

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Allah telah menciptakan lelaki dan perempuan sehingga mereka dapat berhubungan satu sama lain, sehingga mencintai, menghasilkan keturunan sergta hidup dalam kedamaian sesuai dengan perintah Allah SWT dan petunjuk dari Rasul-nya.

وَمِنْ ءَايَاتِهِ أَنْ خَلَقَ لَكُمْ مِنْ أَنْفُسِكُمْ أَزْوَاجًا لِتَسْكُنُوا إِلَيْهَا وَجَعَلَ بَيْنَكُمْ  
مَوَدَّةً وَرَحْمَةً إِنَّ فِي ذَلِكَ لَآيَاتٍ لِقَوْمٍ يَتَفَكَّرُونَ ﴿٢١﴾

di antara tanda-tanda kekuasaan-Nya ialah Dia menciptakan untukmu isteri-isteri dari jenismu sendiri, supaya kamu cenderung dan merasa tenteram kepadanya, dan dijadikan-Nya diantaramu rasa kasih dan sayang. Sesungguhnya pada yang demikian itu benar-benar terdapat tanda-tanda bagi kaum yang berfikir. (QS. Ar-Rum ayat 21)<sup>1</sup>

lebih lanjut Allah SWT berfirman.

وَاللَّهُ جَعَلَ لَكُمْ مِنْ أَنْفُسِكُمْ أَزْوَاجًا وَجَعَلَ لَكُمْ مِنْ أَزْوَاجِكُمْ بَنِينَ وَحَفَدَةً  
وَرَزَقَكُمْ مِنَ الطَّيِّبَاتِ أَفَبِالْبَاطِلِ يُؤْمِنُونَ وَبِنِعْمَتِ اللَّهِ هُمْ يَكْفُرُونَ ﴿٧٢﴾

Allah menjadikan bagi kamu isteri-isteri dari jenis kamu sendiri dan menjadikan bagimu dari isteri-isteri kamu itu, anak-anak dan cucu-cucu, dan memberimu rezki dari yang baik-baik. Maka Mengapakah mereka beriman kepada yang bathil dan mengingkari nikmat Allah ?" (QS. An-Nahel ayat 72 )<sup>2</sup>

Perkawinan adalah suatu cara yang dipilih oleh Allah sebagai jalan bagi manusia untuk beranak pinak, berkembang biak dan kelestarian hidupnya.,

<sup>1</sup> Abdul Malik Mujahid, *AL-Qura'an dan terjemahnya*, (Darussalam, Global leder in Islam Books, 2006 ), Hlm, 570

<sup>2</sup> *Ibid*, hlm, 364

setelah masing-masing pasangan siap melakukan peranannya yang positif dalam mewujudkan tujuan perkawinan.

Tujuan perkawinan menurut agama islam ialah untuk memenuhi petunjuk agama dalam rangka mendirikan keluarga yang harmonios, sejahtera dan bahagia. Sejahtera artinya terciptanya ketenangan lahir dan batin disebabkan terpenuhinya keperluan hidup lahir dan batin, sehingga timbulah kebahagiaan, yakni kasih sayang antar anggota keluarga.<sup>3</sup> Allah swt berfirman:

يٰٓأَيُّهَا النَّاسُ اتَّقُوا رَبَّكُمُ الَّذِي خَلَقَكُمْ مِنْ نَفْسٍ وَاحِدَةٍ وَخَلَقَ مِنْهَا  
زَوْجَهَا وَبَثَّ مِنْهُمَا رِجَالًا كَثِيرًا وَنِسَاءً...<sup>ج</sup>

“Hai sekalian manusia, bertakwalah kepada Tuhan-mu yang telah menciptakan kamu dari seorang diri, dan dari padanya Allah menciptakan isterinya; dan dari pada keduanya Allah memperkembang biakkan laki-laki dan perempuan yang banyak..” (QS. An-Nisa’ : 1)<sup>4</sup>

Di dalam kehidupan sekarang ini, keluarga terbentuk melalui proses perkawinan untuk dapat mencapai tujuan perkawinan yaitu dengan cara membentuk rumah tangga yang bahagia, sakinah, mawaddah dan rahmah, lahir dan batin dibawah ridlo Allah SWT, maka pemerintah berusaha menciptakan berbagai macam peraturan yang salah satu diantaranya adalah Undang-Undang Nomor I Tahun 1974 tentang perkawinan. Rumusan definisi yang disebutkan dalam Undang-Undang perkawinan tersebut di atas mengandung makna bahwa perkawinan tidak hanya untuk sesaat tetapi

<sup>3</sup> Abdul rahman Ghozali, *Fiqh Munakahat*, (Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2010) hlmn 22

<sup>4</sup> Abdul Malik Mujahid, *op, cit*, hlm, 99

bersifat abadi selamanya, oleh karena itu Undang-Undang perkawinan dimaksud juga berfungsi untuk mengendalikan perceraian.

Dalam kajian hukum Islam, akad nikah yang sah menimbulkan hak dan kewajiban antara suami istri. Di antaranya, pihak istri berhak untuk mendapatkan nafkah dari pihak suami yang menikahnya. Sebaliknya, di atas pundak suami terletak kewajiban untuk menafkahi istrinya.

Nafkah merupakan hak istri dan anak-anak dalam hal makanan, pakaian dan kediaman, serta beberapa kebutuhan pokok lainnya dan pengobatan, bahkan sekalipun si istri adalah seorang wanita yang kaya, nafkah dalam bentuk ini wajib hukumnya berdasarkan AL-Qur'an, Al-Asunah dan Ijma' Ulama.<sup>5</sup>

Terpilihnya suami sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap pemberian nafkah adalah karena Islam ingin melindungi wanita dari beban yang berlebihan. wanita (dalam hal ini) istri sudah menanggung beban kodratnya sendiri, yaitu beban reproduksi yang penuh dengan resiko fisik dan mental. Logis jika beban nafkah tersebut diletakkan di pundak suami, karena dia tidak menanggung beban reproduksi. Ini adalah bentuk keseimbangan peran dan fungsi antara suami dengan istri.<sup>6</sup>

ketentuan yang terkait hak dan kewajiban dalam ajaran Islam adalah perwujudan dari nilai kemanusiaan dan keadilan. Perkawinan sebagai perjanjian

---

<sup>5</sup> Abdul Rahman I, *Perkawinan dalam syariat Islam*, (Jakarta PT Rineka Cipata 1996) hlm 129

<sup>6</sup> Masdar F. Mas'udi, *Islam dan Hak Reproduksi Perempuan*, (Bandung: Mizan, 2000), hlm 88

yang suci telah melahirkan hak dan kewajiban antara suami istri. Istri mempunyai kewajiban yang harus dipenuhi oleh suami, sebaliknya pada saat yang sama suami mempunyai kewajiban yang harus di penuhi istri.

Islam telah menggariskan bahwa selama perkawinan berlangsung bahkan sampai terjadi perceraian yakni selama istri menjalani masa iddah suami masih mempunyai kewajiban yang harus dibayar kepada istrinya. Kewajiban tersebut dijelaskan dalam firman Allah Swt. Surat Al-Thalaq Ayat 6:

أَسْكُنُوهُنَّ مِنْ حَيْثُ سَكَنْتُمْ مِنْ وُجْدِكُمْ وَلَا تُضَارُّوهُنَّ لِتُضَيِّقُوا عَلَيْهِنَّ وَإِنْ كُنَّ أُولَاتٍ حَمَلٍ فَأَنْفِقُوا عَلَيْهِنَّ حَتَّىٰ يَضَعْنَ حَمْلَهُنَّ فَإِنْ أَرْضَعْنَ لَكُمْ فَآتُوهُنَّ أُجُورَهُنَّ ۗ وَأَتَمِّرُوا بَيْنَكُم بِمَعْرُوفٍ ۗ وَإِن تَعَاَسَرْتُم فَسْتَرْضِعُوا لَهُنَّ أُخْرَىٰ ۗ ﴿٦﴾

tempatkanlah mereka (para isteri) di mana kamu bertempat tinggal menurut kemampuanmu dan janganlah kamu menyusahkan mereka untuk menyempitkan (hati) mereka. dan jika mereka (isteri-isteri yang sudah ditalaq) itu sedang hamil, Maka berikanlah kepada mereka nafkahnya hingga mereka bersalin, kemudian jika mereka menyusukan (anak-anak)mu untukmu Maka berikanlah kepada mereka upahnya, dan musyawarahkanlah di antara kamu (segala sesuatu) dengan baik; dan jika kamu menemui kesulitan Maka perempuan lain boleh menyusukan (anak itu) untuknya. ( Qur'an surat al-Thalaq ayat 6 )<sup>7</sup>

Ayat ini menjelaskan bahwa wajib hukumnya memberikan tempat tinggal bagi istri, baik istri tersebut telah ditalak dengan talak *raj'i* atau talak

<sup>7</sup> Abdul Malik Mujahid, *op, cit*, hlm, 816

*ba'in*.<sup>8</sup> Berkenaan dengan kewajiban suami untuk memberikan nafkah kepada isteri diungkapkan lebih rinci dalam firman-Nya surat At-Thalaq ayat 7:

لِيُنْفِقَ ذُو سَعَةٍ مِّن سَعَتِهِ ۗ وَمَن قُدِرَ عَلَيْهِ رِزْقُهُ فَلْيُنْفِقْ مِمَّا آتَاهُ اللَّهُ  
لَا يُكَلِّفُ اللَّهُ نَفْسًا إِلَّا مَا آتَاهَا ۗ سَيَجْعَلُ اللَّهُ بَعْدَ عُسْرٍ يُسْرًا ﴿٧﴾

“Hendaklah orang yang mampu memberikan nafkah menurut kemampuan Dan orang yang (kekurangan) rezekinya hendaknya memberi nafkah sesuai dengan apa yang dikaruniakan Allah kepadanya. Allah tidak memberi beban kepada seseorang kecuali sesuai dengan apa yang diberikan Allah. Semoga Allah memberikan kelapangan setelah kesempitan”<sup>9</sup>

Ayat di atas menunjukkan bahwa kewajiban memberikan nafkah kepada isteri dan keluarga erat sekali kaitannya dengan kemampuan seseorang. Ayat di atas tidak memberikan ketentuan yang jelas dan pasti mengenai berapa besarnya ukuran nafkah seorang suami kepada isteri baik berupa batas maksimal maupun minimal. Tidak adanya ketentuan yang menjelaskan berapa ukuran nafkah yang pasti itu justru menunjukkan betapa fleksibelnya Islam dalam menetapkan aturan nafkah.

Kewajiban yang melekat pada suami menjadi hak yang dimiliki istri. Dalam hal nafkah, suami memiliki beban dan tanggung jawab untuk mencukupi kebutuhan hidup istri dan anak-anaknya. Bagi istri nafkah adalah hak yang mesti diterima, sehingga dia boleh menuntut jika tidak dipenuhi. Pemenuhan kewajiban juga berimplikasi pada ketaatan. Kewajiban memberi nafkah menimbulkan ke-

<sup>8</sup> Talak *raj'i* dan talak *bain* adalah bentuk talak dari segi boleh atau tidaknya suami untuk ruju. Talak *raj'i* adalah talak satu atau dua yang dijatuhkan suami pada isteri yang telah digauli tanpa ganti rugi. (lihat Abdul Rahman, *fiqh munakahat* hlm 265)

<sup>9</sup> Abdul Malik Mujahid, *op. cit.*, hlm, 820

wajiban taat bagi istri. Jika suami tidak memenuhi kewajibannya maka gugurlah haknya untuk memperoleh ketaatan istrinya.<sup>10</sup>

Dalam Al-Qur'an, secara jelas ditemukan bahwa suami be-rkewajiban memenuhi nafkah bagi istrinya, seperti surah al-Baqarah (4): 233, yaitu:

﴿ وَالْوَالِدَاتُ يُرْضِعْنَ أَوْلَادَهُنَّ حَوْلَيْنِ كَامِلَيْنِ لِمَنْ أَرَادَ أَنْ يُتِمَّ الرَّضَاعَةَ وَعَلَى الْمَوْلُودِ لَهُ رِزْقُهُنَّ وَكِسْوَتُهُنَّ بِالْمَعْرُوفِ لَا تُكَلَّفُ نَفْسٌ إِلَّا وُسْعَهَا ... ﴾

Para ibu hendaklah menyusukan anak-anaknya selama dua tahun penuh, Yaitu bagi yang ingin menyempurnakan penyusuan. dan kewajiban ayah memberi Makan dan pakaian kepada Para ibu dengan cara ma'ruf. seseorang tidak dibebani melainkan menurut kadar kesanggupannya (QS. al-Baqarah/2: 233)<sup>11</sup>

Ayat lain yang menerangkan hal ini juga terdapat pada surah a-Nisa (4): 34,

الرِّجَالُ قَوَّامُونَ عَلَى النِّسَاءِ بِمَا فَضَّلَ اللَّهُ بَعْضَهُمْ عَلَى بَعْضٍ وَبِمَا أَنْفَقُوا مِنْ أَمْوَالِهِمْ ...

kaum laki-laki itu adalah pemimpin bagi kaum wanita, oleh karena Allah telah melebihkan sebahagian mereka (laki-laki) atas sebahagian yang lain (wanita), dan karena mereka (laki-laki) telah menafkahkan sebagian dari harta mereka..(QS. al-Nisâ'/4: 34)

Para ahli tafsir seperti Ibn Katsir menjelaskan bahwa kelebihan suami atas istri adalah bahwa suami bertanggung jawab nafkah kepada

<sup>10</sup> Zaini Ahmad Noeh, "Pandangan Fiqh Tentang Hak dan Kewajiban Perempuan", dalam Lily Z. Munir, Memosisikan Kodrat, (Bandung: Mizan, 1999), h. 15

<sup>11</sup> Abdul Malik Mujahid, *op, cit*, hlm, 99

istrinya dan bayinya dengan cara yang ma'aruf yitu yang sesuai dengan kemampuan yang dimiliki oleh ayah.<sup>12</sup>

Pemberian nafkah tersebut tidak memiliki batasan waktu. Selama status suami masih disandangnya, maka kewajiban tersebut tetap melekat, bahkan sesudah terjadinya perceraian pun, jika masih dalam masa iddah, suami masih berkewajiban memberi nafkah (*mut'ah*) yang wajar menurut kemampuannya dan kelayakannya kepada istrinya. Hal ini didasarkan pada firman Allah, surah al-Baqarah (2): 136, yaitu:

لَا جُنَاحَ عَلَيْكُمْ إِن طَلَقْتُمُ النِّسَاءَ مَا لَمْ تَمْسُوهُنَّ أَوْ تَفْرِضُوا لَهُنَّ فَرِيضَةً  
وَمَتَّعُوهُنَّ عَلَى الْمَوْسِعِ قَدَرُهُ وَعَلَى الْمُقْتَرِ قَدَرُهُ مَتَّعًا بِالْمَعْرُوفِ حَقًّا عَلَى  
الْحَسَنِينَ

tidak ada kewajiban membayar (mahar) atas kamu, jika kamu menceraikan isteri-isteri kamu sebelum kamu bercampur dengan mereka dan sebelum kamu menentukan maharnya. dan hendaklah kamu berikan suatu *mut'ah* (pemberian) kepada mereka. orang yang mampu menurut kemampuannya dan orang yang miskin menurut kemampuannya (pula), Yaitu pemberian menurut yang patut. yang demikian itu merupakan ketentuan bagi orang-orang yang berbuat kebajikan.<sup>13</sup>

Akibat dari perceraian khususnya cerai talak bagi suami adalah wajib memberikan *mut'ah* dan nafkah selama masa iddah bagi istrinya yang telah dijatuhi talak. *Mut'ah* adalah pemberian mantan suami kepada isteri yang telah dijatuhi talak berupa benda atau uang dan lainnya, sebagaimana dalam

<sup>12</sup> Terjemah tafsir Ibnu Katsir jilid 1, (Bogor Putaka Imam Asyafi'i 2004) hlm 470

<sup>13</sup> Abdul Malik Mujahid, *op, cit*, hlm, 111

Kompilasi Hukum Islam Pasal 149 huruf a mengatur bahwa mut'ah adalah pemberian bekas suami kepada isteri, yang dijatuhi talak berupa benda atau uang dan lainnya.<sup>14</sup>

*Mut'ah* adalah suatu pemberian dari suami kepada istrinya sewaktu dia menceraikannya. Pemberian ini diwajibkan atas laki-laki apabila perceraian itu terjadi karena kehendak suami. Tetapi kalau perceraian itu kehendak istri, pemberian itu tidak wajib.<sup>15</sup>

وَلِلْمُطَلَّاقَاتِ مَتَعٌ بِالْمَعْرُوفِ حَقًّا عَلَى الْمُتَّقِينَ

kepada wanita-wanita yang diceraikan (hendaklah diberikan oleh suaminya mut'ah menurut yang ma'ruf, sebagai suatu kewajiban bagi orang-orang yang bertakwa.<sup>16</sup>

Ayat tersebut mewajibkan pemberian nafkah terhadap setiap wanita yang diceraikan, tidak membatasi masa pemberian nafkah bagi mantan isteri yang diceraikan, demikian juga tidak disebutkan berapa besar nafkah dan jangka waktu pemberiannya. Demikian juga pada surat at-Talaq (65): 6-7, dalam ayat tersebut dijelaskan bahwa kewajiban nafkah terhadap isteri baik yang ditalak maupun isteri yang sedang menyusui. kewajiban nafkah berupa tempat tinggal dan nafkah terhadap isteri yang hamil dan telah ditalak sampai sang isteri itu melahirkan.

<sup>14</sup> Sayyid Sabiq, *fiqh Sunah*, ( Bandung : Alma'arif, 1996 ) jild 8, hlm, 118

<sup>15</sup> Sulaiman Rasjid, *Fiqh Islam*, ( Bandung Sinar Baru Algensindo 2014 ) hlmm 397

<sup>16</sup> Abdul Malik Mujahid, *op. cit*, hlm, 241



Dalam Tafsir Ibnu Katsir dijelaskan bahwa ayat ini di jadikan oleh orang yang mewajibkan pemberian muat'ah kepada setiap wanita yang diceraikan baik yang belum diserahkan maharya, baik yang sudah ditentukan maharya, baik wanita yang sudah di campuri maupun belum dicampuri. Ini adalah pendapat imam syafi'i *rahimahulahi*.<sup>17</sup>

Dalam hukum Islam Pengaturan masalah kewajiban suami terhadap istri telah diatur sedemikian rupa namun pemerintah membuat pula suatu peraturan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983 yang diperkuat dan dipertegas oleh Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi pegawai negeri sipil. Peraturan Pemerintah itu (untuk selanjutnya disebut Peraturan pemerintah) tersebut khusus diberlakukan terhadap Pegawai Negeri Sipil disamping undang-undang lain yang berlaku bagi rakyat Indonesia

Peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 1983 memuat tentang bentuk perceraian dan alasan perceraian serta kapan seorang isteri mendapatkan hak seperdua atau sepertiga gaji, disamping itu juga memuat perihal pembatasan pemberlakuan penerimaan hak tersebut hingga janda itu menikah lagi.

Kemudian ketentuan yang dalam Peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 1983 tersebut diadopsi dalam Peraturan Pemerintah nomor 45 tahun 1990 dengan

---

<sup>17</sup> M. Abdul gofar, *Terjemah Tafsir Ibnu katsir jilid 1*, (Bogor Putaka Imam Asyafi'i 2004) hlm 495

penyempurnaan tentang alasan perceraian yang menyebabkan janda tersebut tidak mendapatkan hak gaji serta penetapan sanksi tertentu bagi Pegawai Negeri Sipil pria yang tidak bersedia menyerahkan sebagian gajinya untuk jandanya.

Mencermati konsideran Peraturan Pemerintah tersebut terdapat dua hal yang menjadi perhatian Pemerintah, Pemerintah tersebut disatu sisi menekankan kearah peningkatan disiplin Pegawai Negeri Sipil dalam pelaksanaan rumah tangganya sehingga Peraturan Pemerintah ini dianggap sama seperti peraturan disiplin lainnya yang tidak terkait langsung dengan proses penyelesaian perkara di pengadilan. Disamping itu dalam konsideran Peraturan Pemerintah ini dikaitkan pula dengan Undang-Undang Perkawinan dan Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1975 yang menyebabkan Peraturan Pemerintah merupakan bagian dari hukum materil yang harus menjadi acuan dalam penyelesaian perkara di pengadilan.

Penetapan jumlah seperdua dan sepertiga gaji tersebut juga terkesan memberatkan suami, padahal secara tekstual ayat dan hadis tidak satupun yang memberikan batasan minimal atau maksimal terhadap nafkah isteri tetapi disesuaikan dengan kemampuan suami. Di samping itu dalam fikih tidak dikenal adanya kewajiban suami kepada isteri setelah terjadinya perceraian, kecuali selama masa iddah.

Penetapan hak terhadap janda dalam Peraturan Pemerintah ini juga terkesan kurang memperhatikan bekas suami karena selain dibebani menyerahkan seperdua atau sepertiga gaji untuk bekas isterinya juga masih terkait kewajiban lain berupa nafkah iddah, uang *mut'ah* atau kewajiban terhadap keluarganya yang baru, pada hal penerimaan gajinya hanya sepertiga dari jumlah yang biasanya diterima.

Penulis berpandangan bahwa kedua Peraturan Pemerintah ini sepertinya tidak memperhatikan kemaslahatan kedua belah pihak. Misalnya ketika suami mengambil inisiatif dalam perceraian dimungkinkan suami tersebut tidak sanggup meneruskan perkawinan karena sikap isteri yang kurang baik, dan suami memandang bahwa perceraian merupakan satu-satunya jalan untuk keluar dari kemelut rumah tangganya. Dalam kondisi seperti ini cukup adilkah penetapan suatu kewajiban kepada bekas suami (apalagi kalau bekas suami tersebut telah berstatus pegawai negeri sipil sebelum pernikahan berlangsung).

Suami dihadapkan kepada dua kondisi yang sangat sulit menyerahkan sebagian gaji dan hidup dengan sisa gaji yang ada atau tidak menyerahkan sebagian gaji dengan mendapat hukuman disiplin seperti diatur dalam Peraturan Pemerintah nomor 30 tahun 1980 yang mungkin akan berakhir dengan pemberhentian sebagai pegawai negeri sipil.

Dalam hukum positif di Indonesia, ketentuan nafkah kepada bekas istri dijelaskan dalam kompilasi Hukum Islam (KHI) dan Undang-undang perkawinan Nomor 10 Tahun 1974. namun penjelasan lebih yang lebih rinci diatur dalam Kompilasi Hukum Islam.

Akibat talak, menurut ketentuan pasal 149 Kompilasi dinyatakan bahwa bilamana perkawinan putus karena talak, maka bekas suami wajib:

1. Memberi mut'ah yang layak kepada bekas istri, baik berupa uang atau benda, kecuali bekas istri tersebut *qobla al-dukhul*;
2. Memberi nafkah, maskan dan kiswah kepada bekas istri selama dalam iddah, kecuali bekas istri telah dijatuhi talak bain atau nusyuz dan dalam keadaan tidak hamil;<sup>18</sup>

Mengenai besarnya mut'ah dijelaskan dalam pasal 160, yaitu: bahwa besarnya mut'ah disesuaikan dengan kepatutan dan kemampuan suami. Dengan demikian, hukum Islam (fiqih) dan hukum positif di Indonesia sudah mengatur ketentuan nafkah khususnya nafkah yang diberikan suami kepada bekas istrinya akibat terjadinya perceraian dan ketentuan ini menjadi pegangan para hakim dalam menyelesaikan kasus perceraian di Pengadilan Agama.

Berbeda halnya dengan ketentuan nafkah tersebut, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil yang juga merupakan hukum positif diatur ketentuan yang sama sekali berbeda bahkan kontra produktif baik dengan hukum Islam maupun dengan hukum positif (undang-undang Perkawinan) di Indonesia.

---

<sup>18</sup> Direktorat Pembinaan Peradilan Agama Islam, *Kompilasi Hukum Islam*, (Ditjen Pembinaan Kelembagaan Islam Departemen Agama, 2001), h. 20

Dalam pasal 8 Peraturan Pemerintah ini menyebutkan bahwa apabila terjadi perceraian atas kehendak Pegawai Negeri Sipil pria. Maka ia wajib menyerahkan sebagian gajinya untuk penghidupan istri dan anak-anaknya. Gaji tersebut dibagi masing-masing  $\frac{1}{3}$  (sepertiga) untuk suami.  $\frac{1}{3}$  untuk bekas istri dan  $\frac{1}{3}$  untuk anak-anak. Apabila dalam perkawinan tidak terdapat anak-anak, maka ketentuannya adalah setengah gaji PNS diberikan untuk bekas istrinya. Ketentuan ini berlaku sampai bekas istrinya kawin lagi dengan pria lain.

Untuk memperketat pelaksanaannya, maka pada tahun 1990 dikeluarkan pula Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 yang mengatur tentang perubahan, penghapusan, dan penegasan beberapa pasal dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983. tentang nafkah istri yang diceraikan, Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 menegaskan bahwa pembagian gaji kepada bekas istri tidak diberikan apabila perceraian terjadi karena istri berzina, dan atau melakukan kekejaman atau penganiayaan terhadap suami, dan atau pemabuk, pemandat dan penjudi, dan atau meninggalkan suami tanpa izin selama 2 tahun berturut-turut.

Dalam kasus perceraian ini jelas seorang suami yang Pegawai Negeri Sipil merasa keberatan dan dirugikan dengan adanya ketentuan tersebut yang bahkan menyalahi ketentuan hukum positif yang ada di Indonesia yang

dituangkan dalam Undang-undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam.

Lahirnya peraturan pemerintah ini dilatar belakangi oleh pemikiran bahwa Pegawai Negeri Sipil adalah unsur aparatur negara serta abdi masyarakat, yang harus menjadi teladan bagi masyarakat dalam hal tingkah laku serta ketaatan kepada peraturan perundang- undangan. Agar kewajibannya sebagai aparatur pemerintah terlaksana dengan baik, maka kehidupan Pegawai Negeri Sipil harus ditunjang oleh kehidupan keluarga harmonis.

Pada prinsipnya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 ini tidak berbeda dengan Undang-undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan. Ketentuan pada Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 juga berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil, namun ada beberapa ketentuan khusus bagi Pegawai Negeri Sipil di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983.

Sebagaimana Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juga menganut asas perkawinan monogami dan kekal. Sedangkan ketentuan khusus dan berbeda dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974, di antaranya menyangkut masalah ketentuan nafkah bekas istri akibat terjadinya perceraian bagi pegawai negari sipil.

Ketentuan nafkah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 yang berbeda dengan ketentuan hukum Islam, menarik perhatian penulis untuk meneliti dan mengkaji lebih dalam.

## **B. Rumusan Masalah**

### **1. Identifikasi Masalah**

Dengan memperhatikan latar belakang di atas, maka identifikasi masalah yang muncul dalam penelitian ini adalah adanya ketidakselarasan antara ketentuan nafkah bekas istri akibat terjadinya perceraian dalam hukum Islam dan ketentuan nafkah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi pegawai negeri sipil di sisi lain.

Dengan perkataan lain, adanya ketentuan pasal-pasal dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 yang berbeda dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 yang merupakan induk dari peraturan pemerintah tersebut dan juga bertentangan dengan Kompilasi Hukum Islam sebagai penguat Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 khususnya mengenai ketentuan nafkah bekas istri akibat terjadinya perceraian.

### **2. Pembatasan Masalah**

Mengingat luasnya persoalan nafkah baik ditinjau dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983, maupun hukum Islam (fiqh) dan hukum positif (dalam hani Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 dan KHI), dalam pembahasan tesis ini, penulis membatasi diri untuk meneliti dan mengkaji

lebih jauh tentang nafkah bekas istri akibat terjadinya perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil ditinjau dari Hukum Islam.

### **3. Perumusan Masalah**

berdasarkan batasan di atas dengan melihat berbagai persoalan dan pembahasan yang sangat luas, maka pokok penelitian ini adalah dengan adanya ketentuan nafkah istri akibat terjadinya perceraian yang ditetapkan oleh pemerintah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 mutlak diwajibkan bagi seorang bekas suami yang berstatus Pegawai Negeri Sipil yang beragama Islam, dan ketentuan tersebut jelas Berbeda dengan hukum Islam.

Di bawah, merupakan masalah-masalah yang akan dicarikan jawabannya lewat penelitian ini:

1. Bagaiman ketentuan hukum islam tentang pemberian nafkah bagi istri yang diceraikan ?
2. Mengapa ketentuan dalam peraturan pemerintahan No 10 tahun 1983 mengenai nafkah istri (Pegawai Negri Sipil ) akibat perceraian berbeda dengan hukum islam ?
3. Bagaiman kelayakan dan kepatutan (ma'ruf) pemberian nafkah dari suami kepada istri yang diceraikan ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Ada beberapa tujuan yang hendak dicapai melalui penelitian ini, antara lain adalah:



1. Untuk mengetahui ketentuan hukum islam tentang pemberian nafkah bagi istri yang dicerai.
2. Untuk mengetahui Mengapa ketentuan dalam peraturan pemerintahan Nomor 10 tahun 1983 mengenai nafkah istri akibat perceraian berbeda dengan hukum islam.
3. Untuk mengetahui kelayakan dan kepatutan (*ma'ruf*) pemberian nafkah dari suami kepada istri yang dicerai

#### **D. kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan dari penelitian ini antara lain adalah

1. Memperluas dan menambah wawasan serta untuk mengembangkan ilmu pengetahuan khususnya ilmu pengetahuan hukum.
2. Memberikan informasi kepada kalangan akademisi khususnya dalam bidang ilmu hukum perkawinan mengenai kedudukan hak apa saja yang diberikan oleh undang-undang kepada perceraian hak suami istri.
3. Ikut melengkapi dan memperkaya khazanah perpustakaan Islam, sehingga dapat membantu masyarakat dalam memperluas wawasan tentang hukum Islam, terutama yang mengambil spesialisasi syari'ah dan hukum.

#### **E. kajian Pustaka**

Telaah pustaka disini adalah meneliti tesis orang lain yang telah selesai dan ada kaitannya dengan pembahasan penulis, yaitu penelitian yang membahas tentang nafkah bekas istri terutama yang berkaitan dengan pegawai negeri sipil .

Berikut ini adalah beberapa karya ilmiah dalam bentuk tesis yang ada kaitannya dengan judul penelitian penulis, yaitu:

1. tesis, oleh Muhammad Taufiq , NIM. 2103044. Dengan judul: *Penyelesaian Perkara di Pengadilan Agama (Analisis Putusan Hakim Nomor 71/pdt.G/2007/PA.Pwd. tentang Pembagian Gaji PNS Pasca Perceraian di PA Purwodadi),*

Dalam penelitian ini Muhamad Taufiq menitik beratkan pada tuntutan pembagian gaji PNS kepada bekas istri yaitu sepertiga untuk istri dan sepertiga untuk anak akan tetapi hakim tidak mengabulkan tuntutan tersebut hakim menyerahkan sepenuhnya pada instansi.

2. Sekripsi, oleh Asep Aofyan Rahmat nim 200308224 tahun 2007 Uin Sunan Gunung Djati Bandung, dengan judul : *“Nafkah anak pasca perceraian”* ( studi kasus di kelurahan sukamelang kecamatan subang kabupaten subang )

Dalam sekripsi ini Asep Aofyan Rahmat menitik beratkan pada ketentuan nafkah untuk anak setelah perceraian,

3. Sekripsi, oleh Fitri Rahmiani Annas, fakultas hukum universitas Islam makasar, dengan judul : *nafkah iddah dan mut'ah pada perkara perceraiaan dipengadilan agama makasar.*

Dari berbagai karya ilmiah yang telah kami telusuri ternyata beluam ada yang secara khusus meninjau kewajiban suami kepada istri yang diceraikan dalam peraturaturan pemerintah nomor 10 tahun 1983 dengan

hukum islam, oleh karena itu penulis tertarik untuk meninjau dan membahas masalah tersebut.

#### F. Kerangka Pemikiran

Agama Islam telah memberikan beberapa ketentuan mengenai kewajiban suami isteri di dalam keluarga, bahwa nafkah menjadi tanggung jawab suami untuk memenuhi kebutuhan dasar (*basic need*) keluarga. Pemenuhan terhadap nafkah merupakan bagian dari upaya mempertahankan keutuhan dan eksistensi sebuah keluarga. Dan nafkah wajib atas suami semenjak akad perkawinan dilakukan.

Nafkah merupakan kewajiban yang harus ditunaikan oleh suami sesuai dengan ketentuan dalam Al-Qur'an, sunnah, dan ijma'. Adapun landasan atas wajibnya memberi nafkan sebagaimana yang terdapat dalam Al-Qur'an adalah:

وَعَلَى الْمَوْلُودِ لَهُ رِزْقُهُنَّ وَكِسْوَتُهُنَّ بِالْمَعْرُوفِ لَا تُكَلَّفُ نَفْسٌ إِلَّا وُسْعَهَا ...

“Dan kewajiban ayah member makan dari pakaian kepada para ibu dengan cara ma'ruf Seseorang tidak dibebani melainkan menurut kadar ke-sanggupannya.” (Al-Baqarah: 233)<sup>19</sup>

لِيُنْفِقَ ذُو سَعَةٍ مِّن سَعَتِهِ ۗ وَمَن قُدِرَ عَلَيْهِ رِزْقُهُ فَلْيُنْفِقْ مِمَّا آتَاهُ اللَّهُ لَا يُكَلِّفُ اللَّهُ

نَفْسًا إِلَّا مَأْآتَهَا سَيَجْعَلُ اللَّهُ بَعْدَ عُسْرٍ يُسْرًا ﴿٥٦﴾

<sup>19</sup> Abdul Malik Mujahid, *op, cit*, hlm, 140

“Hendaklah orang yang mampu member nafkah menurut kemampuannya. Dan orang-orang yang disempitkan rezekinya hendaklah member nafkah dari harta yang diberikan Allah kepadanya. Allah tidak membebankan kepada seseorang melainkan sesuai dengan kadar apa yang Allah berikan kepadanya.” (at-Thalaq: 7)<sup>20</sup>

Dan dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI) yang *mempositifkan* hukum Islam di Indonesia, mengatur mengenai kewajiban suami memberi nafkah untuk keperluan hidup keluarga. Ketentuan lain yang ada dalam kompilasi Hukum Islam erat kaitannya dengan pelaksanaan kewajiban suami memenuhi nafkah adalah adanya pengaturan harta kekayaan perkawinan. Menurut kompilasi Hukum Islam, pada dasarnya tidak ada percampuran antara harta suami dan isteri karena perkawinan.

Harta isteri tetap menjadi hak isteri dan dikuasai secara penuh olehnya, demikian juga harta suami tetap menjadi hak suami dan kekuasaan penuh tetap ada padanya. Konsep harta bersama ini ternyata juga diakui oleh Undang-undang No. 1 Tahun 1974, serta KUH Perdata. Sedangkan Al-Qur’an dan hadis di satu sisi tidak memberikan ketentuan dengan tegas bahwa harta benda yang diperoleh suami selama perkawinan berlangsung sepenuhnya menjadi hak suami, dan hak isteri hanya terbatas atas nafkah yang diberikan suami.

Akibat dari perceraian khususnya cerai talak bagi suami adalah wajib memberikan mut’ah dan nafkah selama masa iddah bagi isterinya yang telah dijatuhi talak. Mut’ah adalah pemberian mantan suami kepada isteri yang

---

<sup>20</sup> Ibid, *hlm*, 670

telah dijatuhi talak berupa benda atau uang dan lainnya, sebagaimana dalam Kompilasi Hukum Islam Pasal 149 huruf a mengatur bahwa mut'ah adalah pemberian bekas suami kepada isteri, yang dijatuhi talak berupa benda atau uang dan lainnya.<sup>21</sup>

Dalam hukum positif di Indonesia, ketentuan nafkah kepada bekas istri dijelaskan dalam kompilasi Hukum Islam (KHI) dan Undang-undang perkawinan Nomor 10 Tahun 1974. namun penjelasan lebih yang lebih rinci diatur dalam Kompilasi Hukum Islam.

Akibat talak, menurut ketentuan pasal 149 Kompilasi dinyatakan bahwa bilamana perkawinan putus karena talak, maka bekas suami wajib:

1. Memberi mut'ah yang layak kepada bekas istri, baik berupa uang atau benda, kecuali bekas istri tersebut *qobla al-dukhul*;
2. Memberi nafkah, maskan dan kiswah kepada bekas istri selama dalam iddah, kecuali bekas istri telah dijatuhi talak bain atau nusyuz dan dalam keadaan tidak hamil;

Mengenai besarnya *mut'ah* dijelaskan dalam pasal 160, yaitu: bahwa besarnya mut'ah disesuaikan dengan kepatutan dan kemampuan suami. Dengan demikian, hukum Islam (figih) dan hukum positif di Indonesia sudah mengatur ketentuan nafkah khususnya nafkah yang diberikan suami kepada bekas istrinya akibat terjadinya perceraian dan ketentuan ini menjadi pegangan para hakim dalam menyelesaikan kasus perceraian di Pengadilan Agama.

---

<sup>21</sup> Ibid , *hlm*, 118

## G. Metodologi penelitian

### 1. Metode penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian *library research* yang menggunakan pendekatan normative-yuridis. Pendekatan normative-yuridis digunakan ketika membahas aplikasi Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983. Dalam penelitian ini yang akan dijelaskan adalah ketentuan kewajiban nafkah kepada bekas istri oleh bekas suami Pegawai Negeri Sipil yang muslim yang di satu sisi ia berkewajiban mentaati Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983, disisi lain peraturan tersebut berbeda dengan ketentuan dalam hukum Islam.

### 2. Jenis data

Adapun jenis data yang diteliti adalah data kualitatif, dalam penelitian ini Data kualitatif didasarkan pada pendekatan penelitian normative yang didasarkan pada Al-Qur'an dan hadis dan juga pemikiran ulama dalam berbagai kitab fiqh.

### 3. Sumber data

- 1) Data primer adalah data pokok yang digunakan sebagai bahan utama dalam penelitian ini. Dan penyusun menggunakan data primer berupa peraturan pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi pegawai negeri sipil.
- 2) Data sekunder adalah data penunjang yang dapat memperkaya penelitian. Dalam penelitian ini menggunakan data sekunder berupa buku-buku yang berkaitan langsung dengan objek bahasan dan karya-karya lain seperti jurnal, skripsi, majalah-majalah yang berkaitan dengan yang diteliti.

#### 4. Teknik pengumpulan data

Adapun dalam pengumpulan data, penulis akan menggunakan beberapa teknik yang bisa dilakukan dalam melakukan penelitian, diantaranya sebagai berikut : Studi kepustakaan ( *library research* ) yang diperoleh dari pengumpulan data melalui penelitian kepustakaan dengan cara mempelajari buku-buku/literatur-literatur yang berhubungan dengan judul dan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini

#### 5. Analisa data

Dalam menganalisis data dan materi yang disajikan, digunakan metode *content-analysis* yaitu adanya perkawinan yang sah, dasar hukum nafkah, kadar nafkah, sampai pemberian nafkah akibat terjadinya perceraian.

Proses analisis secara ilmiah tentu saja melahirkan kesimpulan. Maka untuk menarik kesimpulan dalam hal ini digunakan dua jenis metode penalaran (logika), yaitu deduktif dan induktif. Logika deduktif digunakan dengan cara berpijak pada dan bertolak dari ketentuan-ketentuan hukum Islam (bersumber dari Al- Qu'an, Sunnah, dan dalil-dalil hukum lainnya) yang berkaitan dengan permasalahan seputar nafkah. Kajian teoritis yang bersifat umum ini kemudian digunakan untuk meneliti kasus-kasus yang bersifat khusus yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 secara praktis-empiris. Lalu ditarik

kesimpulan secara deduktif bahwa pernyataan yang bersifat umum itu berlaku juga untuk kasus-kasus yang diteliti.

#### 6. Tehnik Penulisan

Adapun dalam teknik penulisan, penulis menggunakan buku panduan akademik Penulisan Tesis, Disertasi UIN sunan gunung djati bandung.

