

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Studi ini mengangkat tema terkait pemotongan sebagian gaji pegawai negeri sipil pria yang telah menceraikan istrinya sesuai Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, yang menjelaskan bahwa, “Apabila perceraian terjadi atas kehendak pegawai negeri sipil pria maka ia wajib menyerahkan sebagian gajinya untuk penghidupan bekas isteri dan anak-anaknya. Pembagian gaji sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ialah sepertiga untuk pegawai negeri sipil pria yang bersangkutan, sepertiga untuk bekas isterinya dan sepertiga untuk anak atau anak-anaknya. (2) Apabila dari perkawinan tersebut tidak ada anak maka bagian gaji yang wajib diserahkan oleh pegawai negeri sipil pria kepada bekas isterinya ialah setengah dari gajinya. (3) Apabila perceraian terjadi atas kehendak isteri, maka ia tidak berhak atas bagian penghasilan dari bekas suaminya. (4) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) tidak berlaku, apabila isteri meminta cerai karena dimadu. (5) Apabila bekas isteri pegawai negeri sipil yang bersangkutan kawin lagi, maka haknya atas bagian gaji dari bekas suaminya menjadi hapus terhitung mulai ia kawin lagi (Direktori Putusan, 1983).

Penelitian ini bertujuan untuk melihat alasan negara mengatur pemotongan sebagian gaji pegawai negeri sipil untuk mantan istri yang diceraikan. Pemotongan sebagian gaji ini diatur di dalam Pasal 8 PP 10 Tahun 1983 jo PP 45 Tahun 1990 dan petunjuk pelaksanaannya diatur dalam Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor K.26-30/V.99-6/99 tanggal 11 Oktober 2016 (Surat Kepala BKN Tentang Penjelasan Mengenai Kewajiban Pemberian Sebagian Gaji Kepada Mantan Istri Dan Anak-Anak Pegawai Negeri Sipil, 2016). Pemotongan sebagian gaji pegawai negeri sipil ini menjadi perhatian serius bagi pemerintah dengan mengeluarkan Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 8 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi

Pegawai Negeri Sipil. Pada Tahun 2016, pemerintah dalam hal ini kepala badan kepegawaian negara, kembali mengeluarkan aturan melalui surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor K.26-30/V.99-6/99 tanggal 11 Oktober 2016 tentang Penjelasan Mengenai Kewajiban Pemberian Sebagian Gaji Kepada Mantan Istri dan Anak-Anak Pegawai Negeri Sipil. Begitu juga pada tahun 2022, pemotongan gaji pegawai negeri sipil untuk mantan istri pasca perceraian kembali menjadi perhatian yang serius bagi pemerintah. Wujud perhatian tersebut dengan keluarnya Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 6437/B-AK.03/SD/F/2022 tanggal 18 Maret 2022 tentang Penegasan Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor K.26-30/V.99-6/99 tanggal 11 Oktober 2016 (BKN, 2019), tentang Penjelasan Mengenai Kewajiban Pemberian Sebagian Gaji Kepada Mantan Istri dan Anak-Anak Pegawai Negeri Sipil.

Demikian juga dengan Mahkamah Agung Republik Indonesia turut memberikan perhatian serius terhadap masalah ini, hal ini dibuktikan dengan terbitnya Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 tanggal 27 November 2019, tentang Hasil Rapat Pleno tentang Rumusan Kamar Agama angka 2 huruf (b), yang menyatakan, "Bahwa dalam rangka pelaksanaan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Mengadili Perkara Perempuan Berhadapan dengan Hukum, untuk memberi perlindungan hukum bagi hak-hak perempuan pasca perceraian, pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil *jo* Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, pembagian gajinya harus dinyatakan dalam amar putusan secara *declaratoir* yang pelaksanaannya melalui instansi yang bersangkutan (SEMA Nomor 2 Tahun 2019, 2019).

Hal ini juga menjadi perhatian bagi pakar dan pemerhati Hukum Islam, seperti pendapat Sayuti Thalib yang menyatakan bahwa Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor

45 Tahun 1990, yaitu pemotongan sepertiga gaji suami yang bekerja sebagai pegawai negeri sipil untuk diberikan kepada bekas istri sampai bekas istri menikah lagi sangat bertolak belakang dengan ketentuan Hukum Islam(Nilkhairi, 2017). Demikian juga dengan praktisi hukum, Hakim Pengadilan Tinggi Agama Surabaya(Fauziah, 2018), dalam pertimbangan hukumnya menyatakan, pemotongan gaji suami ketika terjadi perceraian setelah melewati masa iddah tidak ada dasarnya dalam fikih, sehingga aturan pada Pasal 8 PP 10 tahun 1983 tersebut bertentangan dengan Hukum Islam. Sebaliknya ada juga yang berpendapat, bahwa aturan pemotongan gaji suami untuk mantan istri setelah melewati masa iddah tidak bertentangan dengan Hukum Islam, karena dapat dikategorikan kepada nafkah janda. Peraturan pemerintah ini menghendaki dengan terjadinya perceraian, jangan sampai menimbulkan akibat kepada mantan istri setelah ditinggal suaminya, harus mencari nafkah untuk kehidupan dirinya dan anak-anaknya. Tegasnya bahwa seorang pegawai negeri sipil yang melakukan perceraian wajib memberikan sebagian gajinya sebagaimana diatur dalam peraturan pemerintah sebagai nafkah untuk istri yang telah diceraikan(Hidayat & Riyan Erwin, 2019).

Sejauh ini studi tentang Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 *jo* Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, masih terfokus pada beberapa aspek, pertama studi tentang implementasi penerapan dan kendala pelaksanaan pemotongan gaji pegawai negeri sipil(Cintaanito, 2021)(Tinuk Dwi Cahyani, 2017)(Rendra Widiyakso 2020). Kedua, studi tentang pemotongan gaji kewenangan pengadilan agama atau pengadilan tata usaha negara (Fadri & Yusrizal, 2020). Ketiga, studi tentang pro kontra hakim dalam memutus perkara terkait pemotongan gaji pegawai negeri sipil untuk mantan istri, sesuai atau bertentangan dengan Hukum Islam(Fauziah, 2018), Keempat, studi tentang kontrol negara terhadap perilaku pegawai negeri sipil tentang perkawinan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 *jo* Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990. (Putriana et al., 2021).

Dari beberapa literatur di atas belum ditemukan secara khusus studi tentang bagaimana politik hukum yang dilakukan oleh pemerintah sehingga

pemerintah harus membuat aturan khusus pegawai negeri sipil pria wajib dipotong sebagian gajinya untuk diberikan kepada mantan istri pasca perceraian. Dengan demikian tulisan ini akan mengisi kekosongan dari studi di atas terkait dengan pemotongan gaji pegawai negeri sipil untuk nafkah mantan istri, yang difokuskan pada dua hal, yaitu pertama politik hukum yang digunakan oleh pemerintah tentang pemotongan sebagian gaji pegawai negeri sipil untuk mantan istri sesuai Pasal 8 Peraturan Pemerintah 10 Tahun 1983 *jo* Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 dan yang kedua, tujuan yang hendak dicapai oleh pemerintah dengan pemotongan gaji pegawai negeri sipil untuk mantan istri berdasarkan kedua peraturan pemerintah tersebut.

Pada dasarnya aturan hukum yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk kemaslahatan umum (semua golongan), tanpa membedakan jenis kelamin, ras, suku dan agama. Aturan dibuat tidak boleh bersifat subjektif hanya untuk kemaslahatan jenis kelamin atau golongan tertentu, namun di sisi lain kemaslahatan tersebut merupakan kemudharatan bagi pihak lain. Selanjutnya hukum perkawinan dan perceraian, disamping diatur oleh negara, yang tidak boleh dinafikan ia juga berdimensi ibadah yang hukum dan aturannya telah diatur oleh agama, sehingga aturan yang dibuat oleh pemerintah tidak boleh bertentangan atau keluar dari hukum agama yang dianut oleh subjek hukum itu sendiri.

Ada beberapa hal yang perlu diidentifikasi terkait dengan kewajiban pemberian nafkah oleh suami pegawai negeri sipil kepada mantan istri melalui pemotongan gaji oleh atasan tempat ia bekerja. Pertama terkait dengan kewajiban suami dalam memberikan nafkah kepada mantan istri pasca perceraian menurut hukum positif di Indonesia, kedua, terkait nafkah untuk mantan istri menurut PP 10 Tahun 1983 *jo* PP Nomor 45 Tahun 1990, ketiga terkait dengan situasi politik dan sosial yang melatarbelakangi lahirnya kedua peraturan pemerintah ini, keempat, keterlibatan pengadilan agama dalam pelaksanaan kedua peraturan pemerintah ini, dan kelima implikasi yang ditimbulkan dengan pemotongan sebagian gaji pegawai negeri sipil.

Studi tentang pemotongan sebagian gaji pegawai negeri sipil untuk mantan istri ini penting untuk dikaji disebabkan oleh beberapa faktor, pertama, masih terdapat disparitas putusan hakim dalam memutus tuntutan pemotongan sebagian gaji suami PNS oleh mantan istri di pengadilan agama terkait dengan sesuai atau tidaknya aturan tersebut dengan Hukum Islam (Fauziah, 2018). Kedua, terdapatnya penolakan dari suami pegawai negeri sipil untuk pemotongan gajinya dengan mengugat atasan yang melakukan pemotongan gaji pegawai negeri sipil tersebut ke pengadilan tata usaha negara (D. P. M. A. RI, 2019), dengan asumsi aturan tersebut memperlakukan orang secara tidak adil, dan ketiga, adanya yudisial review terkait dengan Pasal 8 PP Nomor 10 Tahun 1983 tentang aturan pemotongan gaji pegawai negeri sipil ke Mahkamah Konstitusi karena dianggap aturan tersebut tidak memberikan rasa keadilan kepada suami. (DEWI, 2021).

1.2. Rumusan Masalah

Bagaimana politik hukum yang digunakan oleh pemerintah tentang pemotongan sebagian gaji pegawai negeri sipil pria untuk mantan istri pasca perceraian?

1.3. Batasan Masalah/ Pertanyaan penelitian

Untuk memudahkan menemukan data dalam penelitian ini, maka disusun beberapa pertanyaan terkait dengan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1.3.1. Bagaimana regulasi pemotongan sebagian gaji pegawai negeri sipil pria untuk mantan istri pasca perceraian?
- 1.3.2. Apa faktor dan alasan yang melatarbelakangi pemerintah menerbitkan Pasal 8 PP 10 Tahun 1983?
- 1.3.3. Bagaimana implikasi pemotongan gaji pegawai negeri sipil di pengadilan agama?

1.4. Tujuan Penelitian

- 1.4.1. Tujuan Umum

Tujuan umum penelitian ini adalah untuk mengetahui politik hukum pemerintah Indonesia dalam membentuk aturan pembagian sebagian gaji PNS untuk bekas istri sampai bekas istri menikah lagi.

1.4.2. Tujuan Khusus

Tujuan khusus penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1.4.2.1. Mengetahui pelaksanaan pemotongan gaji pegawai negeri sipil pria untuk bekas istri pasca perceraian.
- 1.4.2.2. Mengetahui faktor-faktor yang melatarbelakangi pemotongan gaji pegawai negeri sipil pria untuk bekas istri pasca perceraian.
- 1.4.2.3. Mengetahui implikasi pemotongan gaji pegawai negeri sipil pria untuk mantan suami dan mantan istri pasca perceraian serta penerapannya di pengadilan agama.

1.5. Manfaat Penelitian

- 1.5.1. Secara teoritis, penelitian ini secara khusus akan berguna dan memberikan kontribusi pengetahuan pada kajian politik hukum Pemerintah Indonesia dalam membentuk aturan Pasal 8 PP Nomor 10 tahun 1983 yang telah diubah dengan PP Nomor 45 Tahun 1990 tentang pemotongan gaji pegawai negeri sipil pria pasca perceraian untuk bekas istri. Secara umum, temuan-temuan yang dihasilkan melalui penelitian ini diharapkan akan berguna dalam memperluas kajian di bidang hukum keluarga dan mempersempit pokok kajian tentang aturan pemotongan gaji pegawai negeri sipil pria untuk bekas istri sampai istri menikah lagi.
- 1.5.2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan menarik minat peneliti yang lain, khususnya kalangan mahasiswa, untuk mengembangkan penelitian lanjutan tentang masalah yang serupa. Sehingga akan memberikan kontribusi yang sangat berarti bagi perkembangan pengetahuan ilmiah khususnya bidang hukum keluarga.