua tulisan oleh Noeris Widiya Masita dengan judul Analisis Yuridis Terhadap Alasan-Alasan Mengajukan Izin Perceraian Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan

Kantor Pemerintahan Kabupaten Gresik , ketiga tulisan oleh Andi Muhammad Ridha Rahmatullah dengan judul Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Surat Izin Perceraian Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Maros Kelas IB, keempat tulisan oleh Amar Ma'ruf dengan judul Implementasi Peraturan Perkawinan dan Perceraian PNS dan Pejabat (Studi PP No. 10 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990), dan kelima tulisan oleh

Berdasarkan dua kelompok riset terdahulu yang telah disebutkan, maka riset yang ingin dilakukan peneliti masuk ke dalam kelompok pertama. Riset terdahulu pada kelompok pertama yang sudah disebutkan, terdapat tiga riset yang paling mendekati dengan riset yang ingin peneliti lakukan, yaitu: riset yang dilakukan oleh Muhammad Yusuf dengan judul Tinjauan Yuridis Terhadap Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan PP No. 45 Tahun 1990 Jo. PP No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil, kedua riset yang dilakukan oleh Inayatul Syarifa dengan judul Analisis Hukum Islam Tentang Prosedur Perceraian Pegawai Negeri Sipil (Analisis Terhadap PP No. 45 Tahun 1990 dan ketiga riset yang dilakukan oleh Nurhayati dengan judul Tinjauan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Hukum Positif di Indonesia. Berdasarkan dua riset terdahulu yang paling mendekati dengan riset yang akan dilakukan, terletak pada sisi tema.

Pertama, riset yang dilakukan oleh Muhammad Yusuf dengan judul Tinjauan Yuridis Terhadap Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai

Negeri Sipil Berdasarkan PP No. 45 Tahun 1990 Jo. PP No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui tentang kewenangan pemerintah dalam hal pembatalan perkawinan dan perceraian karena tidak adanya izin dari atasan, untuk mengetahui akibat hukum yang ditimbulkan dari perkawinan dan perceraian Pegawai Negeri Sipil, dan untuk mengetahui tentang tata cara atau prosedur memperoleh izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Hasil dari penelitian ini terkait kewenangan pemerintah dalam pembatalan perkawinan dan perceraian, pemerintah berhak memberikan atau menolak izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil yang hendak melaksanakan perkawinan atau perceraian, pemerintah juga berhak menjatuhkan sanksi bagi Pegawai Negeri Sipil dalam suatu pembatalan perkawinan ataupun perceraian yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil karena tidak terpenuhinya syarat-syarat dari perkawinan atau perceraian tersebut akan tetapi yang memutuskan tetap harus di dalam suatu pengadilan. Adapun terkait akibat hukumnya, yakni berkenaan dengan hak dan kewajiban suami dan istri, dan beberapa hak lainnya. Berkaitan dengan tata cara izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil tidak jauh berbeda dengan masyarakat umum yakni sesuai dengan PP No. 9 Tahun 1975, namun yang perlu digaris bawahi, Pegawai Negeri Sipil harus mengajukan permohonan perceraian disertai alasan-alasan dan ditujukan kepada kepala SKPD, yang nantinya kepala SKPD akan memerintahkan atasan dari Pegawai Negeri Sipil tersebut untuk melakukan mediasi, pemeriksaan, memberikan

pembinaan, penasihat dan dibuatkan BAP.⁹ Kedua, riset yang dilakukan oleh Inayatul Syarifa dengan judul Analisis Hukum Islam Tentang Prosedur Perceraian Pegawai Negeri Sipil (Analisis Terhadap PP No. 45 Tahun 1990). Tujuan dari penelitian ini yaitu untuk mengetahui prosedur perceraian Pegawai Negeri Sipil dalam PP No. 45 Tahun 1990 dan untuk mengetahui pandangan hukum Islam tentang prosedur perceraian Pegawai Negeri Sipil dalam PP No. 45 Tahun 1990. Hasil dari penelitian ini terkait mekanisme perceraian Pegawai Negeri Sipil yakni kewajiban memperoleh izin atau surat keterangan lebih dahulu dari pejabat bagi Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian, kemudian ketentuan memperoleh izin atau surat keterangan bagi Pegawai Negeri Sipil yang berkedudukan sebagai penggugat atau tergugat harus mengajukan permintaan secara tertulis, serta dicantumkan alasan yang lengkap yang mendasarinya. Adapun berkenaan dengan Hukum Islam terhadap prosedur perceraian Pegawai Negeri Sipil dapat disimpulkan bahwa tujuan dari pemerintah membuat peraturan tersebut supaya perceraian sejauh mungkin dapat dihindarkan dan hanya dilakukan dalam hal-hal yang sangat terpaksa sehingga aturan tersebut dirasa sudah sesuai dengan ajaran Islam, karena ajaran Islam meskipun membolehkan perceraian namun tetap berupaya mempersempit jalannya perceraian.¹⁰ Ketiga Nurhayati dengan judul Tinjauan

⁹ Muhammad Yusuf, “Tinjauan Yuridis Terhadap Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil berdasarkan PP No 45 Tahun 1990 Jo. PP No 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil,” *Skripsi Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara*, 2018.

¹⁰ Inayatul Syarifa, “Analisis Hukum Islam Tentang Prosedur Perceraian Pegawai Negeri Sipil (Analisis Terhadap PP No. 45 Tahun 1990),” *Skripsi Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung*, 2017.

Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Hukum Positif di Indonesia. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaturan perceraian serta akibat hukum dari perceraian Pegawai Negeri Sipil. Hasil dari penelitian ini, menyebutkan bahwa pengaturan perceraian Pegawai Negeri Sipil mengatur tentang alasan hukum perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil sebagaimana termuat dalam peraturan khusus Pegawai Negeri Sipil tersebut, dan berkaitan dengan akibat hukum yang ditimbulkan, yakni kewajiban membagi penghasilan kepada bekas istri dan anak sesuai dengan persyaratan yang diatur serta penjatuhan hukuman disiplin kepada Pegawai Negeri Sipil yang melanggar.¹¹

Perbedaan dua riset terdahulu yang telah disebutkan dengan riset yang akan dilakukan itu terletak pada rumusan masalah dan teori yang digunakan untuk analisis. Rumusan masalah yang dilakukan dua penelitian tersebut membahas analisis peraturan dalam ranah pembatalan hukum, akibat hukum, prosedur hukum (riset oleh Muhammad Yusuf dan Nurhayati) dan analisis prosedur hukum perspektif Hukum Islam (riset oleh Inayatul Syarifa), sedangkan dalam penelitian yang akan dilakukan lebih mengarah pada analisis peraturan dengan mengkaji upaya apa saja yang digunakan dalam aturan khusus tersebut dalam menjaga ketahanan keluarga. Pada dua riset terdahulu menggunakan teori hukum positif, sedangkan pada penelitian yang akan

¹¹ Nurhayati, "Tinjauan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Hukum Positif di Indonesia," *Skripsi Fakultas Hukum Universitas Borneo Tarakan*, 2017.

dilakukan menggunakan teori pembaharuan hukum Islam di Indonesia, melalui Undang-Undang Perkawinan.

E. Kerangka Teori

Pembaharuan berasal dari kata “baru” atau “baharu”. Baru memiliki pengertian yang cukup banyak, di antaranya ialah “sebelumnya tidak ada atau belum pernah dilihat (diketahui, didengar)”.¹² Sedangkan pembaharuan berarti “perbuatan, membaharui”.

Secara sederhana, gerakan pembaharuan (*tajdid, renewal*) dalam Islam dapat diartikan sebagai upaya, baik secara individual maupun kelompok pada kurun dan situasi tertentu, untuk mengadakan perubahan di dalam persepsi dan praktik keislaman yang telah mapan kepada pemahaman dan pengamalan baru.¹³ Kata *tajdid* menurut makna etimologi mengandung tiga makna yang berkesinambungan, tidak mungkin dipisahkan satu sama lainnya, dan setiap satu makna membutuhkan makna yang lainnya. Ketiga makna yang berkesinambungan itu ialah sesuatu yang diperbarui itu sebelumnya sudah ada, jelas eksistensinya nyata, dan diketahui oleh manusia, sesuatu itu telah ‘dimakan’ zaman sehingga mengalami kerusakan, sesuatu itu kemudian dikembalikan seperti keadaannya semula, yaitu sebelum sesuatu rusak.¹⁴

¹² WJS. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1976), hlm. 93.

¹³ Ahmad Rofiq, *Pembaharuan Hukum Islam di Indonesia*, (Yogyakarta: Gama Media, 2001), hlm. 97.

¹⁴ Baharuddin Ahmad dan Illy Yanti, *Eksistensi dan Implementasi Hukum Islam di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), hlm. 87.

Hukum Islam yang dapat menerima perubahan atau pembaharuan ini adalah hukum Islam di bidang muamalah (*al-ahkam al-muamalah*). Hal yang berkaitan dengan urusan dunia, termasuk bagian dari urusan muamalah, yakni hubungan sesama manusia, seperti urusan perkawinan, kewarisan, perwakafan, dan lain-lain. Hukum muamalah termasuk lapangan *ijtihad*. *Ijtihad* merupakan salah satu sarana menuju ke arah pembaharuan.¹⁵

Disahkannya Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975, dan untuk lingkup yang terbatas, PP No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, membawa nuansa baru dalam pemikiran hukum di Indonesia yang di dalam kitab-kitab *Fiqh* belum dibicarakan, atau dalam hal-hal tertentu belum ada penegasan secara eksplisit.¹⁶

Kemudian pada akhir tahun 1989 juga disusul dengan lahirnya Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama. UU yang terdiri dari 7 bab dan 108 pasal ini memang lebih banyak mengatur soal keberadaan Pengadilan Agama, susunan, kekuasaan, dan Hukum Acara ini, sejauh hukum materiilnya masih mengacu kepada kitab-kitab *Fiqh* tertentu yang dipandang *mu'tabarah*, dan kepada UU Perkawinan serta peraturan organik dibawahnya. Tahun 1991 ditetapkan Kompilasi Hukum Islam (KHI), dan disebarluaskan

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 89.

¹⁶ Ahmad Rofiq, *Pembaharuan Hukum Islam di Indonesia*, (Yogyakarta: Gama Media, 2001), hlm. 102.

melalui Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1991 sebagai sebuah konsensus ulama, yang disepakati sebagai landasan hukum yang kokoh dan mandiri bagi keberadaan lembaga Peradilan Agama.¹⁷

Menurut Amir Syarifuddin, dengan lahirnya UU RI No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan merupakan pembaharuan hukum Islam di Indonesia.¹⁸ Lahirnya Undang-Undang Perkawinan ini, merupakan salah satu dari upaya pemerintah untuk melakukan pembaharuan hukum tertulis guna menggantikan hukum peninggalan kolonial untuk dijadikan hukum nasional.¹⁹

Pembaharuan hukum Islam yang terdapat dalam Undang-Undang No 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, mencakup pencatatan perkawinan, pembatasan usia kawin, izin poligami, perceraian di depan Pengadilan, dan pengaturan akibat hukum dari segala tindakan perkawinan seperti harta Bersama, pembatalan perkawinan, dan lain-lain.²⁰

Berdasarkan penjelasan umum Undang-Undang Perkawinan, dijelaskan bahwa Undang-Undang Perkawinan menganut asas monogami, Hanya apabila dikehendaki oleh yang bersangkutan, karena hukum dan agama dari yang bersangkutan mengizinkannya, seorang suami dapat beristeri lebih dari seorang. Namun demikian, perkawinan seorang suami dengan lebih dari

¹⁷ Ibid., hlm. 103.

¹⁸ Amir Syarifuddin, *Pembaharuan Pemikiran dalam Hukum Islam*, (Padang: Angkasa Raya, 1993), hlm. 106.

¹⁹ Nasrun Rusli, *Konsep Ijtihad al-Syaukani Relevansinya bagi Pembaharuan Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: Logos, 1999), hlm.172.

²⁰ Ibid., hlm. 107-113.

seorang isteri, hanya apabila dikehendaki oleh yang bersangkutan, karena hukum dan agama dari yang bersangkutan mengizinkannya, seorang suami dapat beristeri lebih dari seorang. Namun demikian perkawinan seorang suami dengan lebih dari seorang isteri, meskipun hal itu dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan, hanya dapat dilakukan apabila dipenuhi berbagai persyaratan tertentu dan diputuskan oleh Pengadilan.²¹

Dijelaskan pula dalam penjelasan Undang-Undang Perkawinan, mengingat tujuan perkawinan adalah untuk membentuk keluarga yang bahagia kekal dan sejahtera, maka Undang-undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan menganut prinsip untuk mempersukar terjadinya perceraian. Untuk memungkinkan perceraian, harus ada alasan-alasan tertentu serta harus dilakukan didepan Sidang Pengadilan.²²

Selain itu, berkenaan dengan pencatatan nikah, ditegaskan pula dalam penjelasan Undang-Undang Perkawinan bahwa tiap-tiap perkawinan harus dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dijelaskan pula bahwa ketentuan pencatatan tiap-tiap perkawinan sama halnya dengan pencatatan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seseorang, misalnya kelahiran, kematian yang dinyatakan dalam Surat- surat keterangan, suatu akte resmi yang juga dimuat dalam daftar pencatatan.²³

²¹ Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, bagian penjelasan umum.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

Adanya pencatatan nikah di Indonesia adalah sebagai upaya perlindungan hukum. Akta nikah diibaratkan dengan Surat Izin Mengemudi (SIM) bagi pengemudi yang memiliki SIM akan merasa aman saat mengendarai di jalan raya tanpa ada rasa khawatir ditilang ataupun saat terjadi kecelakaan. Begitu pula pasangan suami istri memiliki bukti autentik perkawinannya maka akan mendarungi bahtera rumah tangga dengan aman dan bahagia, dengan diterbitkannya akta nikah dan masing-masing mempelai memperoleh buku nikah, maka perkawinan tersebut telah mendapatkan legalitas dan perlindungan serta jaminan kepastian hukum. Termasuk memberikan perlindungan hukum terhadap akibat yang timbul dari perkawinan tersebut, baik berkenaan dengan hak dan kewajiban suami istri, harta bersama, status anak dan pemeliharaannya.²⁴

Berdasarkan pengamatan mengenai pembaharuan hukum Islam di Indonesia di atas, adanya pembaharuan hukum Islam di Indonesia merupakan upaya menjawab permasalahan hukum yang muncul dalam masyarakat, khususnya bagi masyarakat Muslim. Dapat dilihat dalam pembaharuan tersebut merupakan upaya penerapan asas mempersulit perceraian, dan asas monogami atau asas mempersulit poligami.

Dalam ruang lingkup hukum perkawinan, khusus bagi Pegawai Negeri Sipil tidak hanya diberlakukan Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 dan aturan pelaksanaannya yang tertuang pada Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975,

²⁴ Dwi Arini Zubaidah, “Pencatatan Perkawinan Sebagai Perlindungan Hukum Dalam Perspektif *Maqasid Asy-Syari’ah*”, *Al-Ahwal*, Vol. 12, No. 1, 2019, hlm. 21.

namun diberlakukan pula Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, yang juga menganut assa mempersulit perceraian, dan asas monogami atau asas mempersulit poligami.²⁵ Mengingat Pegawai Negeri Sipil yang hendak melakukan perceraian atau poligami, wajib mendapatkan izin dari atasan atau Pejabat, dan melalui rangkaian prosedur yang ada.²⁶ Adanya pengaturan khusus tersebut adalah sebagai upaya peningkatan disiplin Pegawai Negeri Sipil,²⁷ serta sebagai upaya meneguhkan ketahanan keluarga Pegawai Negeri Sipil melalui peraturan perundang-undangan, yang mana peraturan tersebut dapat dikatakan sebagai pembaharuan hukum Islam yang bersumber dari Undang Undang Perkawinan dalam ruang lingkup hukum perkawinan dan perceraian, yang dikhkususkan bagi Pegawai Negeri Sipil.

Melalui peraturan perkawinan khusus bagi Pegawai Negeri Sipil tersebut, termuat berbagai pembaharuan hukum Islam dalam ruang lingkup hukum perkawinan dan perceraian, mulai dari pembaharuan pencatatan nikah berupa laporan kepada atasan,²⁸ izin perceraian dan poligami kepada atasan

²⁵ Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, bagian penjelasan umum.

²⁶ *Ibid.*, bagian penjelasan umum, Pasal 3 Ayat (1) dan Pasal 4 Ayat (1).

²⁷ *Ibid.*, bagian pertimbangan.

²⁸ *Ibid.*, Pasal 2.

atau Pejabat,²⁹ pengaturan penyerahan sebagian penghasilan kepada bekas istri dan anak atau nafkah ‘iddah,³⁰ larangan dipoligami,³¹ dan berbagai pembaharuan ketentuan perkawinan dan ketentuan hukum perceraian yang baru, khusus bagi Pegawai Negeri Sipil. Adanya pembaharuan ini tidak lain adalah sebagai peningkatan disiplin Pegawai Negeri Sipil, terjaganya kehormatan Pegawai Negeri Sipil, dan diharapkan melalui peraturan khusus tersebut dapat meningkatkan keharmonisan keluarga Pegawai Negeri Sipil.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan salah satu komponen yang penting agar penelitian yang dilakukan dapat berjalan secara terarah dan mencapai hasil yang diharapkan. Metode penelitian yang digunakan oleh penyusun adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Penelitian yang digunakan adalah penelitian pustaka (*library research*), yaitu pengumpulan data dan informasi yang berkaitan dengan obyek kajian yang didasarkan pada Peraturan Perundang-Undangan.

2. Sifat Penelitian

²⁹ Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, Pasal 3 Ayat (1) dan Pasal 4 Ayat (1).

³⁰ Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, Pasal 8.

³¹ Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, Pasal 4 Ayat (2).

Sifat penelitian yang digunakan adalah *deskriptif-analitik*, yang memiliki tujuan untuk memaparkan, menggambarkan, dan mengklarifikasi secara obyektif data-data yang dikaji kemudian dilakukan analisis.

3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut:

a. Data Primer

Data primer yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah: Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 Tentang Izin perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

b. Data Sekunder

Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah buku-buku, artikel-artikel dalam bentuk jurnal ilmiah, internet, skripsi dan lain sebagainya, yang membahas tentang perkawinan dan perceraian, Pegawai Negeri Sipil dan data lainnya yang masih berkaitan dengan pokok permasalahan penelitian ini.

4. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan *yuridis-normatif*. Pendekatan yuridis-normatif merupakan pendekatan

dengan cara menganalisis data didasarkan pada asas-asas hukum dan perbandingan-perbandingan hukum yang ada dalam masyarakat.

5. Teknik Pengumpulan Data

Jenis penelitian yang digunakan adalah studi pustaka (*library research*), maka penyusun menggunakan teknik pengumpulan data dengan mengumpulkan data dan informasi yang berkaitan dengan obyek kajian melalui data-data yang diambil dari data primer dan sekunder sebagai penunjang utama penyusunan skripsi ini. Setelah data terkumpul maka akan dilakukan penyeleksian data agar data yang didapat dapat sesuai dengan pokok masalah yang dianalisis.

6. Analisis Data

Pada penelitian ini penyusun menggunakan metode analisis secara kualitatif dengan pola pikir induktif, yaitu cara berpikir yang bertitik tolak dari kenyataan-kenyataan khusus berupa fakta-fakta menuju kepada suatu kesimpulan yang sifatnya umum.

G. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan merupakan uraian logis yang bersifat sementara menyangkut hubungan antara urutan suatu bab pembahasan dengan bab lainnya dan antar sub-bab pembahasan dengan sub-bab lainnya.³² Adapun sistematika pembahasan dalam skripsi ini dibagi menjadi lima bab sebagai berikut:

³² Fakultas Syari'ah Universitas Negeri Sunan Kalijaga, *Pedoman Teknik Penulisan Skripsi Mahasiswa*, (Yogyakarta: Fakultas Syari'ah Press 2009) hlm.5

Bab pertama berisi tentang Pendahuluan, bab ini membicarakan tentang latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, kemudian dilanjut dengan telaah pustaka sebagai tinjauan dari berbagai karya terdahulu yang ada hubungannya dengan penelitian perkawinan dan perceraian Pegawai Negeri Sipil, kerangka teori yang digunakan sebagai pisau analisis untuk menganalisis permasalahan yang akan diteliti, metode penelitian yang berisi tentang gambaran cara atau teknik yang akan digunakan dalam penelitian, serta adanya sistematika pembahasan.

Bab kedua berisi tentang tinjauan umum mengenai Pegawai Negeri Sipil dan Masyarakat Sipil yang meliputi Pegawai Negeri Sipil sebagai pegawai/aparat pemerintah, Pegawai Negeri Sipil sebagai *role model* masyarakat sipil dan aturan khusus bagi Pegawai Negeri Sipil.

Bab ketiga berisi tentang Pegawai Negeri Sipil dan Hukum Keluarga yang meliputi peraturan perkawinan Pegawai Negeri Sipil dan peraturan perceraian Pegawai Negeri Sipil.

Bab keempat berisi analisis tentang meneguhkan keluarga Pegawai Negeri Sipil melalui peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang ketahanan keluarga Pegawai Negeri Sipil sebagai usaha meneguhkan ketahanan keluarga Pegawai Negeri Sipil.

Bab kelima, yaitu bagian penutup yang berisi kesimpulan dan saran yang kemudian diakhiri dengan daftar pustaka dan disertai lampiran-lampiran.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Melalui Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, mengatur ketentuan tambahan yang dikhkususkan kepada Pegawai Negeri Sipil yang hendak melakukan perkawinan dan perceraian. Secara garis besar, praktik perkawinan dan perceraian Pegawai Negeri Sipil tidak jauh berbeda dengan masyarakat umum. Dalam konteks perkawinan, peraturan tersebut lebih mengarah pada penerapan asas monogami yang diberlakukan kepada masyarakat Indonesia. Sedangkan dalam konteks perceraian, peraturan tersebut lebih mengarah pada penerapan asas mempersulit perceraian dengan upaya pemberlakuan perizinan perceraian kepada Pejabat, alasan perceraian yang lebih ketat, serta akibat hukum dari perceraian berupa penyerahan sebagian hasil gaji kepada istri dan anak. Dari pengaturan tersebut, terdapat indikasi bahwa demi terjaganya martabat Pegawai Negeri Sipil dan keharmonisan keluarga Pegawai Negeri Sipil dari gangguan pihak luar, serta menjaga hubungan antara suami istri keluarga Pegawai Negeri Sipil, sehingga Pegawai Negeri Sipil dapat menjalankan kewajibannya dengan baik.
2. Hal-hal yang diatur dalam peraturan tersebut sebagai upaya negara meneguhkan dan menjaga ketahanan keluarga Pegawai Negeri Sipil

adalah dengan cara memperketat aturan perkawinan (laporan perkawinan kepada instansi, aturan poligami berupa izin kepada Pejabat, larangan Pegawai Negeri Sipil wanita dipoligami, dan larangan hidup layaknya suami istri diluar ikatan perkawinan yang sah), mempersulit perceraian (perizinan perceraian kepada Pejabat, pengetatan alasan perceraian, serta akibat hukum dari perceraian berupa penyerahan sebagian hasil gaji kepada istri dan anak), dan pemberlakuan sanksi kepada Pegawai Negeri Sipil yang melanggar aturan tersebut.

B. Saran

Berdasarkan hasil analisis yang telah tertulis di atas, maka penyusun memberikan saran-saran demi kemajuan, yang terkait dengan tema penelitian ini sebagai berikut:

1. Kepada peneliti selanjutnya, dapat mengkaji lebih dalam terkait perbandingan ketentuan yang berbeda, antara Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 dengan Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990, pada ketentuan larangan Pegawai Negeri Sipil wanita menjadi istri kedua/ketiga/keempat tersebut, bertentangan atau tidak, baik secara ketentuan, maupun hierarki peraturan perundang-undangan.
2. Peneliti selanjutnya juga dapat mengkaji lebih dalam terkait penafsiran Pasal 4 Ayat (2) PP No. 45/1990, tentang izin untuk bercerai karena alasan istri mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai istri, tidak diberikan oleh Pejabat, apakah berlaku pula apabila suami yang mengalami hal demikian, apakah

dapat ditafsirkan secara *argumentum a contrario* (bertentangan), atau dipersamakan.

3. Selain itu, dapat dikaji pula terkait implementasi Pasal 8 Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990, apakah keadaan lapangan telah sejalan dengan ketentuan tersebut atau tidak, serta bagaimana pertimbangan penentuan penyerahan penghasilan tersebut. Dapat dijadikan studi lapangan.
4. Dalam penelitian ini juga belum dikaji melalui pendekatan empiris, dalam kajian relevansi pada masa kini, efektivitas pemberlakuan aturan di tengah masyarakat, serta upaya preventif sebagai bentuk pencegahan sebelum terjadinya permasalahan rumah tangga Pegawai Negeri Sipil, sebab dalam aturan tersebut hanya membahas pengaturan ketika permasalahan rumah tangga Pegawai Negeri Sipil telah terjadi.

DAFTAR PUSTAKA

1. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 8 tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Undang-Undang No. 5 Tahun Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 1 Tentang Perkawinan.

Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah No. 94 tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara No. 8 Tahun 1983 Tentang Aturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.

Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara No. 48 Tahun 1990 Tentang Aturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.

2. Buku

Ahmad, Baharuddin dan Illy Yanti, *Eksistensi dan Implementasi Hukum Islam di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015.

A.W. Widjaja, *Administrasi Kepegawaian*, Jakarta: Rajawali, 2006.

Prijodarminto, Soegeng, *Duri dan Mutiara dalam Kehidupan Perkawinan PNS*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1994.

Rofiq, Ahmad, *Pembaharuan Hukum Islam di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, 2001.

Rusli, Nasrun, *Konsep Ijtihad al-Syaukani Relevansinya bagi Pembaharuan Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: Logos, 1999.

Syarifuddin, Amir , *Pembaharuan Pemikiran dalam Hukum Islam*, (Padang: Angkasa Raya, 1993).

Syaifuddin, Muhammad dkk, *Hukum Perceraian*, cet. 4, Jakarta: Sinar Grafika, 2019.

Thoha, Miftah, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2005.

WJS. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1976.

3. Jurnal

Dwi Arini Zubaidah, “Pencatatan Perkawinan Sebagai Perlindungan Hukum Dalam Perspektif *Maqasid Asy-Syari’ah*”, *Al-Ahwal*, Vol. 12, No. 1, 2019.

4. Skripsi dan Tesis

Muhammad Yusuf, “Tinjauan Yuridis Terhadap Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil berdasarkan PP No 45 Tahun 1990 Jo. PP No 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil,” *Skripsi Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara*, 2018.

Inayatul Syarifa, “Analisis Hukum Islam Tentang Prosedur Perceraian Pegawai Negeri Sipil (Analisis Terhadap PP No. 45 Tahun 1990),” *Skripsi Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung*, 2017.

Nurhayati, “Tinjauan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Hukum Positif di Indonesia,” *Skripsi Fakultas Hukum Universitas Borneo Tarakan*, 2017.

Abdurrahman Adi Saputera, “Problematika Cerai Bagi Pegawai Negeri Sipil (Studi Pandangan Hakim di Pengadilan Agama Gorontalo)”, *Tesis Pascasarjana Program Magister Al-Ahwal Al-Syakhshiyah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang*, 2014.

