

**ALASAN PENOLAKAN PERMOHONAN IZIN CERAI OLEH ATASAN,
RELEVANSINYA DENGAN PERTIMBANGAN HAKIM DALAM MEMUTUS
PERKARA PERCERAIAN PNS TANPA IZIN**

(Studi di Kota Malang)

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat

Untuk Memperoleh Gelar Kesarjanaan Dalam

Ilmu Hukum

Oleh:

GEISZELA PRIMA SEKARIMASAKTI

0710113045



KEMENTERIAN PENDIDIKAN NASIONAL

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2011

SURAT PERNYATAAN**KEASLIAN SKRIPSI**

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya

Nama : Geiszela Prima Sekarimasakti

NIM : 0710113045

Menyatakan bahwa dalam penulisan skripsi ini adalah asli karya penulis, tidak ada karya atau data orang lain yang telah dipublikasikan, juga bukan karya orang lain dalam rangka mendapatkan gelar kesarjanaan di perguruan tinggi, selain yang diacu dalam kutipan dan atau dalam daftar pustaka.

Demikian surat pernyataan ini saya buat, jika di kemudian hari terbukti karya ini merupakan karya orang lain baik yang dipublikasikan maupun dalam rangka memperoleh gelar kesarjanaan di perguruan tinggi, saya sanggup dicabut gelar kesarjanaan saya.

Malang, April 2011

Yang menyatakan,

(Geiszela Prima S)

UNIVERSITAS BRAWIJAYA



LAMPIRAN I:

**HASIL WAWANCARA DENGAN
KEPALA URUSAN UMUM KANTOR
IMIGRASI KELAS I KOTA MALANG**

LAMPIRAN II:

**HASIL WAWANCARA DENGAN KEPALA
SUB BAGIAN UMUM DINAS PENDIDIKAN
KOTA MALANG**



LAMPIRAN III:
HASIL WAWANCARA DENGAN
KEPALA BAGIAN KEPEGAWAIAN
BADAN KEPEGAWAIAN DAERAH
KOTA MALANG



LAMPIRAN IV:
HASIL WAWANCARA DENGAN
MAJELIS HAKIM PENGADILAN
AGAMA KOTA MALANG



LAMPIRAN V:
SURAT PENETAPAN BIMBINGAN
SKRIPSI



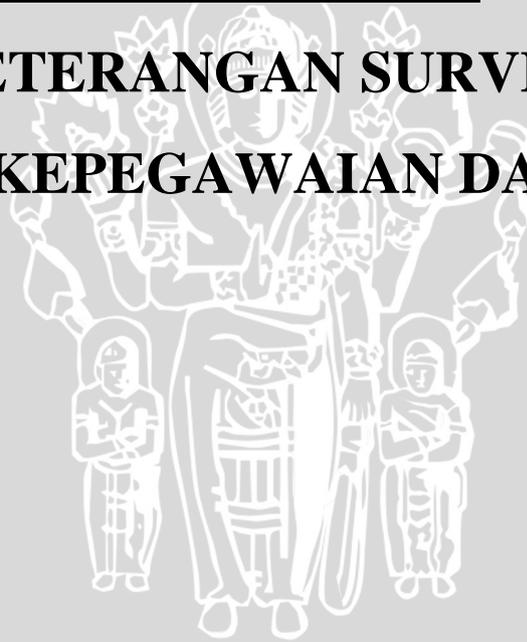
LAMPIRAN VI:
KARTU BIMBINGAN SKRIPSI



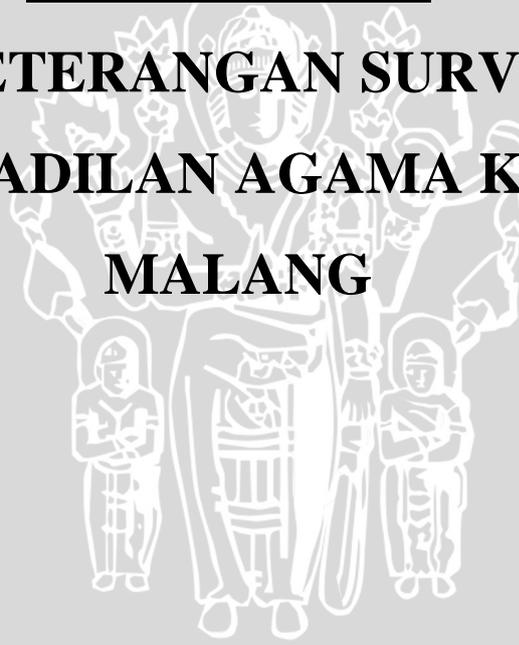
LAMPIRAN VII :
SURAT KETERANGAN SURVEY DARI
KANTOR IMIGRASI KELAS I KOTA
MALANG



LAMPIRAN VIII :
SURAT KETERANGAN SURVEY DARI
BADAN KEPEGAWAIAN DAERAH

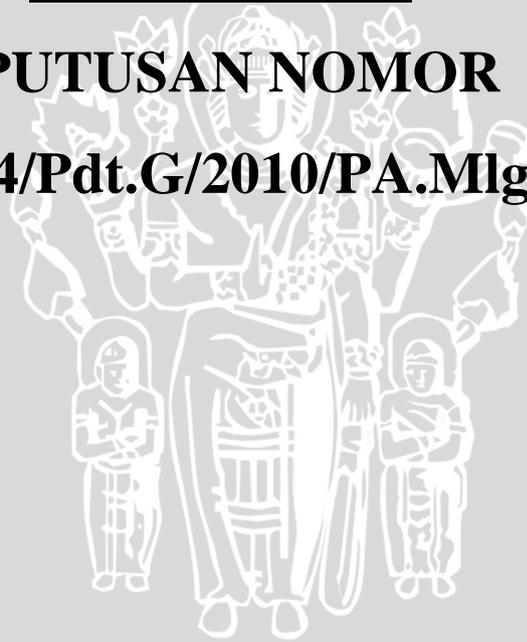


LAMPIRAN IX:
SURAT KETERANGAN SURVEY DARI
PENGADILAN AGAMA KOTA
MALANG



UNIVERSITAS BRAWIJAYA

LAMPIRAN X :
PUTUSAN NOMOR
324/Pdt.G/2010/PA.Mlg.



UNIVERSITAS BRAWIJAYA

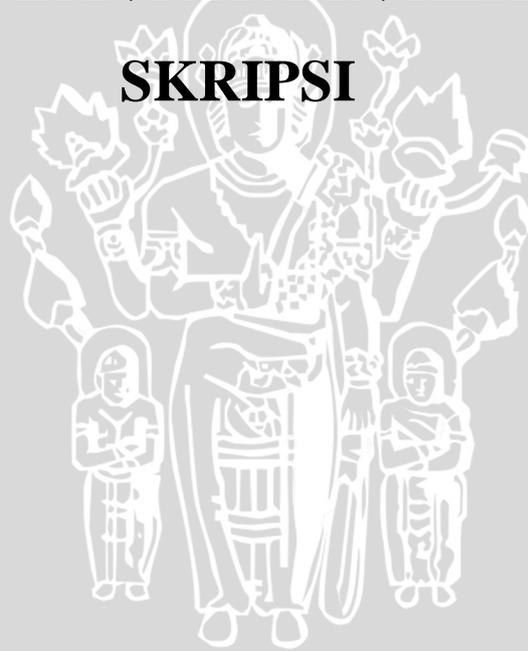
LAMPIRAN XI:

PUTUSAN NOMOR

190/Pdt.G/2008/PA.Mlg



**LAMPIRAN XII:
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN
SKRIPSI**



LEMBAR PENGESAHAN

**ALASAN PENOLAKAN PERMOHONAN IZIN CERAI OLEH ATASAN,
RELEVANSINYA DENGAN PERTIMBANGAN HAKIM DALAM
MEMUTUS PERKARA PERCERAIAN PNS TANPA IZIN**

(Studi di Kota Malang)

Oleh :

GEISZELA PRIMA SEKARIMASAKTI

NIM. 0710113045

Disetujui pada tanggal : April 2011

Pembimbing Utama

(Ulfa Azizah, S.H, M.Kn.)

NIP. 19490623 198003 2 001

Ketua Majelis

(Ulfa Azizah, S.H, M.Kn.)

NIP. 19490623 198003 2 001

Pembimbing Pendamping

(Rachmi Sulistyarini, S.H, M.H.)

NIP. 19611112 198601 2 001

Ketua Bagian Hukum Perdata

(Rachmi Sulistyarini, S.H, M.H.)

NIP. 19611112 198601 2 001

Mengetahui,

Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

(Dr. SIHABUDIN, S.H, M.H.)

NIP. 19591216 198503 1 001

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang senantiasa melimpahkan rahmat dan hidayat-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul: **ALASAN PENOLAKAN PERMOHONAN IZIN CERAI OLEH ATASAN, RELEVANSINYA DENGAN PERTIMBANGAN HAKIM DALAM MEMUTUS PERKARA PERCERAIAN PNS TANPA IZIN (Studi di Kota Malang)** yang disusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar kesarjanaan dalam bidang ilmu hukum di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

Dalam penyelesaian skripsi ini, penulis telah banyak mendapatkan dukungan dan bimbingan dari berbagai pihak. Dengan segala kerendahan hati, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini, antara lain:

1. Bapak Dr. Sihabudin, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya;
2. Ibu Rachmi Sulistyarini, S.H., M.H. selaku Ketua Bagian Hukum Perdata, sekaligus merangkap sebagai dosen pembimbing pendamping, yang telah memberikan bimbingan dan pengarahan dalam menyelesaikan skripsi ini;
3. Ibu Ulfa Azizah, S.H., M.Kn. selaku dosen pembimbing utama yang telah bersedia meluangkan waktu, tenaga, dan pikiran untuk memberikan koreksi serta masukan kepada penulis;
4. Seluruh Dosen, Staf Pengajaran, serta Staf PDIH Fakultas Hukum Universitas Brawijaya atas bantuannya selama ini;

5. Segenap Pejabat dan Staf Pengadilan Agama Malang, khususnya Bapak Drs. Munasik, M.H. yang telah meluangkan waktu dan menerima penulis, serta memberikan informasi dan data-data yang penulis butuhkan untuk menyelesaikan skripsi ini;
6. Segenap pejabat dan Staf Kantor Imigrasi Kelas IA Kota Malang, khususnya Ibu Yayuk, yang telah meluangkan waktu dan menerima penulis, serta memberikan informasi dan data-data yang penulis butuhkan untuk menyelesaikan skripsi ini;
7. Segenap pejabat dan Staf Dinas Pendidikan Kota Malang khususnya Bapak Adji Prijono, S.E. yang telah meluangkan waktu dan menerima penulis, serta memberikan informasi dan data-data yang penulis butuhkan untuk menyelesaikan skripsi ini;
8. Segenap pejabat dan Staf Kantor Badan Kepegawaian Daerah khususnya Ibu Titik Hardini dan Bapak Suprih yang telah meluangkan waktu dan menerima penulis, serta memberikan informasi dan data-data yang penulis butuhkan untuk menyelesaikan skripsi ini.
9. Papa Emmy Soekaryadi dan Mama Hermin Dianawati, S.H. serta adikku Caesar Prasetyo Nugroho yang senantiasa memberikan doa, kasih sayang, perhatian, dan dukungan baik moril maupun materiil kepada penulis;
10. Mochamad Valri Veriandy, S.H., atas segala bentuk motivasi dan dukungan yang diberikan kepada penulis. Thankyou for always being there.
11. Sahabat-sahabat terbaik Damara Kartikasari, S.H., Bhelinda Ramadhani, S.H., Merlyn Anastasia K, Aico Kinanty, Fresha Anggeni, Hendra Wijaya,

Rosdafiana, Ryan Martha Nugraha, terima kasih atas kebersamaan dan persahabatan yang indah selama ini;

12. Kakak tersayang Wanda Octavia, S.H, Terimakasih untuk support dan masukan yang senantiasa diberikan kepada penulis;
13. Ibu Lucky Endrawati, S.H. M. Hum., yang telah memberikan pengarahan dan juga saran dalam penulisan skripsi ini;
14. Teman-teman angkatan 2007 di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, khususnya teman-teman konsentrasi Hukum Perdata Murni.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu, saran dan kritik yang membangun sangat penulis harapkan untuk memperbaiki skripsi ini.

Akhir kata, semoga semua jasa dan kontribusi yang diberikan oleh pihak-pihak yang telah penulis sebutkan di atas maupun pihak-pihak lain yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, dicatat sebagai suatu amal baik oleh Allah SWT. Penulis berharap semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi pembacanya. Amin.

Malang, April 2011

Penulis

DAFTAR ISI

LEMBAR PERSETUJUAN.....	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL.....	viii
DAFTAR LAMPIRAN	ix
ABSTRAKSI	x
BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Manfaat Penelitian	8
E. Sistematika Penulisan.....	9
BAB II : KAJIAN PUSTAKA	
A. Kajian Umum tentang Perkawinan	11
B. Kajian Umum tentang Pegawai Negeri Sipil	16
C. Kajian Umum tentang Perceraian	20
D. Kajian Umum tentang Izin Perceraian	27
E. Kajian Umum tentang Kewenangan Badan Peradilan	29
F. Kajian Umum tentang Pertimbangan Hakim.....	35



BAB III : METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian.....	37
B. Lokasi Penelitian.....	37
C. Jenis dan Sumber Data.....	38
D. Populasi dan Sampel.....	39
E. Teknik Pengambilan Data.....	40
F. Teknik Analisis Data.....	41
G. Definisi Operasional.....	42

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum PNS di Kota Malang.....	43
B. Alasan-alasan Penolakan Permohonan Izin Cerai PNS oleh Atasan ..	52
C. Pertimbangan Hakim dalam Memutus Perkara Perceraian Pegawai Negeri Sipil Tanpa Izin Atasan.....	78

BAB V : PENUTUP

A. Kesimpulan.....	93
B. Saran.....	95

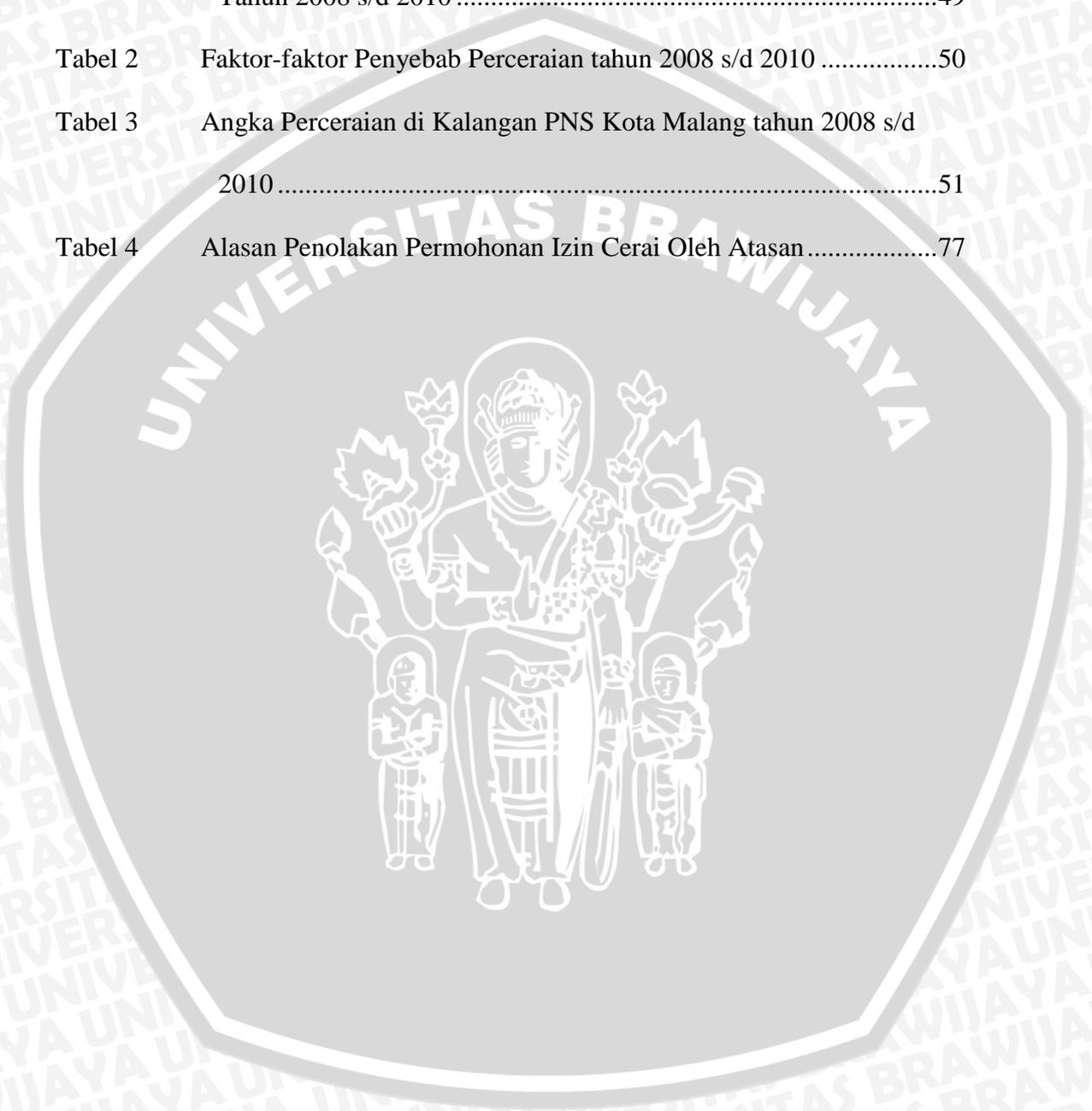
DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN



DAFTAR TABEL

Tabel 1	Jumlah Perkara Perceraian di Pengadilan Agama Kota Malang Tahun 2008 s/d 2010	49
Tabel 2	Faktor-faktor Penyebab Perceraian tahun 2008 s/d 2010	50
Tabel 3	Angka Perceraian di Kalangan PNS Kota Malang tahun 2008 s/d 2010	51
Tabel 4	Alasan Penolakan Permohonan Izin Cerai Oleh Atasan.....	77



DAFTAR LAMPIRAN

- LAMPIRAN I** : Hasil Wawancara dengan Kepala Urusan Umum Kantor Imigrasi Kelas I Kota Malang.
- LAMPIRAN II** : Hasil Wawancara dengan Kepala Sub Bagian Umum Dinas Pendidikan Kota Malang.
- LAMPIRAN III** : Hasil Wawancara dengan Kepala Bagian Kepegawaian Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang.
- LAMPIRAN IV** : Hasil Wawancara dengan Majelis Hakim Pengadilan Agama Malang
- LAMPIRAN V** : Surat Penetapan Pembimbing Skripsi
- LAMPIRAN VI** : Kartu Bimbingan Skripsi
- LAMPIRAN VII** : Surat Keterangan Survey dari Kantor Imigrasi Kelas I Kota Malang.
- LAMPIRAN VIII** : Surat Keterangan Survey dari Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang.
- LAMPIRAN IX** : Surat Keterangan Survey dari Pengadilan Agama Malang
- LAMPIRAN X** : Putusan Nomor 324/Pdt.G/2010/PA.Mlg
- LAMPIRAN XI** : Putusan Nomor 190/Pdt.G/2008/PA.Mlg
- LAMPIRAN XII** : Surat Pernyataan Keaslian Skripsi

ABSTRAKSI

GEISZELA PRIMA SEKARIMASAKTI. Hukum Perdata, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Maret 2011, *Alasan Penolakan Permohonan Izin Cerai Oleh Atasan, Relevansinya Dengan Pertimbangan Hakim Dalam Memutus Perkara Perceraian PNS Tanpa Izin (Studi di Kota Malang)*, Ulfa Azizah S.H.,M.kn.; Rachmi Sulistyarini, S.H, M.H.

Penulisan ini membahas mengenai alasan penolakan pemberian izin cerai oleh atasan dari seorang PNS, dan relevansinya dengan pertimbangan hakim dalam memutus perkara perceraian PNS yang dilakukan tanpa izin. Hal ini dilatarbelakangi oleh banyaknya angka perceraian di kalangan PNS di Kota Malang yang dilakukan tanpa izin atasan. Dalam Pasal 3 PP RI No.10 tahun 1983 jo PP RI No 45 tahun 1990, seorang PNS yang akan bercerai wajib memperoleh izin dari pejabat terlebih dahulu. Namun dalam praktiknya, prosedur yang panjang dan rumit menyebabkan banyak PNS yang bercerai tanpa izin. Sehingga, ketentuan dalam PP RI No.10 tahun 1983 jo PP RI No 45 tahun 1990 tentang Perkawinan dan Perceraian PNS terkesan hanya sebuah peraturan saja yang dapat disimpangi.

Fenomena yang menarik ini penulis kaji menggunakan metode pendekatan yuridis sosiologis yang digunakan untuk menganalisis temuan yang ada di lapang dengan analisis deskriptif kualitatif, sehingga hasil penelitian yang diperoleh bersifat deskriptif-analitis. Responden dalam penelitian ini berjumlah 8 orang, yaitu 2 orang dari Kantor Imigrasi, 1 orang dari Dinas Pendidikan, 2 orang dari BKD, dan 2 PNS yang masing-masing berkedudukan sebagai penggugat dan tergugat.

Dari penelitian ini diperoleh kesimpulan bahwa alasan atasan yang didasarkan pada pertimbangan normatif, bersumber pada ketentuan yang mengikat bagi seluruh Pegawai Negeri Sipil, yakni PP RI No 10 tahun 1983 jo PP RI No 45 tahun 1990. Sedangkan alasan yang berdasarkan pada pertimbangan lain terkait dengan kedudukan atasan sebagai pimpinan kepegawaian yang tentunya disesuaikan dengan peraturan masing-masing instansi. Izin atasan terkait dengan pertimbangan hakim dalam memutus perkara perceraian PNS. Rekomendasi serta keterangan dari atasan yang bersangkutan membantu hakim dalam memeriksa perkara perceraian PNS. Hakim dalam memutus perkara perceraian PNS memiliki pertimbangan-pertimbangan yang berisi analisis, argumentasi, pendapat atau kesimpulan hukum dari hakim yang memeriksa perkara, yang didapatkan dari pembuktian. Hal-hal yang menjadi pertimbangan hakim dalam pembuktian ini menyangkut beberapa hal sebagai yakni; Apakah alat bukti yang diajukan oleh Penggugat dan Tergugat telah memenuhi syarat formil dan materiil, Alat bukti dari pihak mana saja yang telah mencapai batas minimal pembuktian, dalil gugat dan dalil bantahan apa saja yang terbukti, dan sejauh mana nilai kekuatan pembuktian para pihak.



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Manusia merupakan makhluk ciptaan Tuhan yang tidak dapat hidup sendiri. Dengan kata lain, manusia adalah makhluk sosial. Manusia memiliki akal dan perilaku-perilaku tertentu yang melingkupi kehidupannya. Dalam kehidupannya ia membentuk kelompok-kelompok tertentu. Kelompok-kelompok terkecil dari suatu peradaban manusia disebut keluarga. Keluarga terbentuk melalui perkawinan. Keluarga yang dihasilkan dari suatu perkawinan merupakan bentuk suatu kebudayaan dari peradaban manusia untuk meneruskan keturunannya.

Menurut Wijono, Perkawinan ialah hidup bersama dari seorang laki-laki dan seorang perempuan yang memenuhi syarat-syarat dalam suatu peraturan tertentu. Ia dipengaruhi oleh pengetahuan, pengalaman, kepercayaan dan keagamaan serta tata tertib yang dianut masyarakat bersangkutan.¹ Tata tertib dan kaidah-kaidah inilah yang berlaku di Indonesia, yang dalam bentuk konkretnya disebut Hukum Perkawinan atau istilah lainnya yang sama maksudnya yang telah berlaku sejak dahulu sampai sekarang.

Di Indonesia, aturan-aturan mengenai perkawinan diatur dalam Undang-undang nomor 1 tahun 1974. Dalam pasal 1 Undang-undang Perkawinan, “Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang laki-laki dan seorang wanita sebagai suami istri yang bertujuan membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Untuk kelancaran pelaksanaan

¹ Soedharyo Soimin, *Hukum Orang dan Keluarga Perspektif Hukum Barat/BW, Hukum Islam, dan Hukum Adat*. Sinar Grafika, Jakarta, 1992, hal.3

Undang-undang tersebut, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1975 tentang pelaksanaan Undang-undang nomor 1 tahun 1974. Lebih khususnya bagi warga Indonesia yang beragama Islam, dilengkapi juga dengan Kompilasi Hukum Islam (KHI). Dari beberapa peraturan-peraturan tersebut, Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil, diatur dalam Peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 1983 yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990.

Pada dasarnya Pegawai Negeri Sipil adalah unsur Aparatur Negara, Abdi Negara dan Abdi Masyarakat yang harus menjadi tauladan yang baik bagi masyarakat dalam tingkah laku, tindakan, dan ketaatan kepada peraturan perundangan yang berlaku, termasuk dalam menyelenggarakan kehidupan berkeluarga. Untuk dapat melaksanakan kewajiban yang demikian itu, kehidupan PNS harus ditunjang oleh kehidupan berkeluarga yang serasi, sehingga tiap PNS dalam melaksanakan tugasnya tidak terganggu oleh masalah-masalah dalam keluarganya.

Atas dasar pemikiran diatas, dan untuk meningkatkan disiplin PNS, dianggap perlu untuk menetapkan peraturan yang memberi izin bagi PNS dalam melakukan Perkawinan dan Perceraian sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983. Sebagai tindak lanjut, dikeluarkan Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 08/SE/1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, yang telah dirubah untuk disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990.

Siapa saja yang termasuk PNS disebutkan dalam ketentuan pasal 1 Peraturan Pemerintah RI nomor 10 Tahun 1983 jo Peraturan Pemerintah nomor 45 tahun 1990 , yang dimaksud dalam Undang-undang nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian meliputi PNS Pusat dan PNS Daerah, termasuk calon PNS. Yang disamakan dengan PNS adalah Pegawai Bulanan disamping pensiun, Pegawai Bank Milik Negara, Pegawai Badan Usaha Milik Negara, Pegawai Badan Milik Daerah, Pegawai Badan Usaha milik Daerah dan Kepala Desa, Perangkat Desa, dan petugas yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di desa.

Tata cara bagi PNS untuk melangsungkan perkawinan menurut ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah nomor 10 Tahun 1983, diwajibkan untuk memberitahukan secara tertulis kepada pejabat melalui saluran hierarki dalam waktu selambat-lambatnya satu tahun setelah perkawinan tersebut dilangsungkan. Ketentuan ini juga berlaku bagi PNS yang telah menjadi seorang duda atau janda jika akan melakukan perkawinan lagi.

Yang dimaksud dengan pejabat ialah pejabat yang berwenang mengangkat, memindahkan, dan memberhentikan Pegawai Negeri Sipil, atau pejabat lain yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku memiliki wewenang memberikan atau menolak permintaan izin perkawinan atau perceraian Pegawai Negeri Sipil.²

² <http://bkd.dumaikota.go.id/pembinaan-pegawai/perkawinan.html?lang> (diakses pada 12 Oktober 2010). Dalam SE BAKN 08/SE/1983 Pejabat adalah pejabat yang berwajib, yakni mereka yang karena kedudukannya berwenang melakukan tindakan hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam perjalanan suatu perkawinan tidak semulus seperti apa yang diharapkan banyak orang. Sering sekali ditemukan kendala-kendala yang jika tidak dapat diatasi dapat berujung pada suatu perceraian. Definisi dari perceraian tidak diatur secara tegas oleh Undang-undang Perkawinan, tetapi hanya ditentukan bahwa perceraian hanyalah salah satu sebab dari putusya suatu ikatan perkawinan, disamping sebab lain karena kematian dan putusan pengadilan.

Pada prinsipnya, Perceraian Warga Negara Sipil dengan perceraian Pegawai Negeri Sipil ialah sama. Namun ada beberapa hal yang membedakan terkait dengan prosedur yang harus ditempuh untuk dapat melakukan perceraian. Jika seorang Warga Negara atau masyarakat pada umumnya akan bercerai, tidak memerlukan izin dari pihak-pihak tertentu seperti yang harus dilakukan oleh seorang Pegawai Negeri Sipil. Dan pengajuan alasan bercerai bagi seorang Warga Sipil tidak terikat oleh aturan-aturan tertentu seperti pada Pegawai Negeri Sipil. Selain itu perihal pembuktian pada perceraian Pegawai negeri Sipil akan ditempuh dengan 2 kali proses. Pertama, pembuktian di kalangan instansi, pihak yang akan bercerai akan dipanggil oleh atasan untuk dimintai keterangan berikut dengan pihak-pihak yang terkait dengan alasan pengajuan perceraian tersebut. Yang kedua ialah pembuktian dalam persidangan. Dari pembuktian tersebut akan didapatkan suatu pertimbangan yang logis dari hakim untuk memutus perkara perceraian yang diajukan padanya.

Perceraian Pegawai Negeri Sipil diatur dalam pasal 3 PP RI nomor 45 tahun 1990 tentang perubahan atas PP RI nomor 10 tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS. Dalam Pasal 3 ayat (1) ditentukan bahwa

Pegawai Negeri Sipil yang akan bercerai wajib memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat.

Sebelum memberikan atau menolak permohonan izin untuk bercerai dari PNS bawahannya, setiap atasan ataupun pejabat wajib merukunkan kembali kedua belah pihak dan bila perlu memanggil atau meminta keterangan dari pihak-pihak yang bersangkutan. Untuk membantu atasan dalam pelaksanaannya, dapat dibentuk Tim Pelaksana di lingkungan masing-masing.³ Setiap atasan dari PNS wajib memberikan pertimbangan dan meneruskannya kepada pejabat di atasnya melalui saluran hierarki dalam jangka waktu selambat-lambatnya tiga bulan setelah menerima izin perceraian PNS yang dimaksud. Seperti disebutkan dalam pasal 5 PP RI No 45 Tahun 1990.

Dalam memberikan izin kepada PNS dibawahnya, seorang atasan memiliki alasan-alasan tertentu. Alasan-alasan tersebut terbagi menjadi dua yakni alasan yang mengandung pertimbangan bersifat normatif dan alasan lain-lain yang terkait dengan kepegawaian atau bersifat prosedural dalam suatu instansi tertentu.

Setiap instansi yang merupakan instansi pemerintah memiliki peraturan yang mengatur tentang tata tertib kepegawaian, dimana terdapat prosedur-prosedur mengenai kriteria tertentu pemberian izin cerai oleh atasan yang didasarkan pada alasan-alasan perceraian sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan ketentuan-ketentuan dalam PP RI Nomor 10 tahun 1983 jo PP RI nomor 45 tahun 1990.

³ Hukumonline.com, "Tanya Jawab Hukum Perkawinan dan Perceraian" Kataelha, Ciputat, 2010 halaman 69.

Walaupun perceraian PNS diatur sedemikian rupa dengan prosedur panjang yang bertujuan untuk meminimalisir terjadinya perceraian, namun dalam prakteknya perceraian di kalangan PNS masih sering terjadi. ⁴Status PNS yang identik dengan kesejahteraan ekonomi tampaknya tidak menjadi jaminan kehidupan keluarga tetap utuh. Menurut data dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) kota Malang, angka perceraian PNS berdasarkan satuan kerja dimana PNS tersebut bertugas pada tahun 2008, dari Dinas Kesehatan 3 orang, Dinas Pendidikan 2 orang, Dinas Kebersihan 1 orang, Dinas Pertamanan 1 orang, Bagian Keuangan 1 orang, dan 1 orang di Kantor Kecamatan Lowokwaru.

Pada tahun 2009 Angka perceraian di Kota Malang mengalami peningkatan cukup signifikan. Tahun 2008 hanya 9 pegawai dan tahun 2009 sebanyak 16 orang pegawai. Dalam prakteknya, sering dijumpai PNS yang bercerai tanpa izin dari Pejabat. Dari beberapa kasus yang ada di Pengadilan Agama Kota Malang, perceraian di kalangan PNS yang berprofesi sebagai guru sering terjadi. Angka perceraian di lingkungan Pegawai Negeri Sipil (PNS) Pemkot Malang, Jawa Timur, didominasi oleh guru. ⁵Dari empat kasus perceraian

⁴ <http://www.media-raya.co.cc/2009/03/tinggi-angka-perceraian-pns-pemkot.html> (diakses pada 12 Oktober 2010). Menurut keterangan dari Kepala BKD Kota Malang, Perceraian PNS di Kota Malang pada tahun 2008 banyak terjadi karena disharmonisasi keluarga. Menurut Riduan Syahrani dalam bukunya "Perkawinan dan Perceraian bagi PNS", alasan disharmonisasi keluarga merupakan salah satu alasan sah untuk mengajukan perceraian bagi PNS, sesuai dengan SE BAKN No. 08/SE/1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS bab 3 poin f.

⁵http://www.suaramerdeka.com/beta1/index.php?fuseaction=news.detailNews&id_news=24929 (diakses pada 13 Oktober 2010). Menurut Soetojo Prawirohamidjojo dan Soebijono Tjitrowinoto dalam buku "Pluralisme Dalam Perundang-Undangan Perkawinan Indonesia" perceraian seorang PNS yang disebabkan karena adanya perselingkuhan harus disertai dengan bukti-bukti yang kuat dan disertai dengan saksi yang telah dewasa dan mengetahui perihal tersebut.

PNS selama triwulan pertama 2009, tiga diantaranya diajukan oleh guru. Penyebab perceraian tersebut karena adanya ketidakcocokan antara suami istri yang menyebabkan cekcok terus menerus dan bahkan juga karena perselingkuhan.

Proses perceraian di lingkungan PNS Daerah sebelum diajukan ke Pengadilan Agama cukup panjang. Setelah mengajukan permohonan izin pada atasan langsung, permohonan izin tersebut diteruskan ke pejabat yang berwenang di lingkungan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) tempat ia bekerja, yang kemudian dilanjutkan ke Badan Kepegawaian Daerah (BKD) untuk dilakukan pembinaan selanjutnya, dari berita acara dan rekomendasi BKD berkas akan dilimpahkan kepada inspektorat untuk dibuatkan surat pengantar ke Walikota, yang kemudian keluar surat keputusan mengenai pemberian atau penolakan izin. Setelah itu, barulah berkas dapat diajukan pada Pengadilan Agama. Karena rumitnya proses untuk melakukan perceraian tersebut, maka banyak PNS yang menempuh jalan pintas dengan mengajukan perceraian tanpa melalui prosedur yang seharusnya. Seperti dalam putusan nomor 190/Pdt.G/2008/P.AMlg dan putusan nomor 324/Pdt.G/2010/P.AMlg. Dalam kedua putusan tersebut para pihak yang berperkara baik berkedudukan sebagai tergugat maupun penggugat merupakan seorang PNS dan dalam hal perceraianya, masing-masing tidak mendapat izin dari atasan dan juga untuk bercerai.

Khusus bagi suami istri yang akan bercerai dan keduanya berkedudukan sebagai PNS baik dalam satu lingkungan departemen/Instansi atau pada Departemen /Instansi yang berbeda, maka masing-masing PNS tersebut wajib memperoleh izin tertulis atau surat keterangan lebih dulu dari pejabat. Tidak

adanya surat izin dari atasan akan berkaitan dengan pertimbangan hakim dalam memutus perkara perceraian tersebut.

B. Rumusan Masalah

1. Alasan-alasan apakah yang menjadi penyebab atasan menolak permohonan izin perceraian PNS?
2. Bagaimana pertimbangan hakim dalam memutus perkara perceraian PNS tanpa izin atasan?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis apa saja alasan-alasan yang menjadi penyebab atasan atau pejabat menolak permohonan izin cerai PNS.
2. Untuk mengetahui, mengidentifikasi, dan mendeskripsikan apa saja alasan yuridis hakim yang dijadikan pertimbangan hakim dalam memutus perkara perceraian PNS tanpa izin atasan.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis : Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya dalam hukum Perdata, yang berkaitan dengan izin Perceraian bagi PNS sehingga dapat menambah wawasan, konsep, metode, maupun pengembangan teori di bidang hukum Perdata.

2. Manfaat Praktis :

- a. Bagi Penulis : Dengan penelitian ini, diharapkan penulis dapat membandingkan antara ilmu keperdataan yang ada dalam teori dengan pelaksanaannya yang ada di lapangan, khususnya mengenai Hukum Perkawinan dan Keluarga.
- b. Bagi Akademisi : Dengan adanya penelitian ini, diharap dapat menambah pengetahuan dan wawasan para akademisi tentang praktek dari pelaksanaan PP RI nomor 10 tahun 1983 jo PP RI nomor 45 tahun 1990, khususnya untuk akademisi di bidang Hukum.
- c. Bagi masyarakat (justiabelen) yang mengajukan cerai gugat : memberikan gambaran yang jelas tentang penggunaan ketentuan Pasal 3 Peraturan Pemerintah no. 10 tahun 1983 sebagai dasar pertimbangan Hakim Agama dalam memeriksa dan mengadili perceraian PNS tanpa izin atasan, sehingga diperoleh pemahaman yang benar terhadap putusan hakim yang mengabulkan permohonan cerai PNS tanpa izin atasan.
- d. Bagi Masyarakat : dengan adanya penelitian ini diharapkan masyarakat jadi lebih memahami dan mendapat suatu pengetahuan tentang prosedur perceraian bagi PNS, dan mengetahui mengenai relevansi antara izin cerai dari atasan dengan pertimbangan hakim dalam memutus suatu perkara perceraian PNS tanpa izin pejabat.

E. SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika uraian di dalam penulisan penelitian ini disusun dalam lima bab yaitu sebagai berikut:

1. BAB I : PENDAHULUAN

Dalam hal ini akan dibahas mengenai latar belakang penelitian yang akan dilakukan, rumusan masalah, tujuan dan kontribusi penelitian.

2. BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Dalam bab ini akan dibahas mengenai kajian umum tentang perkawinan, putusnya perkawinan, PNS, perkawinan dan perceraian PNS, dan dasar pertimbangan hakim dalam memutus suatu perkara.

3. BAB III : METODE PENELITIAN

Dalam bab ini akan dibahas mengenai pendekatan penelitian, lokasi penelitian, populasi dan sampel, jenis data, sumber data diperoleh, dan teknik penulisan data hasil penelitian.

4. BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini akan dibahas mengenai analisis terhadap data-data yang diperoleh selama penelitian yang terkait dengan rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian.

5. BAB V : PENUTUP

Dalam bab ini akan dibahas mengenai kesimpulan dari hasil pembahasan bab-bab sebelumnya dan saran yang berhubungan dengan permasalahan yang dihadapi.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

1. Kajian Umum Tentang Perkawinan

a. Pengertian Perkawinan

Menurut pasal 1 UU R1 No.1 tahun 1974 tentang Perkawinan, perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Sebagai negara yang berdasarkan Pancasila dimana sila pertamanya ialah Ketuhanan Yang Maha Esa, maka perkawinan mempunyai hubungan yang erat sekali dengan agama atau kerohanian, sehingga perkawinan bukan saja mempunyai unsur lahir atau jasmani tetapi juga meliputi unsur batin atau rohani.

Menurut hukum Islam, perkawinan adalah ‘akad’ (perikatan) antara wali wanita atau calon isteri dengan pria calon suaminya. Akad nikah itu harus diucapkan oleh wali si wanita dengan jelas berupa ijab (serah) dan diterima (kabul) oleh si calon suami yang dilaksanakan di hadapan dua orang saksi yang memenuhi syarat. Jika tidak demikian maka perkawinan tidak sah, karena bertentangan dengan hadis Nabi Muhammad SAW yang diriwayatkan Ahmad yang menyatakan “Tidak sah nikah kecuali dengan wali dan dua saksi yang adil”. Jadi perkawinan menurut agama Islam adalah perikatan antara Wali perempuan (calon isteri) dengan calon suami perempuan itu, bukan perikatan antara seorang pria dengan seorang wanita saja sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 UU RI No.

1 tahun 1974 tentang Perkawinan. Kata ‘Wali’ bukan saja berarti ‘bapak’ tetapi juga termasuk ‘datuk’ (embah) , saudara-saudara pria, anak-anak pria, saudara-saudara bapak yang pria (paman), anak-anak pria dari paman, kesemuanya menurut garis keturunan pria (patrilineal) yang beragama Islam. Hal tersebut menunjukkan bahwa ikatan perkawinan dalam Islam berarti pula perikatan kekerabatan bukan perikatan perseorangan.⁶

b. Tujuan Perkawinan

Menurut pasal 1 UU RI No.1 tahun 1974, tujuan perkawinan adalah untuk membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Selanjutnya dijelaskan bahwa untuk itu, suami-istri perlu saling membantu dan melengkapi agar masing-masing dapat mengembangkan kepribadiannya membantu dan mencapai kesejahteraan spiritual dan material.

Pembentukan keluarga yang bahagia itu erat hubungannya dengan keturunan, dimana pemeliharaan dan pendidikan anak-anak menjadi hak dan kewajiban orang tua. Dengan demikian yang menjadi tujuan utama dari perkawinan menurut perundangan adalah untuk kebahagiaan suami istri, untuk mendapatkan keturunan, dan menegakkan keagamaan, dalam kesatuan keluarga yang bersifat parental.

⁶Hilman Hadikusuma, *Hukum Perkawinan Indonesia*, CV.Mandar Maju, Bandung, 2007, Hal.6.

Menurut Hukum Islam, tujuan perkawinan ialah menurut perintah Allah untuk memperoleh turunan yang sah dalam masyarakat, dengan mendirikan rumah tangga yang damai dan teratur. Jadi tujuan perkawinan menurut Hukum Islam adalah untuk menegakkan agama, untuk mendapatkan keturunan, untuk mencegah maksiat dan untuk membina keluarga rumah tangga yang damai dan teratur.⁷

c. Asas-asas Perkawinan

1) Asas Perkawinan Kekal

Setiap perkawinan bertujuan untuk membentuk keluarga yang bahagia dan kekal. Artinya perkawinan hendaknya seumur hidup. Hanya dengan perkawinan kekal saja dapat membentuk keluarga yang bahagia dan sejahtera. Prinsip perkawinan kekal terdapat dalam pasal 1 UU RI No 1 tahun 1974 yang menyatakan bahwa *Perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.*

2) Asas Perkawinan Menurut Hukum Agama atau Kepercayaan Agamanya.

Menurut pasal 2 ayat (1) UU RI No 1 tahun 1974, Perkawinan hanya sah bila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya. Artinya, perkawinan akan dianggap sah bila perkawinan tersebut dilakukan sesuai dengan agama atau kepercayaan yang dianut oleh kedua calon mempelai. Prinsip

⁷ Ibid Hal.24

ini mengedepankan keseimbangan agama sebagai dasar untuk melakukan perkawinan .

3) Asas Perkawinan Terdaftar

Tiap-tiap perkawinan yang dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu akan dianggap mempunyai kekuatan hukum bila dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Perkawinan yang tidak dicatat tidak mempunyai kekuatan hukum menurut UU RI No.1 tahun 1974. Prinsip ini sesuai dengan ketentuan dalam pasal 2 ayat (2) UU RI No 1 tahun 1974.

4) Asas Perkawinan Monogami

Menurut pasal 3 ayat (1) UU RI No 1 tahun 1974, pada dasarnya dalam suatu perkawinan seorang pria hanya boleh mempunyai satu orang istri. Seorang wanita hanya boleh mempunyai seorang suami. Artinya, dalam waktu bersamaan, seorang suami atau istri dilarang untuk menikah dengan wanita atau pria lain.

5) Poligami sebagai Pengecualian

Dalam keadaan tertentu perkawinan poligami diperkenankan sebagai pengecualian perkawinan monogami, sepanjang hukum dan agama dari yang bersangkutan mengizinkannya. Namun demikian perkawinan seorang suami dengan lebih dari seorang istri walaupun dikehendaki oleh pihak-pihak lain, hanya dapat dilakukan apabila telah memenuhi berbagai persyaratan dan diputuskan oleh pengadilan, sesuai ketentuan dalam pasal 3 ayat (2) dan Pasal 4 serta pasal 5 UU RI No 1 tahun 1974.

6) Asas Tidak Mengenal Perkawinan Poliandri

Menurut pasal 3 ayat (1) UU RI No. 1 tahun 1974, seorang wanita tidak diperbolehkan mempunyai lebih dari seorang suami dalam waktu yang bersamaan atau poliandri.⁸ Hal ini sesuai dengan ketentuan ayat 24 dari Surah An Nisaa' yang menegaskan diharamkan juga kamu mengawini wanita yang bersuami, dengan kata lain secara *argumentum a contrario*, bahwa seorang wanita diharamkan mempunyai lebih dari satu orang suami dalam waktu yang bersamaan.

7) Perkawinan Didasarkan Pada Kebebasan Berkehendak

Perkawinan harus didasarkan pada persetujuan kedua belah pihak, calon mempelai laki-laki dan wanita. Perkawinan merupakan salah satu hak asasi manusia oleh karena itu perkawinan harus didasarkan pada kerelaan masing-masing pihak untuk menjadi suami istri, tanpa ada paksaan dari pihak-pihak tertentu. Prinsip ini ditegaskan dalam pasal 6 ayat (1) UU RI No 1 tahun 1974.

8) Asas Keseimbangan Hak dan Kedudukan Suami Istri

Hak dan kedudukan suami istri dalam kehidupan rumah tangga maupun masyarakat seimbang. Suami istri dapat melakukan perbuatan hukum dalam kerangka hubungan hukum tertentu. Suami berkedudukan sebagai kepala rumah tangga dan istri sebagai ibu rumah tangga, sesuai dengan prinsip yang terdapat dalam pasal 31 UU RI No 1 tahun 1974.

⁸ Rachmadi Usman, *Aspek-aspek hukum Perorangan dan Kekeluargaan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hal. 266.

9) Asas Mempersukar Perceraian

Sesuai dengan tujuan perkawinan yakni untuk membentuk keluarga yang bahagia, kekal, sejahtera, maka Undang-undang Perkawinan menganut prinsip mempersulit terjadinya perceraian. Perceraian hanya dapat dilakukan dengan alasan-alasan tertentu dan harus dilakukan di depan sidang pengadilan setelah hakim tidak berhasil melakukan upaya mendamaikan kedua belah pihak (mediasi). Prinsip ini ditegaskan dalam pasal 39 UU RI No 1 Tahun 1974.

2. Kajian Umum Tentang Pegawai Negeri Sipil

a. Pengertian Pegawai Negeri Sipil

Menurut UU RI No. 8 tahun 1974 jo. UU RI No. 43 tahun 1999 tentang Pokok-pokok kepegawaian pasal 1 huruf (a) , Pegawai Negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam sesuatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pegawai negeri sipil adalah salah satu jenis Kepegawaian Negeri di samping anggota TNI dan Anggota POLRI.

Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yang menjelaskan Pegawai Negeri terdiri dari:

- 1) Pegawai Negeri Sipil
- 2) Anggota Tentara Nasional Indonesia

3) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia

Pegawai Negeri Sipil terdiri dari Pegawai Negeri Sipil Pusat , Pegawai Negeri Sipil Daerah, Pegawai Negeri Sipil lain yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Pengaturan perkawinan dan perceraian bagi PNS diatur dalam PP RI No. 10 tahun 1983 jo PP RI No.45 tahun 1990 Tentang izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri sipil. Siapa saja yang termasuk PNS disebutkan dalam ketentuan pasal 1 PP RI Nomor 10 tahun 1983 jo PP RI No.45 tahun 1990, yakni:

- 1) Yang dimaksud dalam UU RI nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian pasal 2 ayat (2) meliputi PNS Pusat dan PNS Daerah, termasuk calon PNS.
- 2) Yang disamakan dengan PNS yaitu :
 - a) Pegawai Bulanan disamping pensiun;
 - b) Pegawai Bank Milik Negara;
 - c) Pegawai Badan Usaha Milik Negara;
 - d) Pegawai Badan Milik Daerah;
 - e) Pegawai Badan Usaha milik Daerah;
 - f) Kepala Desa, Perangkat Desa, dan petugas yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di desa.

b. Pengertian Pejabat

Menurut SE BAKN No. 08/SE/1983 yang telah diperbaharui dengan SE BAKN No. 48/SE/BAKN/1990 tentang Petunjuk Pelaksanaan PP RI Nomor 45 tahun 1990 tentang Perubahan Atas PP RI Nomor 10 tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil, bagian pendahuluan poin 4 (b), yang dimaksud dengan pejabat adalah :

- 1) Menteri;
- 2) Panglima Angkatan Bersenjata Republik Indonesia;
- 3) Jaksa Agung;
- 4) Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tertinggi /Tinggi Negara;
- 5) Pimpinan Lembaga Pemerintah Nondepartemen;
- 6) Gubernur Kepala Daerah Tingkat I;
- 7) Pimpinan Bank milik Negara;
- 8) Pimpinan Bank milik Daerah;
- 9) Pimpinan Badan Usaha milik Negara;
- 10) Pimpinan Badan Usaha milik Daerah;
- 11) Pejabat lain yang diberikan delegasi wewenang oleh Pejabat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 PP RI No.10 tahun 1983 jo PP RI No 45 tahun 1990.

c. Pengertian Pejabat yang Berwenang

Menurut UU RI No. 8 tahun 1974 jo. UU RI No. 43 tahun 1999 tentang Pokok-pokok kepegawaian pasal 1 huruf (b) Pejabat yang berwenang adalah pejabat yang mempunyai kewenangan mengangkat dan atau memberhentikan Pegawai Negeri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

d. Pengertian Atasan

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi empat, pengertian dari atasan adalah “yang lebih tinggi, yang di atas”. Ada dua konteks penggunaan istilah atasan, yakni istilah “atasan” dan “atasan langsung”.⁹ Dalam peraturan perundang-undangan telah diatur definisi dari suatu istilah, sehingga kita harus merujuk pada definisi yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Istilah “atasan” identik dengan pangkat atau jabatan yang berkedudukan lebih tinggi. Sedangkan, “atasan langsung” adalah atasan yang mempunyai kewenangan langsung terhadap bawahannya tersebut.

Menurut pasal 1 huruf (d) UU RI No.8 tahun 1974 jo UU RI No.43 tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, Atasan yang berwenang adalah pejabat yang karena kedudukan atau jabatannya membawahi seorang atau lebih Pegawai Negeri. Sedangkan menurut SE BAKN No. 08/SE/1983 jo SE BAKN No.

⁹ <http://202.153.129.35/klinik/detail/lt4c47afa326a99> (hukumonline.com) diakses pada tanggal 16 Oktober 2010. Menurut Riduan Syahrini dalam buku “Perkawinan dan Perceraian bagi PNS” pengertian atasan ialah sesuai dengan pengertian atasan yang ditentukan oleh SE BAKN No. 08/SE/1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian PNS, yakni atasan adalah mereka yang membawahi PNS dalam lingkungannya masing-masing”

48/SE/1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian PNS bagian pendahuluan poin 4 (c), atasan adalah mereka yang membawahi PNS dalam lingkungannya masing-masing.

3. Kajian Umum Tentang Perceraian

a. Putusnya Perkawinan karena Perceraian

Menurut pasal 38 UU RI No. 1 Tahun 1974, putusnya perkawinan disebabkan oleh :

- 1) kematian;
- 2) perceraian;
- 3) atas keputusan pengadilan.

Dalam hukum Islam, putusnya perkawinan ialah karena kematian, dan karena perceraian. Putusnya perkawinan karena kematian adalah putusnya hubungan karena salah seorang dari suami istri meninggal dunia. Secara hukum sejak meninggal dunianya salah seorang suami istri, putuslah hubungan perkawinan mereka. Suami atau istri yang masih hidup diperbolehkan untuk menikah lagi, asal memenuhi kembali syarat-syarat perkawinan. Putusnya hubungan perkawinan karena perceraian adalah putusnya ikatan perkawinan disebabkan dinyatakan talak oleh seorang suami kepada istrinya yang perkawinannya dilakukan secara Islam, yang dapat pula disebut cerai talak.¹⁰

¹⁰ Rachmadi Usman, *Op.Cit* Hal.400.

Putusnya hubungan perceraian karena keputusan pengadilan adalah putusnya ikatan perkawinan yang disebabkan adanya gugatan perceraian seorang istri yang melangsungkan perkawinan menurut agama Islam atau yang disebabkan adanya gugatan perceraian seorang suami atau seorang istri yang melangsungkan perkawinan menurut agama dan kepercayaannya itu selain agama Islam, yang dinamakan “cerai gugat”.¹¹

b. Pengertian Cerai Gugat

Menurut pasal 73 ayat (1) UU RI Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama sebagaimana dirubah dengan UU RI No.3 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas UU RI No. 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama (telah dirubah dengan UU RI No.50 Tahun 2009 Tentang perubahan kedua atas UU RI No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama), cerai gugat adalah gugatan perceraian yang diajukan oleh isteri atas kuasanya kepada Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat, kecuali apabila penggugat dengan sengaja meninggalkan tempat kediaman bersama tanpa izin penggugat.

Menurut pasal 132 ayat (1) Kompilasi Hukum Islam cerai gugat adalah gugatan perceraian yang diajukan oleh istri atau kuasanya pada Pengadilan Agama yang daerah hukumnya mewilayahi tempat tinggal penggugat kecuali istri meninggalkan kediaman bersama.¹²

¹¹ *Ibid* Hal.402.

¹² Abdul Manan & M.Fauzan, *Pokok-pokok Hukum Perdata : Wewenang Peradilan Agama*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, Hal.51

c. Pengertian Cerai Talak

Cerai talak adalah putusnya ikatan perkawinan sebab dinyatakan suatu ikrar talak oleh seorang suami kepada istrinya yang perkawinannya dilangsungkan dalam agama Islam. Talak menurut pasal 117 dalam Kompilasi Hukum Islam memiliki pengertian suatu ikrar suami di hadapan sidang Pengadilan Agama yang menjadi salah satu sebab putusnya perkawinan dengan cara sebagaimana dimaksud dalam pasal 129, 130, 131 Kompilasi Hukum Islam (KHI). Berdasarkan perspektif hukum Islam, jenis-jenis talak atau perceraian dapat dibedakan atas:¹³

- 1) Apabila ditinjau dari segi boleh tidaknya suami merujuk istrinya kembali, maka jenis-jenis talak itu meliputi :
 - a) Talak raj'i, yakni talak yang dijatuhkan suami, dimana suami berhak rujuk selama istri masih dalam masa *iddah* tanpa harus melangsungkan akad nikah baru. Talak seperti ini adalah talak kesatu atau talak kedua.
 - b) Talak ba'in, terdiri atas:
 - Talak ba'in sughraa (kecil), yakni talak yang tidak boleh dirujuk, tetapi boleh akad nikah baru dengan bekas suaminya meskipun dalam masa *iddah*, seperti talak yang terjadi sebelum adanya hubungan seksual (*qabla al dukhul*), talak dengan tebusan atau *khuluk* dan talak yang dijatuhkan oleh Pengadilan Agama.

¹³ Rachmadi Usman, *Op.Cit* Hal. 401.

- Talak ba'in kubraa (besar), yakni talak yang tidak dapat dirujuk dan tidak dapat dinikahkan kembali, seperti talak yang terjadi untuk ketiga kalinya dan talak sebab li'an.
- 2) Apabila ditinjau dari segi waktu dan menjatuhkan talak, maka jenis-jenis talak meliputi :
 - a) Talak sunni (halal), yakni talak yang diperbolehkan yang dijatuhkan terhadap istri yang sedang suci dan tidak dicampuri dalam waktu suci tersebut;
 - b) Talak bid'i (haram), yakni talak yang dilarang yang dijatuhkan pada waktu istri dalam keadaan haid, atau istri dalam keadaan suci tetapi sudah dicampuri pada waktu suci tersebut

d. Alasan-alasan Cerai Menurut UU RI No.1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam

- 1) Cerai dengan alasan suami berbuat zina, atau menjadi pemabuk, pematik, penjudi, dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan (pasal 19 huruf (a) PP RI No. 9 tahun 1975 jo. Pasal 16 huruf (a) Kompilasi Hukum Islam),
- 2) Cerai dengan alasan suami meninggalkan istri selama 2 Tahun (pasal 19 huruf (b) PP RI No. 9 tahun 1975 jo Pasal 116 huruf (b) Kompilasi Hukum Islam,
- 3) Cerai dengan alasan suami mendapat hukuman penjara 5 Tahun (pasal 19 huruf (c) PP RI No. 9 Tahun 1975 jo. Pasal 116 Huruf (c) Kompilasi Hukum Islam).

Ketentuan pasal 74 UU RI No. 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama sebagaimana dirubah dengan UU RI No.3 Tahun 2006¹⁴, menyatakan apabila gugatan perceraian didasarkan atas salah satu pihak mendapat pidana penjara, maka untuk memperoleh putusan perceraian sebagai bukti penggugat cukup menyampaikan salinan putusan pengadilan yang berwenang, yang memutuskan perkara disertai keterangan yang menyatakan bahwa putusan itu telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

- 4) Cerai dengan alasan suami melakukan kekejaman atau penganiayaan (pasal 19 huruf (d) PP.RI No.9 Tahun 1975 jo. Pasal 116 Huruf (d) Kompilasi Hukum Islam)
- 5) Cerai dengan alasan suami mendapat cacat badan atau penyakit (pasal 19 huruf (e) PP RI no. 9 tahun 1975 jo pasal 116 huruf (e) Kompilasi Hukum Islam)
- 6) Cerai dengan alasan antara suami istri terjadi perselisihan terus-menerus (pasal 19 huruf (f) PP RI no. 9 tahun 1975 jo pasal 116 huruf (f) Kompilasi Hukum Islam)
- 7) Cerai dengan alasan suami melakukan pelanggaran taklik talak.
- 8) Cerai dengan alasan suami murtad (Pasal 116 huruf (h) Kompilasi Hukum Islam).
- 9) Cerai dengan alasan suami melalaikan kewajibannya.

¹⁴ Telah dirubah dengan UU RI No. 50 tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas UU RI No. 7 tahun 1989 Tentang Peradilan Agama.

10) Cerai dengan alasan *syiqaq*.

11) Cerai dengan alasan *khuluk*.¹⁵

e. Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil

Menurut pasal 3 PP RI No. 10 tahun 1983 jo PP RI No.45 tahun 1990 :

- 1) Pegawai negeri sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat.
- 2) Permintaan untuk memperoleh izin sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 dilakukan secara tertulis;
- 3) Dalam surat permintaan izin perceraian harus dicantumkan alasan yang lengkap yang mendasari permintaan izin perceraian.

Kata-kata “wajib” dalam pasal 3 ayat (1) tersebut dapat diartikan bahwa ketentuan tersebut harus dilakukan oleh pihak terkait. Dalam syarat permohonan cerai yang diajukan oleh PNS kepada atasannya juga harus disertakan alasan-alasan yang dijadikan dasar untuk melakukan perceraian.¹⁶ Pada prinsipnya perceraian bagi pegawai negeri sipil dipersempit dan dipersulit pelaksanaannya karena pegawai negeri sipil harus memberi contoh bagi masyarakat luas, khususnya dalam membina keluarganya.

Sebelum diajukan ke Pengadilan Agama (PA) surat permohonan izin perceraian harus diajukan dulu ke atasan langsung yang kemudian akan dilanjutkan pada pejabat sesuai hierarki. Pejabat akan mempertimbangkan alasan yang diajukan, dan memberikan rekomendasinya (memberi izin atau tidak

¹⁵ Abdul Manan & M.Fauzan, *Op.Cit* Hal.53.

¹⁶ Soetojo Prawirohamidjojo, *Pluralisme dalam Perundang-undangan Perkawinan Indonesia*, Airlangga University Press, Surabaya, 1994, hal. 136.

memberi izin) kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dimana PNS tersebut bertugas, yang dilanjutkan ke inspektorat dan BKD. Semua instansi tersebut, harus melakukan mediasi dan pembinaan sebelum diserahkan pada bagian kesejahteraan dan disiplin Pemkot.

f. Alasan-alasan Perceraian Pegawai Negeri Sipil

Dalam Surat Edaran Nomor 08/SE/1983 jo Surat Edaran Nomor 48/SE/1990 tentang Petunjuk Pelaksanaan PP No 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Peraturan PP RI No 10 tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS, Pegawai Negeri hanya dapat melakukan perceraian apabila ada alasan-alasan yang sah, yaitu salah satu atau lebih alasan sebagai tersebut dibawah ini :

1. Salah satu pihak berbuat zina
2. Salah satu pihak menjadi pemabuk, pematik, atau penjudi yang sukar disembuhkan.
3. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama 2 tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain diluar kemauannya.
4. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 tahun atau lebih secara terus menerus setelah terjadi perkawinan berlangsung.
5. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak lain.
6. Antara suami istri terjadi perselisihan terus menerus dan tidak ada harapan untuk hidup rukun lagi.

Pejabat akan memberikan izin bercerai jika hal tersebut didasarkan pada alasan-alasan sah yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan dan ketentuan dalam PP RI No. 10 tahun 1983 jo PP. RI No. 45 Tahun 1990. Dalam pasal 7 ayat (2) bahwa izin bercerai karena alasan istri mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat melakukan kewajibannya sebagai istri tidak diterima oleh pejabat.

4. Kajian Umum tentang Izin Perceraian

a. Pengertian Izin

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian Izin adalah pernyataan mengabulkan atas suatu hal-hal tertentu. Terkait dengan pembahasan mengenai Izin Perceraian, maka pengertian Izin tersebut adalah izin tertulis yang diberikan pejabat berwenang kepada pegawai negeri sipil untuk melakukan perceraian.

Menurut Ridhuan Syahrani dalam buku Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil yang dimaksud dengan izin atasan adalah izin yang dikeluarkan oleh atasan terkait dengan hal yang bersifat mengabulkan atau menolak permintaan izin cerai yang diajukan oleh PNS yang bersangkutan.

b. Izin Perceraian menurut PP RI no 10 tahun 1983 jo PP RI No 45 tahun

1990

Dalam pasal 3 PP RI nomor 10 tahun 1983 jo PP RI No 45 tahun 1990, setiap Pegawai Negeri Sipil yang akan bercerai harus memperoleh izin dari atasan. Pegawai Negeri Sipil baik pria maupun wanita yang akan melakukan perceraian dan berkedudukan sebagai penggugat, wajib memperoleh ijin tertulis lebih dahulu dari pejabat. Dan untuk PNS yang berkedudukan sebagai tergugat

wajib memberitahukan secara tertulis adanya gugatan dari suami/istri melalui saluran hirarki kepada atasan atau pejabat untuk mendapatkan surat keterangan, dalam waktu selambat-lambatnya enam hari kerja setelah ia menerima gugat perceraian.

Khusus bagi suami istri yang akan melakukan perceraian dan keduanya berkedudukan sebagai PNS baik dalam satu lingkungan departemen atau satu instansi, yang berbeda, masing-masing PNS tersebut wajib memperoleh izin tertulis atau surat keterangan lebih dahulu dari atasan. Pemberian izin diberikan apabila :

1. Tidak bertentangan dengan ajaran/peraturan agama yang dianutnya/kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa yang dihayatinya
2. Telah memenuhi salah satu syarat alternatif dan semua syarat kumulatif.
3. Tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
4. Alasan-alasan yang dikemukakan dapat diterima dengan akal sehat.
5. Tidak akan mengganggu pelaksanaan tugas kedinasan, yang dinyatakan dengan surat keterangan.

Dalam hal perceraian, tidak akan diberikan izin apabila :

- 1) Karena alasan istri mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai istri;

- 2) Bertentangan dengan ajaran/peraturan agama yang dianut oleh PNS yang bersangkutan;
- 3) Tidak ada alasan yang sah untuk melakukan perceraian;
- 4) Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 5) Alasan yang dikemukakan bertentangan dengan akal sehat.

5. Kajian umum tentang Kewenangan Badan Peradilan

a. Kompetensi Absolut Peradilan Agama

Kompetensi Absolut Pengadilan Agama adalah kekuasaan atau kewenangan mengadili dari badan peradilan yang berupa Peradilan Agama atas perkara perdata tertentu. Secara absolut (mutlak) hanya Pengadilan di lingkungan peradilan agama yang berwenang mengadili dan tidak dapat diadili oleh badan peradilan lain.

Wewenang mutlak adalah menyangkut pembagian kekuasaan antar badan-badan peradilan, dilihat dari macamnya pengadilan menyangkut pemberian kekuasaan untuk mengadili, dalam bahasa Belanda disebut *attribute van rechtsmacht*.¹⁷

Kewenangan Absolut Pengadilan dalam lingkungan Peradilan agama secara tegas semula ditentukan dalam Pasal 49 dan 50 UU RI No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama yang sebagaimana dirubah dengan UU RI No. 3 Tahun 2006.¹⁸

¹⁷Retnowulan Sutantio dan Iskandar Oeripkartawinata, *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek*, Mandar Maju, Bandung, 2005. Hal. 11.

¹⁸ Afandi, *Peradilan Agama : Strategi dan Taktik Membela Perkara di Pengadilan Agama*, Setara, Malang, 2009, Hal. 46.

b. Kompetensi Relatif Peradilan Agama

Yang dimaksud dengan Kewenangan Relatif, yakni wewenang yang mengatur pembagian kekuasaan mengadili antara pengadilan yang serupa, tergantung dari tempat tinggal tergugat. ¹⁹Pasal 118 H.I.R menyangkut kekuasaan relatif yang dalam bahasa belanda disebut *distributie van rechtsmacht*. Dimana dalam hal ini kompetensi relatif pada dasarnya menggunakan prinsip yang berwenang adalah pengadilan negeri tempat tinggal tergugat.

c. Asas-asas Umum Peradilan Agama

Asas-asas dalam Peradilan Agama pada dasarnya juga merupakan asas-asas umum yang terkandung dalam Hukum Acara Perdata yakni :

- Hakim bersifat menunggu

Dalam asas umum hukum Acara Perdata, dimana Peradilan Agama termasuk dalam ranah hukum Acara Perdata, pada pelaksanaannya inisiatif untuk mengajukan tuntutan hak diserahkan sepenuhnya pada pihak yang berkepentingan. Jadi apakah ada proses atau tidak, apakah dalam suatu perkara tersebut ada tuntutan atau tidak, hal itu sepenuhnya diserahkan kepada pihak yang berkepentingan. Jadi tuntutan hak yang mengajukan adalah pihak yang berkepentingan sedangkan hakim bersifat menunggu datangnya tuntutan hak yang diajukan kepadanya (*iudex ne procedat ex officio*)

- Hakim Pasif

Hakim dalam memeriksa perkara perdata bersikap pasif dalam arti kata bahwa ruang lingkup atau luas pokok sengketa yang diajukan kepada hakim untuk diperiksa pada dasarnya ditentukan oleh para pihak yang berperkara

¹⁹ Retnowulan dan Iskandar, Loc.Cit

dan bukan oleh hakim. Jadi pengertian pasif disini hanyalah bahwa hakim tidak menentukan luas dari pada pokok sengketa, hakim tidak boleh menambah atau menguranginya. Akan tetapi semua itu bukan berarti bahwa hakim sama sekali tidak aktif. Selaku pimpinan sidang hakim harus aktif memimpin pemeriksaan perkara dan tidak merupakan pegawai atau sekedar alat dari para pihak, dan harus berusaha sekeras-kerasnya mengatasi segala hambatan dan rintangan untuk dapat tercapainya peradilan.²⁰

- Sifat terbukanya Persidangan

Pada dasarnya, sifat pemeriksaan pengadilan adalah terbuka untuk umum. Berarti setiap orang diperbolehkan hadir dan mendengarkan pemeriksaan pada pengadilan. Tujuan asas ini ialah untuk memberi perlindungan hak-hak asasi manusia dalam bidang peradilan dan untuk menjamin obyektifitas peradilan dengan mempertanggungjawabkan pemeriksaan yang adil, tidak memihak serata putusan yang adil terhadap masyarakat. Bila putusan dibacakan dalam sidang yang tidak dinyatakan terbuka untuk umum, berarti putusan tersebut tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengakibatkan batalnya putusan tersebut demi hukum.

- Mendengar kedua belah pihak

Kedua belah pihak harus diperlakukan sama, hakim tidak boleh memihak salah satu pihak, namun harus mendengar kedua belah pihak. Pengadilan mengadili menurut hukum dengan tidak membeda-bedakan orang. Hal ini berdasarkan pada Pasal 5 ayat (1) UU RI Nomor 4 Tahun 2004²¹ jo. Pasal 58

²⁰ Sudikno Mertokusmo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1996, Hal.11

²¹ Telah dirubah dengan UU RI No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

ayat (1) UU RI No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama sebagaimana dirubah dengan UU RI No. 3 Tahun 2006.

- Putusan harus disertai alasan-alasan

Semua putusan-putusan pengadilan harus memuat alasan-alasan putusan yang dijadikan dasar untuk mengadili (pasal 23 UU RI 14/1970 jo pasal 25 UU RI No.4 tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman yang telah dirubah dengan UU RI No.48 Tahun 2009) alasan-alasan atau argumentasi tersebut dimaksudkan sebagai pertanggung jawaban hakim dari putusan yang telah ia buat, agar bersifat obyektif dan dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat.

- Beracara dikenakan biaya

Di lingkungan Peradilan Agama besarnya biaya untuk mendaftarkan perkara di Pengadilan Agama ditentukan oleh Pengadilan Agama yang bersangkutan. Karena itu, besarnya biaya pendaftaran perkara masing-masing Pengadilan agama berbeda dan biaya perkara ini ditanggung sendiri oleh pihak yang mendaftarkan perkaranya.

- Persidangan Oleh Majelis Hakim

Susunan persidangan pada Peradilan Agama di Indonesia dilakukan oleh majelis hakim yang terdiri dari 3 (tiga) hakim. Dalam Pasal 68 ayat (1) UU RI No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama sebagaimana dirubah dengan UU RI No.3 Tahun 2006 dan telah dirubah dengan UU RI No. 50 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas UU RI No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama, pada cerai talak peradilan dilakukan oleh majelis hakim. Namun suatu peradilan boleh juga dilakukan dengan hakim tunggal, asalkan atas Perintah

Ketua Pengadilan. Dalam hal ini biasanya terjadi pada perkara *voluntaire jurisdictie*.

- Asas Sederhana, Cepat dan Biaya ringan

Menurut pasal 4 ayat (2) UU RI No.4 tahun 2004 (Penulis : telah dirubah dengan UU RI No. 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman), Peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat dan biaya ringan. Demikian juga menurut Pasal 57 ayat (3) UU RI No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama sebagaimana dirubah dengan UU RI No.3 Tahun 2006 (Penulis : Telah dirubah dengan UU RI No.50 tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas UU RI No 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

Yang dimaksud dengan sederhana adalah acara yang jelas, mudah dipahami dan tidak berbelit-belit. Makin sedikit dan sederhana formalitas-formalitas yang diwajibkan atau diperlukan dalam beracara di muka pengadilan makin baik.²²

Kata cepat menunjuk kepada jalannya peradilan. Terlalu banyak formalitas merupakan hambatan bagi jalannya peradilan. Dalam hal ini bukan hanya jalannya peradilan dalam muka persidangan saja, tetapi juga penyelesaian dari pada berita acara pemeriksaan di persidangan sampai pada penandatanganan putusan oleh hakim dan pelaksanaannya.²³

Yang dimaksud dengan biaya ringan ialah dengan tujuan agar biaya tersebut terpikul oleh rakyat. Biaya perkara yang tinggi akan menyebabkan para pihak

²² Sudikno Mertokusmo, *Op.Cit* Hal. 24

²³ *Ibid.*

yang berkepentingan enggan untuk mengajukan tuntutan hak kepada pengadilan.

d. Produk-produk Hukum Peradilan Agama

1) Putusan Hakim

Putusan hakim adalah pernyataan hakim sebagai pejabat negara (pada MA RI) atau sebagai Pejabat Kekuasaan Kehakiman (pada Pengadilan Tinggi dan Pengadilan Negeri) yang melaksanakan tugas kekuasaan Kehakiman yang diberi wewenang untuk itu yang diucapkan di persidangan dan bertujuan untuk menyelesaikan suatu sengketa perkara.²⁴

Menurut penjelasan dalam Pasal 10 UU RI No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama sebagaimana dirubah dengan UU RI No. 3 Tahun 2006 (telah dirubah dengan UU RI No. 50 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas UU RI No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama) Putusan adalah keputusan pengadilan atas perkara gugatan berdasarkan adanya suatu sengketa.

Jika dilihat dari segi fungsinya dalam mengakhiri perkara, ada beberapa macam putusan, yaitu:

- Putusan Sela

Yakni semua peristiwa pada proses yang terjadi dalam pemeriksaan di sidang sebagai akibat adanya sengketa perkara sebagai tindakan pendahuluan/sementara.

²⁴ Soeparmono, *Hukum Acara Perdata dan Yurisprudensi*, Mandar Maju, Bandung, 2000, Hal.115

- Putusan Akhir

Yakni Putusan yang mengakhiri pemeriksaan di persidangan, baik yang telah melalui tahap pemeriksaan maupun yang tidak atau belum menempuh semua tahap pemeriksaan.

- Putusan Verstek

Putusan verstek yakni putusan yang dijatuhkan karena tergugat atau termohon tidak hadir meskipun telah dipanggil secara resmi.

2) Penetapan Hakim

Menurut Yahya Harahap, penetapan adalah keputusan pengadilan atas perkara permohonan. Penetapan itu muncul sebagai produk pengadilan atas permohonan pemohon yang tidak berlawanan, maka dictum penetapan tidak akan pernah berbunyi menghukum melainkan hanya bersifat menyatakan (*declaratoir*) atau menciptakan (*constitutioir*).

Dapat diartikan, bahwa penetapan hakim adalah Putusan Hakim yang bersifat *declaratoir* untuk menetapkan suatu peristiwa tertentu. Penetapan tersebut, diwujudkan dalam bentuk tertulis dan diucapkan oleh hakim dalam sidang terbuka untuk umum, sebagai hasil dari pemeriksaan perkara permohonan.

6. Kajian Umum tentang Pertimbangan Hakim

Pertimbangan hakim adalah pendapat hakim yang didasari oleh suatu pertimbangan hukum dalam memeriksa suatu perkara, yang disimpulkan atas fakta-fakta hukum terkait dan relevansinya dengan suatu peraturan yang berlaku, untuk kemudian didapatkan suatu keputusan atas perkara tertentu.

Suatu putusan yang dikeluarkan oleh hakim, tentunya mengandung pertimbangan hukum yang menjadi intisari dari putusan tersebut. Dalam sidang

setiap hakim wajib menyampaikan pertimbangan atau pendapat tertulis terhadap perkara yang sedang diperiksa dan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari putusan. Dapat dikatakan, setiap pertimbangan hakim, tentu mengandung suatu pertimbangan hukum, yang mendasari langkah hakim dalam memutus suatu perkara. Dalam pertimbangan dikemukakan analisis yang jelas berdasarkan undang-undang pembuktian :²⁵

- Apakah alat bukti yang diajukan penggugat dan tergugat memenuhi syarat formil dan materiil;
- Alat bukti dari pihak mana yang mencapai batas minimal pembuktian;
- Dalil gugat apa saja dan dalil bantahan apa saja yang terbukti;
- Sejauh mana nilai kekuatan pembuktian yang dimiliki para pihak.

Selanjutnya hakim akan menganalisis, hukum apa yang diterapkan dalam menyelesaikan perkara tersebut. Bertitik tolak dari analisis tersebut, pertimbangan melakukan argumentasi yang objektif dan rasional, pihak mana yang mampu membuktikan dalil gugat atau dalil bantahan sesuai dengan ketentuan hukum yang diterapkan. Dari hasil argumentasi itulah hakim menjelaskan pendapatnya, mengenai apa saja yang terbukti dan yang tidak, dirumuskan menjadi kesimpulan hukum sebagai dasar landasan penyelesaian perkara yang akan dituangkan dalam dictum putusan.

²⁵ Wanda Octavia, *Analisis yuridis UU RI No.23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga, Relevansinya dengan PP RI No.9 tahun 1975 Tentang Pelaksanaan UU RI No.1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan (Studi Sinkronisasi Pasal 6 UU RI No.23 tahun 2004 dengan Pasal 19 huruf (d) PP RI No.9 Tahun 1975)* Skripsi tidak diterbitkan. Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2010, hlm. 29.

BAB III

METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum yang digunakan adalah penelitian hukum empiris dengan metode pendekatan yuridis sosiologis yang digunakan untuk menganalisis temuan yang ada di lapang.

Penelitian yuridis sosiologis merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara penelitian studi lapang (wawancara dengan responden) atau disebut sebagai data primer. Metode pendekatannya ialah sebagai berikut

- a. Pendekatan Yuridis : dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perceraian Pegawai Negeri Sipil yaitu pendekatan yuridis yang dikaji secara mendalam terhadap ketentuan dalam PP RI No.10 tahun 1983 jo PP RI No.45 tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri.
- b. Pendekatan Sosiologis : dalam hal ini yakni pendekatan terhadap masyarakat yang berhubungan dengan Pegawai Negeri Sipil khususnya pegawai negeri di lingkup Dinas Pendidikan dan Kantor Imigrasi, masyarakat yang berhubungan dengan Pengadilan Agama.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Empat lokasi, yakni di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Malang, Dinas Pendidikan (Diknas) Kota Malang, Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kota Malang dan Pengadilan Agama Malang. Pemilihan lokasi di Kantor Imigrasi Kota Malang dan Kantor Diknas kota Malang karena didasarkan

pada 2 putusan yang diperoleh dari Pengadilan Agama Malang yakni putusan No.324/Pdt.G/2010/PA.Mlg dan Putusan No.190/Pdt.G/2008/PA.Mlg, dimana pihak yang berperkara bekerja di instansi tersebut. Penelitian di BKD ialah karena BKD merupakan badan yang berwenang memberikan pembinaan atas urusan kepegawaian Pegawai Negeri Sipil Daerah. Sedangkan di Pengadilan Agama (PA) Malang dipilih karena PA Malang adalah lembaga yang berwenang memutus perkara bagi orang yang beragama Islam dan dalam hal ini peneliti ingin meneliti perceraian di kalangan PNS yang beragama Islam yang ada di Kota Malang.

1. Jenis dan Sumber Data

- Jenis Data

- a. Data Primer : merupakan data yang langsung diperoleh dari lokasi penelitian melalui wawancara di lokasi penelitian, yakni Kantor Diknas Kota Malang, Kantor Imigrasi Kelas I Kota Malang, BKD Kota Malang dan Pengadilan Agama Malang.
- b. Data Sekunder : merupakan data yang diperoleh dari studi dokumen yang berupa data dari putusan-putusan yang ada di Pengadilan Agama Malang dan BKD Kota Malang dan studi kepustakaan.

- Sumber Data

- a. Data Primer : diambil dari wawancara langsung dengan Kepala Kantor Imigrasi Kota Malang Bagian Umum, Kepala Kantor Imigrasi Bagian Kepegawaian dan Diknas Malang selaku atasan dari pihak yang berperkara sesuai putusan

nomor 324/Pdt.G/2010/PA.Mlg dan putusan nomor 190/Pdt.g/2010/PA.Mlg, Kepala Kantor BKD Kota Malang bagian Umum sebagai atasan yang sesuai hierarki dalam Undang-undang bertugas dan mempunyai kewenangan dalam membina urusan kepegawaian PNS Daerah, dan dengan majelis Hakim Pengadilan Agama Malang yang memeriksa, mengadili dan memutus perkara nomor 324/Pdt.G/2010/PA.Mlg dan perkara nomor 190/Pdt.g/2010/PA.Mlg

- b. Data Sekunder : data yang diperoleh dengan meneliti putusan perkara nomor 324/Pdt.G/2010/PA.Mlg dan putusan nomor 190/Pdt.G/2008/PA.Mlg, UU RI No.1 tahun 1974 tentang Perkawinan, PP RI No.10 tahun 1983 jo PP RI No.45 tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian PNS, Surat Edaran BAKN No. 8/SE/1983 jo SE BAKN No. 48/SE/1990, dan Data-data mengenai kepegawaian Kota Malang dari BKD.

2. Populasi dan Sampel

Populasi dari penelitian ini diambil dari seluruh pegawai Diknas, pegawai kantor Imigrasi Kelas I Kota Malang, pegawai BKD Kota Malang dan pegawai PA Malang yang memiliki hubungan dengan putusan nomor 324/Pdt.G/2010/PA.Mlg dan putusan nomor 190/Pdt.g/2010/PA.Mlg.

Jenis sampel yang digunakan adalah purposive sample, yakni memilih sampel berdasarkan penilaian tertentu, unsur-unsur, unit-unit yang dipilih dianggap mewakili populasi. Sehingga didapatkan dalam penelitian ini responden berjumlah 8 orang, yakni Kepala Kantor Imigrasi Kelas I Kota Malang bagian Umum, Kepala Kantor Imigrasi Kelas I bagian Kepegawaian, Kepala Sub Bagian Umum Dinas Pendidikan Kota Malang, Kepala Bagian Umum BKD Kota Malang, Staf bagian Umum Kantor BKD Kota Malang, PNS yang berkedudukan sebagai penggugat dalam putusan nomor 324/Pdt.g/2010/PA.Mlg, PNS yang berkedudukan sebagai tergugat dalam putusan nomor 190/Pdt.g/2010/PA.Mlg dan Hakim Pengadilan Agama Kota Malang yang memutus perkara nomor putusan nomor 324/Pdt.G/2010/PA.Mlg dan putusan nomor 190/Pdt.g/2010/PA.Mlg.

3. Teknik Pengambilan Data

Teknik pengambilan data dalam penelitian ini adalah dengan teknik *purposive sample*, yakni dengan memilih sampel berdasarkan penilaian tertentu, unsur-unsur, unit-unit yang dipilih dianggap mewakili populasi, sehingga didapatkan purposive sample yang terdiri dari :

a. Data Primer :

Wawancara langsung dan mendalam, wawancara bebas dengan menggunakan pedoman wawancara (interview guide) dengan Kepala Kantor Imigrasi Kelas I Kota Malang bagian Umum, Kepala Kantor Imigrasi Kelas I bagian Kepegawaian, Kepala Sub Bagian Umum Dinas Pendidikan Kota Malang, Kepala Bagian Bagian Umum BKD Kota Malang, Staf bagian Umum Kantor

BKD Kota Malang, 1 PNS yang berkedudukan sebagai tergugat dalam putusan nomor 324/Pdt.g/2010/PA.Mlg dan 1 PNS yang berkedudukan sebagai penggugat dalam putusan nomor 190/Pdt.g/2010/PA.Mlg, dan Hakim Pengadilan Agama Kota Malang yang memutus perkara nomor putusan nomor 324/Pdt.G/2010/PA.Mlg dan putusan nomor 190/Pdt.g/2010/PA.Mlg.

b. Data Sekunder :

- Studi Putusan : yakni dengan mempelajari putusan no. 324/Pdt.G/2010/PA.Mlg dan putusan No.190/Pdt.g/2008/PA.Mlg
- Studi Kepustakaan : yakni dari literatur dengan memberikan kode terhadap literatur-literatur yang berkaitan dengan penelitian dan mengkajinya lebih dalam.
- Studi dokumen : yakni dengan mengambil, memilah, memberi kode dan mengcopy studi putusan-putusan yang ada di Pengadilan Agama Malang dan Kantor BKD Kota Malang. Pengadilan Agama Malang adalah lembaga yang berwenang menghasilkan produk hukum berupa putusan, dalam hal ini putusan perceraian PNS tanpa izin atasan, sedangkan BKD adalah lembaga yang berwenang dalam memberikan pembinaan atas urusan kepegawaian atas PNS Daerah.

4. Teknik Analisis Data

Terhadap data-data yang telah dikumpulkan baik dari data primer yakni dari hasil wawancara dengan atasan dari Diknas dan Kantor Imigrasi, dari wawancara dengan atasan yang wajib di BKD, wawancara dengan para pihak dan dari hasil wawancara dengan para Hakim Pengadilan Agama Kota Malang, serta dari Data Sekunder yakni dari PP No.10 tahun 1983 jo PP No.45 tahun

1990, SE BAKN No.08/SE/1983 jo SE BAKN No.45/1990 dan dokumentasi terkait di lokasi penelitian dan studi kepustakaan, akan penulis deskripsikan dan kemudian penulis analisis menggunakan pendekatan kualitatif.

5. Definisi Operasional

a. Pegawai Negeri Sipil

Pegawai Negeri Sipil adalah Pegawai Pemerintah Daerah dibawah Walikota yang struktur kepegawaiannya dari unit ke unit sesuai dengan hierarki dalam UU No 43 tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

b. Atasan

Atasan yang berhubungan dengan status kepegawaian dari PNS yang bersangkutan

c. Izin atasan

Izin tertulis yang diberikan oleh atasan langsung atau pejabat yang berwenang yang bersifat mengabulkan atau menolak permohonan izin cerai yang diajukan oleh PNS di bawahnya.

d. Pertimbangan Hakim

Suatu dasar pemikiran hakim untuk mengadili dan sebagai bentuk pertanggungjawaban hakim atas putusannya terhadap masyarakat, para pihak, pengadilan yang lebih tinggi dan ilmu hukum.

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum PNS di Kota Malang

Secara geografis Kota Malang terletak pada koordinat $112^{\circ} 06' - 112^{\circ} 07'$ Bujur Timur dan $7^{\circ} 06' - 8^{\circ} 02'$ Lintang Selatan. Batas wilayah administratif di sebelah Utara adalah Kecamatan Singosari dan Kecamatan Karang Ploso Kabupaten Malang, sebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Pakis dan Kecamatan Tumpang Kabupaten Malang, sebelah Selatan berbatasan dengan Kecamatan Tajinan Kabupaten Malang, dan sebelah Barat berbatasan dengan Kecamatan Wagir dan Kecamatan Dau Kabupaten Malang.

Dengan luas wilayah $110,06 \text{ km}^2$, Kota Malang merupakan kota terbesar kedua di Propinsi Jawa Timur setelah kota Surabaya. Jumlah penduduk hingga saat ini hampir 800 ribu jiwa. Secara administratif pemerintahan, Kota Malang dibagi menjadi 5 wilayah Kecamatan yaitu : Kecamatan Klojen, Lowokwaru, Blimbing, Sukun, dan Kedung Kandang. Secara topografis, Kota Malang merupakan Kota yang terletak di dataran tinggi dengan ketinggian antara 440-667 meter diatas permukaan laut, dengan daerah terendah yang terletak di daerah Kelurahan Tlogowaru Kecamatan Kedungkandang dan daerah tertinggi di Kelurahan Merjosari Kecamatan Lowokwaru.

Kota Malang dikenal dengan sebutan Kota Bunga, karena dengan tanah yang subur dan iklim yang mendukung, berbagai jenis tanaman maupun bunga dapat tumbuh dan berkembang dengan baik, sehingga hawa pegunungan sejuk sangat terasa. Kondisi ini merupakan daya tarik yang kuat bagi sebagian

masyarakat kota-kota besar untuk menjadikan Kota Malang sebagai kota peristirahatan bahkan sebagai tempat tinggal untuk menetap. Hal inilah yang mempercepat laju pertumbuhan penduduk di Kota Malang. Pertumbuhan penduduk di Kota Malang pada tahun 2010 sebesar 0,92 % dengan kepadatan penduduk rata-rata 6,87 per km².

Kota Malang dipimpin oleh seorang Walikota, yang merupakan kepala daerah dari sebuah Kota. Dalam menyelenggarakan pemerintahan di Kota Malang, seorang Walikota dibantu oleh perangkat-perangkat daerah yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretaris DPRD, Dinas, Inspektorat, Badan, Satuan Polisi Pamong Praja, Kantor, Kecamatan dan Kelurahan. Di Kota Malang, terdapat delapan lembaga yang berperan sebagai unsur pembantu kerja Walikota, yakni :

1. Inspektorat;
2. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah;
3. Badan Pelayanan Perijinan Terpadu;
4. Badan Kepegawaian Daerah;
5. Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat;
6. Badan Lingkungan Hidup;
7. Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Masyarakat;
8. dan Kantor Arsip Umum dan Perpustakaan Daerah.

Selain itu dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat, maka di Kota Malang dibentuk dan ditata struktur organisasi pemerintahan, yang terdiri dari beberapa dinas-dinas . Di Kota Malang, terdapat 16 Dinas yakni :

1. Dinas Pendidikan;
2. Dinas Kesehatan;
3. Dinas Ketenagakerjaan dan Sosial;
4. Dinas Perhubungan
5. Dinas Komunikasi dan Informatika;
6. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata;
7. Dinas Pekerjaan Umum;
8. Dinas Kebersihan dan Pertamanan;
9. Dinas Pasar;
10. Dinas Perindustrian dan Perdagangan;
11. Dinas Koperasi dan Usaha Kecil Menengah;
12. Dinas Pertanian;
13. Dinas Pendapatan Daerah;
14. Dinas Perumahan;
15. Dinas Kepemudaan dan Olahraga;
16. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil

Inspektorat, Badan dan Dinas merupakan unsur pelaksana Otonomi daerah yang dipimpin oleh Inspektur bagi Inspektorat, Kepala Badan untuk Badan, dan Kepala Dinas untuk Dinas, yang masing-masing bertanggung jawab langsung kepada Walikota mengenai bidang-bidang yang berada di bawah pimpinannya.

Selain dari Inspektorat, Badan, dan Dinas yang merupakan unsur pembantu Pemerintahan Daerah diatas, di Kota Malang juga terdapat Kantor-

kantor atau Departemen lainnya yang merupakan Kantor atau Departemen dengan Kewenangan Pusat, bukan merupakan Kantor atau Lembaga dalam wewenang Pemerintah Daerah, seperti Kantor Imigrasi, Departemen Keuangan, Departemen Sosial dan Tenaga Kerja, Pengadilan Agama, Pengadilan Negeri, dan lain-lain.

Pegawai-pegawai yang bekerja pada Badan, Lembaga atau Inspektorat yang merupakan Organisasi Pemerintah tersebut merupakan seorang Pegawai Negeri. Pegawai negeri adalah pegawai yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pegawai negeri terdiri dari :

- a. PNS
- b. Anggota Tentara Nasional Indonesia
- c. Anggota Kepolisian Republik Indonesia

Sedangkan PNS terbagi menjadi dua, yakni:

1. PNS Pusat
 - 1) Yakni pegawai negeri yang Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan bekerja pada Departemen, Lembaga Non Departemen, Kesekretariatan Lembaga tertinggi/Tinggi Negara, dan kepaniteraan pengadilan.
 - 2) Pegawai Negeri Sipil Pusat yang bekerja pada perusahaan jawatan.
 - 3) Pegawai Negeri Sipil Pusat yang diperbantukan atau dipekerjakan pada daerah otonom.

- 4) Pegawai Negeri Pusat yang berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan diperbantukan atau dipekerjakan pada badan lain, seperti perusahaan umum, yayasan, dan lain-lain.
- 5) Pegawai Negeri Sipil Pusat yang menyelenggarakan tugas negara lain, seperti hakim pada pengadilan negeri, pengadilan tinggi, dan lain-lain.

2. PNS Daerah

Yang dimaksud dengan PNS Daerah adalah Pegawai Negeri Sipil yang bekerja di daerah otonom seperti daerah provinsi/kabupaten/kota dan gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan dipekerjakan pada pemerintah daerah maupun dipekerjakan di luar instansi induknya.

Keseluruhan pegawai yang bekerja di lembaga-lembaga pemerintahan daerah Kota Malang merupakan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang tergolong PNS Daerah. Demikian halnya bagi pegawai yang bekerja pada Kantor atau Departemen dengan Kewenangan Pusat juga merupakan seorang Pegawai Negeri Sipil. Pegawai Negeri Sipil yang ada di Kota Malang berjumlah 10.120 orang (Desember 2010).

Pegawai Negeri Sipil adalah unsur Aparatur Negara, Abdi Negara dan Abdi Masyarakat yang harus menjadi tauladan yang baik bagi masyarakat dalam tingkah laku, tindakan, dan ketaatan kepada peraturan perundangan yang berlaku, termasuk dalam menyelenggarakan kehidupan berkeluarga. Untuk dapat melaksanakan kewajiban yang demikian itu, kehidupan PNS harus ditunjang oleh kehidupan berkeluarga yang serasi, sehingga tiap PNS dalam melaksanakan tugasnya tidak terganggu oleh masalah-masalah dalam keluarganya. Perkawinan

dan Perceraian PNS diatur dalam PP RI No 10 tahun 1983 jo PP No 45 tahun 1990.

Perceraian bagi PNS di Kota Malang yang beragama Islam, berada dalam wilayah kewenangan relatif Pengadilan Agama Kota Malang. Pengadilan Agama Malang membawahi wilayah Kota dan Kabupaten Malang, serta Kota Batu. Namun, sejak tahun 1996, terjadi perubahan yuridiksi sesuai dengan pembagian wilayah Kota Malang dan juga berdasarkan Keputusan Presiden (KEPPRES) No. 25 tahun 1996. Dalam KEPPRES tersebut, secara nyata disebutkan adanya pemisahan wilayah yakni dengan berdirinya Pengadilan Agama Kabupaten Malang (Pengadilan Agama Kapanjen) yang mewilayahi seluruh Kabupaten Malang. Sehingga, Pengadilan Agama Malang secara otomatis hanya “membawahi” 5 (lima) kecamatan, yaitu:

1. Kecamatan Kedungkandang
2. Kecamatan Klojen
3. Kecamatan Blimbing
4. Kecamatan Lowokwaru
5. Kecamatan Sukun

Kecuali 5 (lima) kecamatan seperti tersebut di atas, yurisdiksi Pengadilan Agama Malang juga “menjangkau” Kota Batu, dengan asumsi bahwa Keputusan Presiden No. 25 tahun 1996 hanya menyebutkan didirikannya Pengadilan Agama Kapanjen (Kabupaten Malang) berikut wilayah atau yurisdiksinya yang dalam hal ini tidak menyebut kota Batu ikut menjadi yurisdiksi Pengadilan Agama Kabupaten Malang (Kapanjen). Dengan demikian, Kota Batu, yang sebelumnya menjadi wilayah Pengadilan Agama Malang tidak diikutkan menjadi wilayah.

Jumlah perkara perceraian yang diterima oleh Pengadilan Agama Kota Malang dalam kurun waktu tiga tahun terakhir ialah sebagai berikut :

Tabel I
Jumlah Perkara Perceraian di Pengadilan Agama Kota Malang
Tahun 2008 , 2009, 2010

Tahun Jenis perkara	Cerai Gugat (perkara)	Cerai Talak (perkara)	Jumlah (perkara)
2008	1052	536	1588
2009	1111	593	1704
2010	1266	592	1858

Data Sekunder, 2011, Diolah.

Dari data diatas dapat dilihat bahwa angka perceraian di Kota Malang meningkat dari tahun ke tahun. Dari Tahun 2008 ke 2009 jumlah total perceraian baik cerai gugat maupun cerai talak meningkat 116 perkara, yakni dari 1588 pada tahun 2008 menjadi 1704 pada 2009. Sedangkan dari 2009 ke tahun 2010 meningkat 154 perkara dari 1704 perkara pada 2009 menjadi 1858 perkara pada 2010. Perceraian ini terjadi di kalangan umum dengan faktor-faktor penyebab

yang bervariasi. Faktor-faktor penyebab perceraian di Kota Malang dapat dilihat dari tabel berikut ini:

Tabel II
Faktor-Faktor Penyebab Perceraian

Faktor Penyebab Perceraian	Jumlah Perkara		
	2008	2009	2010
Poligami tidak sehat	1	-	-
Krisis akhlak	15	71	70
Cemburu	34	10	-
Kawin paksa	12	15	5
Ekonomi	486	401	348
Tidak ada tanggung jawab	299	185	235
Kawin di bawah umur	1	-	1
Penganiayaan	1	3	7
Dihukum	-	-	0
Cacat biologis	-	3	5
Politis	-	-	-
Gangguan pihak ketiga	185	233	138
Tidak ada keharmonisan	266	532	719
Total	1415	1453	1528

Data Sekunder, 2011, Diolah.

Data-data di atas merupakan data perceraian yang dilakukan oleh masyarakat beragama Islam yang ada di Kota Malang, baik masyarakat umum maupun seorang Pegawai Negeri Sipil. Dari data tersebut dapat diketahui bahwa angka perceraian yang terjadi di Kota Malang dalam waktu tiga tahun terakhir mengalami suatu peningkatan.

Meskipun perceraian bagi PNS dipersulit, namun dalam realita yang ada di masyarakat, perceraian di kalangan PNS tetap banyak terjadi, bahkan khusus untuk di Kota Malang, angka perceraian di kalangan PNS meningkat dari tahun ke tahun. Perceraian PNS di Kota Malang dalam kurun waktu tiga tahun terakhir mengalami peningkatan. Berikut data yang didapatkan dari Badan Kepegawaian

Daerah Kota Malang mengenai angka perceraian PNS dalam kurun waktu 3 tahun terakhir, yakni mulai tahun 2008 hingga tahun 2010

Tabel III
Angka Perceraian di Kalangan PNS Kota Malang
Tahun 2008 sampai 2010

SKPD	Tahun		
	2008	2009	2010
1. Dinas Kesehatan	3	1	-
2. Dinas Pendidikan	2	7	4
3. Dinas Kebersihan	1	2	-
4. Dinas Pertamanan	1	-	-
5. Dinas Pasar	-	2	-
6. Dinas Pekerjaan Umum	-	1	1
7. Dinas Pendapatan Daerah	-	1	-
8. Dinas Tenaga Kerja&Sosial	-	1	-
9. Dinas Perhubungan	-	-	1
10. Dinas Perumahan	-	-	1
11. Bagian Keuangan	1	-	1
12. Kantor Kecamatan Lowokwaru	1	-	-
13. Kantor Kecamatan Blimbing	-	1	-
Total	9	16	8

Data Sekunder, 2011, Diolah.

Pada tahun 2008, angka perceraian tertinggi terjadi pada kalangan PNS di Dinas Kesehatan yakni berjumlah 3 kasus, dari jumlah keseluruhan 9 Perceraian dalam 1 tahun. Pada 2009, angka perceraian tertinggi tidak lagi diduduki oleh Dinas Kesehatan seperti pada tahun selanjutnya, tetapi diduduki oleh Dinas Pendidikan. Dari data yang didapat dari Kantor BKD Kota Malang, Pada triwulan pertama 2009 sudah ada 4 orang PNS yang berprofesi sebagai guru yang melakukan perceraian. Pada tahun 2009, jumlah perceraian PNS meningkat dengan alasan terbanyak yakni karena adanya orang ketiga. Total perceraian PNS di Kota Malang pada tahun ini berjumlah 16.

Dibandingkan dengan tahun 2009, angka perceraian di tahun 2010 mengalami penurunan. Tetapi angka perceraian tertinggi tetap diduduki oleh instansi yang sama seperti pada tahun sebelumnya, yakni Dinas Pendidikan, berjumlah 4 kasus perceraian dari total kasus 8 perceraian dalam satu tahun. Jika pada tahun sebelumnya alasan perceraian terbanyak adalah karena adanya orang ketiga, pada tahun ini alasan perceraian terjadi ialah karena tidak ada kecocokan, perselisihan terus menerus, dan adanya pihak ketiga. Pada tahun 2010, alasan perceraian di kalangan PNS di Kota Malang lebih bervariasi.

B. Alasan-alasan Penolakan Permohonan Izin Cerai PNS oleh Atasan

1. Perceraian PNS Menurut PP RI No.10 Tahun 1983 jo PP RI No.45

Tahun 1990

Pengaturan perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil dapat dijumpai dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983 jo PP Nomor 45 tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil. Pada dasarnya Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah unsur aparatur negara yang harus menjadi tauladan bagi masyarakat, dalam tingkah laku, tindakan dan ketaatan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk dalam menyelenggarakan kehidupan berkeluarga. Untuk itu, kehidupan PNS harus ditunjang dengan kehidupan berkeluarga yang serasi, sehingga setiap PNS dalam menjalankan tugasnya tidak terganggu oleh masalah-masalah dalam keluarganya.

Dalam pelaksanaannya, beberapa ketentuan dalam PP tersebut dianggap kurang jelas. Ketentuan yang dianggap masih kurang jelas tersebut meliputi :²⁶

²⁶ Rachmadi Usman, *Aspek-aspek hukum Perorangan dan Kekeluargaan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hal.416.

- a) Kejelasan tentang keharusan mengajukan permintaan izin dalam hal aka nada perceraian;
- b) Larangan bagi PNS wanita untuk menjadi istri kedua/ketiga;
- c) Pembagian gaji sebagai akibat terjadinya perceraian yang diharapkan dapat lebih menjamin keadilan bagi kedua belah pihak;
- d) Kejelasan mengenai pengertian hidup bersama yang tidak diatur sebelumnya.

PNS tertentu yang seharusnya terkena ketentuan PP RI No 10 tahun 1983 dapat menghindari, baik secara sengaja maupun tidak sengaja terhadap ketentuan yang ada dalam PP tersebut. Disamping itu, ada kalanya pejabat tidak dapat mengambil tindakan yang tegas karena rumusan yang tidak jelas dari PP RI No 10 tahun 1983 jo PP RI no 45 tahun 1990, sehingga dapat memberi peluang bagi pejabat untuk memberikan penafsiran sendiri-sendiri.

Atas dasar pemikiran tersebut dan dalam rangka meningkatkan disiplin PNS dalam melakukan perkawinan dan perceraian, serta memberikan kepastian hukum dan rasa keadilan, maka pemerintah mengadakan perubahan pada beberapa ketentuan dalam PP RI No 10 tahun 1983 dengan menetapkan PP RI Nomor 45 tahun 1990. Sebagai tindak lanjut, dikeluarkan Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 08/SE/1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil yang telah diperbaharui dengan Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48/SE/1990 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah RI Nomor 10 Tahun 1983.

Pasal 3 ayat 1 PP RI No.10 tahun 1983 jo PP RI No.45 tahun 1990 berbunyi :

“Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin atau surat keterangan lebih dahulu dari Pejabat”

Dari ketentuan dalam pasal tersebut, terdapat 3 unsur, yakni:

a) Pegawai Negeri Sipil

Sesuai dengan tujuan PP RI No.10 tahun 1983 jo PP RI No. 45 tahun 1990 yang merupakan peraturan pelaksana UU RINo.1 tahun 1974, Peraturan Pemerintah ini dibuat khusus untuk mengatur perkawinan dan perceraian yang dilakukan oleh Pegawai Negeri kmengikat setiap Pegawai Negeri Sipil tanpa terkecuali.

b) Yang akan melakukan perceraian

Kalimat *“akan melakukan perceraian”* dalam pasal ini berarti bahwa Pegawai Negeri Sipil tersebut mempunyai niat untuk bercerai. Pada dirinya terdapat kehendak untuk bercerai dengan pasangannya, kemudian mengajukan surat permohonan cerai ke pengadilan, tetapi belum mendapat putusan dari pengadilan.

c) Wajib memperoleh izin lebih dahulu dari pejabat.

Kata *“wajib”* dalam pasal ini berarti bahwa izin atau surat keterangan dari pejabat untuk melakukan perceraian tersebut harus ada. Karena hukumnya wajib, maka apabila hal tersebut dilanggar akan mempunyai akibat hukum tertentu. Permohonan izin adalah bagi Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan gugatan perceraian (penggugat). Bagi Pegawai Negeri Sipil yang akan digugat cerai

(tergugat) juga wajib memperoleh surat keterangan terlebih dahulu dari pejabat. Bagi PNS yang berkedudukan sebagai penggugat atau bagi PNS yang berkedudukan sebagai tergugat untuk memperoleh izin atau surat keterangan harus mengajukan permintaan secara tertulis melalui saluran hierarki dalam jangka waktu selambat-lambatnya enam hari kerja setelah menerima gugatan perceraian. Kata "*lebih dahulu*" dalam pasal tersebut, berarti bahwa surat izin atau surat keterangan harus ada sebelum perkara perceraian diputus oleh pengadilan. Pegawai Negeri Sipil tidak bisa meminta izin atau surat keterangan setelah perceraian terjadi.

Berdasarkan Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara pada 22 Desember 1990, pejabat yang dimintai izin untuk bercerai atau menerima surat pemberitahuan adanya gugatan wajib merukunkan kembali kedua belah pihak dan apabila diperlukan dapat memanggil kedua belah pihak untuk dimintai keterangan. Pejabat juga harus memberikan surat keterangan untuk melakukan perceraian kepada setiap Pegawai Negeri Sipil yang menyampaikan surat pemberitahuan adanya gugatan perceraian.

Pengertian pejabat dalam Surat Edaran BAKN SE No.08/SE/1983 adalah mereka yang karena jabatan atau tugasnya berwenang melakukan tindakan hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku terhadap pegawai di bawahnya. Dalam hal ini, pejabat diartikan sebagai Atasan Kepegawaian, sesuai dengan status kepegawaian dari PNS yang bersangkutan. Sebagai contoh yakni PNS di Kota Malang, karena merupakan PNS Daerah yang bekerja di daerah otonom seperti provinsi/kabupaten/kota, maka yang menjadi atasan

kepegawaiannya sesuai dari struktur dari unit ke unit adalah seorang Walikota. Tetapi sesuai dengan hierarkinya, disesuaikan dengan SKPD PNS, maka setiap PNS juga memiliki atasan langsung kedinasan. Dari penjabaran tersebut maka akan tampak perbedaan dari Pejabat dengan Atasan. Pejabat ialah atasan Kepegawaian, sedangkan atasan ialah atasan langsung.

Sebelum surat permohonan izin cerai PNS diterima oleh Pejabat, terdapat beberapa tahapan. Hal ini disesuaikan dengan ketentuan yang ada dalam PP RI No 10 tahun 1983 jo PP RI No. 45 tahun 1990 bahwa permohonan izin diajukan kepada pejabat sesuai dengan saluran hierarki. Seorang PNS yang akan bercerai, terlebih dahulu mengajukan permohonan secara lisan kepada atasan. Pengertian atasan jika ditinjau dari pengertian yang terdapat dalam SE BAKN No.08/SE/1983 (penulis: telah dirubah dengan SE BAKN No.48/SE/1990) ialah mereka yang membawahi pegawai negeri sipil dalam lingkungannya masing-masing. Jadi ketentuan izin diajukan sesuai dengan hierarki dalam hal ini ialah, permohonan izin pertama diajukan kepada atasan, baru kemudian setelah melalui prosedur tertentu permohonan izin tersebut diteruskan ke pejabat. Setiap Instansi atau Dinas memiliki prosedur yang berbeda tetapi tetap bersumber pada ketentuan yang ada dalam PP RI no.10 tahun 1983 jo PP RI No. 45 tahun 1990.

2. Pelaksanaan Perceraian PNS Pada Dinas Pendidikan

Seorang guru yang sesuai dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) merupakan PNS dibawah lingkungan Dinas Pendidikan, sebelum mengajukan gugatan ke Pengadilan Agama harus melewati beberapa proses. Yang pertama, seorang guru wajib meminta izin kepada atasannya, dalam hal ini Kepala Sekolah. Kepala Sekolah selanjutnya wajib merukunkan kembali kedua belah pihak.

Kepala Sekolah akan memberikan pembinaan terlebih dahulu sebagai upaya agar perceraian tidak terjadi. Jika upaya ini tidak membuahkan hasil, selanjutnya Kepala Sekolah akan membuat surat keterangan atau surat pengantar berikut dengan rekomendasi untuk diteruskan kepada atasan sesuai hierarki, dalam hal ini ialah Kepala Sub Bagian Umum di Dinas Pendidikan. Setelah surat pengantar tersebut sampai di Kepala Sub Bagian Umum, kedua belah pihak yang akan bercerai akan dipanggil untuk selanjutnya diberi pembinaan. Untuk selanjutnya jika upaya pembinaan tidak berhasil, maka Kepala Sub Bagian Umum akan membuat berita acara disertai dengan rekomendasi yang akan diteruskan ke Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kota Malang.²⁷

Setelah sampai di BKD, maka masih akan dilakukan proses yang sama seperti proses sebelumnya yakni pembinaan. Pada dasarnya, BKD memang merupakan badan yang berwenang memberikan pembinaan terkait dengan visinya yakni untuk mewujudkan Tertib Administrasi Kepegawaian dalam rangka penataan Pegawai yang proporsional menuju pembangunan sumber daya aparatur yang profesional. Misi dari Badan Kepegawaian Daerah sendiri ialah sebagai berikut:

- a) Melaksanakan pelayanan administrasi kepegawaian yang baik
- b) Meningkatkan kesejahteraan pegawai
- c) Melaksanakan pembinaan pegawai
- d) Melaksanakan pengembangan pegawai

²⁷ Wawancara dengan Bp.Adji Prijono, Kepala Sub Bagian Umum Dinas Pendidikan Kota Malang, Data Primer, Diolah, 2011

- e) Melaksanakan pengelolaan Sistem Informasi Manajemen Kepegawaian

Pada tahap pembinaan oleh BKD, akan dilakukan pemanggilan terhadap para pihak berikut dengan saksi. Pemanggilan tersebut terkait dengan pembuktian mengenai alasan pengajuan cerai. Pembinaan di BKD dilakukan dalam 2 tahap, yakni tahap pertama pemanggilan para pihak secara terpisah, dan yang kedua pemanggilan para pihak bersama-sama berikut dengan saksi.²⁸

Pembinaan yang dilakukan di BKD meliputi pembinaan dengan upaya-upaya pemahaman ataupun penyuluhan yang diberikan kepada pegawai negeri sipil yang akan bercerai, yakni sebagai berikut:²⁹

- a) Memahami makna dan hakikat serta tujuan perkawinan;
- b) Memahami hak dan kewajiban suami isteri;
- c) Mentaati peraturan perundang-undangan;
- d) Menyadari status dan posisi sebagai PNS sebagai abdi Negara dan Abdi masyarakat;
- e) Setiap ada permasalahan diselesaikan secara bersama-sama sebagai suami isteri;
- f) Meningkatkan keimanan dan ketaqwaan kepada Allah SWT.

Jika pembinaan yang dilakukan gagal, maka BKD akan menyerahkan keputusan kepada kedua belah pihak dan selanjutnya BKD akan membuat surat rekomendasi tentang permohonan pemeriksaan lebih lanjut yang ditujukan kepada Inspektorat Kota Malang. Sampai di Inspektorat masih akan dilakukan pembinaan

²⁸ Wawancara dengan Bp.Suprih, Staf bagian Umum ,Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang, Data Primer, Diolah, 2011.

²⁹ Sumber : Kantor BKD Kota Malang, Data Sekunder, Diolah,2011.

lagi dan bila gagal Inspektorat akan membuat Saran Setap yang berisi Berita Acara pemeriksaan (BAP) dari pembinaan oleh Inspektorat, yang ditujukan kepada Walikota. Dari rekomendasi dan berdasar BAP dari Inspektorat tersebut, Walikota akan mempertimbangkan dan memberikan keputusan mengenai pemberian izin berupa Surat Keputusan. Selanjutnya Surat Keputusan inilah yang disebut dengan surat izin cerai.³⁰

3. Pelaksanaan Perceraian PNS Pada Kantor Imigrasi

Berbeda dengan Dinas Pendidikan, proses perceraian di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Malang, surat Izinnya tidak dikeluarkan dan diputuskan oleh seorang Walikota. Kantor Imigrasi merupakan lembaga milik negara dalam bentuk departemen (penulis : sekarang Kementrian), yang berpusat pada Direktorat Jendral Imigrasi, di bawah naungan Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Maka dari itu, Kantor Imigrasi Kelas I Kota Malang bukan merupakan Kantor atau Instansi yang berada dalam kewenangan pemerintah daerah Kota Malang, melainkan instansi yang berada dalam kewenangan pemerintah pusat.

Proses perceraian bagi pegawai Kantor Imigrasi yang juga termasuk Pegawai Negeri Sipil, tidak jauh berbeda dengan proses perceraian pegawai dari Dinas Pendidikan ataupun dinas lainnya. Yang membedakan adalah kewenangan dalam memberikan izin perceraian, jika bagi PNS Daerah seperti PNS Kota Malang dikeluarkan oleh seorang walikota, maka bagi Kantor Imigrasi yang merupakan PNS Pusat, izin dikeluarkan oleh Kementrian yang didelegasikan kepada Kepala Kantor Wilayah.

³⁰ Wawancara dengan Ibu Titik Hardini, Kepala Bagian Kepegawaian Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang, Data Primer, Diolah, 2011.

Pada tahap awal, pegawai yang akan bercerai meminta izin kepada atasan setempat yang berwenang, dalam hal ini kepada Kepala Urusan Umum dan Kepala Bagian Kepegawaian. Permohonan izin ini dibagi menjadi dua tahap, yang pertama adalah permohonan izin secara lisan, dan yang kedua permohonan izin secara tertulis. Permohonan izin secara lisan ini pada dasarnya merupakan prosedur non formal yang dilakukan oleh atasan yang berwenang sebagai salah satu bentuk pembinaan terhadap pegawainya. Pada saat pegawai yang akan bercerai mengajukan izin secara lisan, atasan yang berwenang akan memberikan saran dan nasihat-nasihat tertentu agar perceraian tidak terjadi, sekaligus memanggil para pihak dan orang-orang terdekat sebagai upaya mendamaikan para pihak. Jika pada tahap ini tidak berhasil, maka selanjutnya pegawai yang bersangkutan akan mengajukan permohonan izin tertulis disertai alasan yang jelas mengenai penyebab perceraianya. Surat Izin tertulis ini ditujukan langsung kepada Kepala Kantor Imigrasi, dan disertai dengan berita acara dan rekomendasi dari Kepala Urusan Umum. Dari Kepala Kantor Imigrasi, tidak dilakukan pembinaan lagi karena pembinaan sudah dianggap cukup dilakukan oleh Kepala Bagian Umum.³¹

Kepala Kantor Imigrasi membuat surat pengantar berdasarkan rekomendasi dari Kepala bagian umum untuk selanjutnya diteruskan kepada Kantor Wilayah, dalam hal ini Kantor Imigrasi Kelas I Surabaya. Kantor Imigrasi Kelas I Surabaya tidak melakukan pembinaan terhadap pegawai Imigrasi bersangkutan yang akan bercerai, karena sudah dianggap cukup pembinaan yang

³¹ Wawancara dengan Ibu Yayuk, Kepala Urusan Umum Kantor Imigrasi Kelas IA Kota Malang, Data Primer, Diolah, 2011.

dilakukan di Kantor Imigrasi asal, dan dengan pertimbangan karena yang paling dianggap mengerti bagaimana duduk permasalahan dan situasi kondisi pegawai tersebut ialah atasan langsung yakni dalam hal ini atasan-atasan di Kantor Imigrasi Kota Malang. Dalam hal ini kantor wilayah hanya berwenang membuat surat pengantar untuk dikirimkan kepada Sekretariat Direktorat Jendral Imigrasi Republik Indonesia bagian Kepegawaian.

Selanjutnya, pada saat surat pengantar telah sampai di Sekretariat Direktorat Jendral Imigrasi RI bagian kepegawaian, berdasarkan dari rekomendasi dari atasan langsung dan surat keterangan dari Kantor Wilayah, Sekretariat akan melakukan pembinaan secara tertulis, yakni dengan mengirimkan semacam kuisisioner yang berisi tentang daftar pertanyaan terkait perceraian yang bersangkutan yang harus diisi oleh para pihak yang akan bercerai, disertai dengan form berisi kesediaan para pihak yang bersangkutan untuk menerima segala konsekuensi pasca perceraian. Direktorat Jendral Imigrasi mempersulit perceraian pegawainya karena selain pegawainya merupakan pegawai negeri sipil yang dituntut untuk memberikan tauladan bagi masyarakat, Kantor Imigrasi memberikan pelayanan dan fasilitas yang sangat besar kepada keluarga pegawainya, terutama tunjangan pendidikan untuk anak. Alasan perceraian yang diajukan, mempengaruhi bagaimana kelanjutan fasilitas yang diberikan kepada keluarga dari pegawai yang bersangkutan. Dalam berkas yang berasal dari Sekretariat Dirjen Imigrasi RI, juga berisi instruksi bagi pejabat di Kantor Imigrasi daerah yang bersangkutan untuk kembali melakukan pembinaan.

Setelah kuisisioner tersebut sampai di Kantor Imigrasi Kota Malang, maka kepala bagian Kepegawaian akan memanggil pegawai yang akan bercerai untuk

mengisi berkas yang dikirim dari Sekretariat Ditjen Imigrasi RI. Kepala Bagian Kepegawaian juga kembali melakukan pembinaan yang lebih halus, atau dengan kata lain membujuk pegawai yang bersangkutan agar perceraian tidak terjadi. Kepala Kepegawaian dituntut untuk berusaha semaksimal mungkin untuk mendamaikan kedua belah pihak. Bahkan jika perlu, kepala kepegawaian diberi kewenangan untuk meminta bantuan pada atasan lain yang lebih paham dan juga untuk membentuk tim investigasi yang biasanya diambil dari staf yang berada dalam lingkungan kepegawaian dan bagian umum untuk menyelidiki mengenai kebenaran dari alasan diajukannya perceraian. Karena tidak menutup kemungkinan bahwa alasan yang diajukan ialah merupakan alasan yang dibuat-buat, semata-mata untuk tercapainya suatu perceraian. Hasil dari pembinaan pada tahap ini dituangkan dalam bentuk berita acara yang akan ditarik kesimpulan berupa rekomendasi, ditujukan kepada Sekretariat Direktorat Jendral Imigrasi bagian kepegawaian.

Setelah berkas lengkap, maka berkas tersebut akan dikirim kembali kepada Sekretariat Ditjen Imigrasi, untuk kemudian diberikan keputusan. Keputusan tersebut dibuat berdasarkan dari hasil kuisioner dan rekomendasi serta berita acara yang dibuat oleh Kepala Kepegawaian dan Kepala Bagian Umum.

Persamaan dari rangkaian proses perceraian PNS baik dari Dinas Pendidikan maupun Kantor Imigrasi adalah pada tahap pembinaan. Di dua instansi tersebut, pegawai yang akan bercerai sebelum berkasnya diajukan ke Pengadilan Agama akan melalui proses pembinaan. Hal ini sesuai dengan ketentuan yang ada dalam pasal 6 ayat (3) PP RI No 10 tahun 1983 jo PP RI No. 45 tahun 1990. Setiap atasan yang menerima surat permintaan izin untuk bercerai

harus berusaha lebih dahulu dalam merukunkan kembali suami istri tersebut. Apabila usahanya tidak berhasil, maka ia meneruskan permintaan izin tersebut kepada pejabat melalui saluran hierarki disertai dengan pertimbangan tertulis selambat-lambatnya tiga bulan sejak menerima permintaan izin tersebut. Dalam surat pertimbangan tersebut antara lain dikemukakan keadaan obyektif suami istri tersebut dan memuat pula saran-saran sebagai bahan pertimbangan bagi pejabat dalam mengambil keputusan.³²

4. Alasan Penolakan Pemberian Izin Cerai PNS Oleh Atasan Pada Dinas

Pendidikan

a) Alasan Normatif

Dari dua proses perceraian di Instansi yang berbeda yakni pada Kantor Imigrasi Kelas IA dan Dinas Pendidikan Kota Malang terdapat satu hal penting yang harus dicermati. Yakni mengenai pemberian izin cerai oleh atasan dari masing-masing instansi. Telah dijabarkan sebelumnya, karena terikat oleh ketentuan dalam PP RI No 10 tahun 1983 jo PP RI No 45 tahun 1990, maka setiap PNS yang akan bercerai harus mendapat izin terlebih dahulu dari pejabat, dalam hal ini pejabat yang dimaksud ialah baik dari atasan langsung maupun atasan kepegawaian. Atasan dalam memberikan izin, memiliki alasan-alasan tertentu yang menjadi dasar pertimbangan dalam menentukan keputusannya. Pertimbangan tersebut terbagi menjadi dua, yakni pertimbangan normatif yang disesuaikan dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan, dan

³² Riduan Syahrani, *Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil*, Melton Putra, Jakarta: 1986, Hal.67.

pertimbangan lain-lain, yakni disesuaikan dengan kebijakan subyektif dari atasan masing-masing instansi.

Alasan yang didasarkan pada pertimbangan normatif, bersumber pada ketentuan yang mengikat bagi seluruh Pegawai Negeri Sipil, yakni PP RI No 10 tahun 1983 jo PP RI No 45 tahun 1990, berikut dengan aturan pelaksanaannya seperti Surat Edaran BAKN SE/08/1983 jo Surat Edaran BAKN SE/48/1990. Pada prinsipnya perceraian bagi seorang pegawai negeri sipil dipersulit karena pegawai negeri sipil harus memberi contoh bagi masyarakat luas, khususnya dalam membina rumah tangga.

Menurut ketentuan dalam pasal 12 PP RI No 45 tahun 1990, pemberian atau penolakan pemberian izin untuk melakukan perceraian sebagaimana dimaksudkan sebelumnya dilakukan pejabat secara tertulis dalam jangka waktu selambat-lambatnya tiga bulan terhitung mulai ia menerima permintaan izin tersebut. Pejabat dapat mendelegasikan wewenangnya tersebut kepada pejabat lain dalam lingkungannya, serendah-rendahnya pejabat eselon IV atau yang dipersamakan dengan itu, untuk memberikan atau menolak pemberian izin perceraian sepanjang mengenai permintaan izin yang diajukan oleh PNS golongan II ke bawah atau yang dipersamakan dengan itu.³³

Jika dalam waktu yang telah ditentukan pejabat tidak juga menetapkan keputusan yang sifatnya tidak mengabulkan atau tidak menolak permintaan izin untuk melakukan perceraian atau tidak memberikan surat keterangan untuk melakukan perceraian kepada PNS yang bersangkutan, dalam hal demikian pejabat yang bersangkutan dianggap telah menolak permintaan izin perceraian

³³ Rachmadi Usman, Op.Cit, Hal.421.

yang disampaikan oleh PNS bawahannya. Tetapi bila hal tersebut semata-mata merupakan kelalaian dari pejabat, pejabat yang bersangkutan akan dikenakan hukuman disiplin.

Pejabat akan memberikan izin untuk bercerai bila hal tersebut didasarkan pada alasan-alasan sah yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan dan ketentuan dalam PP RI No 10 tahun 1983 jo PP RI No 45 tahun 1990. Pemberian izin cerai, tidak akan diberikan oleh atasan apabila :

- 1) Karena alasan istri mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai istri;
- 2) Bertentangan dengan ajaran atau peraturan agama yang dianut oleh PNS yang bersangkutan;
- 3) Tidak ada alasan yang sah untuk melakukan perceraian;
- 4) Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 5) Alasan yang dikemukakan bertentangan dengan akal sehat.

Add a

Di Kalangan dinas Pendidikan, izin perceraian dengan alasan karena istri mendapat cacat badan tidak dapat diberikan karena alasan ini dianggap tidak dapat memberikan contoh yang baik kepada masyarakat.

Menurut pasal 7 ayat (2) PP RI No 10 tahun 1983 jo PP RI No. 45 tahun 1990, alasan istri mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai istri, tidak dapat dijadikan alasan perceraian.

Alasan ini hanyalah dapat dijadikan sebagai salah satu syarat alternatif bagi Pegawai Negeri Sipil untuk melakukan poligami.³⁴

³⁴ Riduan Syahrani, Op.Cit. hal.67

Dalam penjelasan pasal 7 ayat (2) PP RI No.10 tahun 1983 disebutkan :

“Dalam peraturan pemerintah No.9 tahun 1975 tentang pelaksanaan Undang-undang nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan ditetapkan bahwa salah satu alasan dapat terjadinya perceraian ialah salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami atau istri”. Namun demikian, seorang Pegawai Negeri sipil yang melakukan perceraian karena alasan istri tertimpa musibah tersebut tidaklah memberikan tauladan yang baik meskipun perundang-undangan memungkinkannya. Oleh karena itu izin untuk bercerai dengan alasan tersebut tidak diberikan.

Add b

Atasan tidak akan memberikan izin, jika alasan perceraian yang diajukan bertentangan dengan ajaran atau peraturan agama. Pada Dinas Pendidikan misalnya, seorang pegawai negeri sipil wanita yang beragama Islam yang mengajukan izin perceraian dengan alasan karena suami kedudukannya dalam rumah tangga lebih tinggi atau dengan kata lain mendominasi peran sebagai kepala keluarga, tidak akan diterima oleh atasan. Sesuai dengan ajaran agama Islam, seorang suami adalah imam dalam rumah tangga, dan istri ialah makmumnya. Alasan perceraian sebagaimana dijelaskan diatas tidak sesuai dengan ajaran agama sehingga atasan tidak dapat memberikan izin atas perceraian dengan alasan yang sedemikian rupa.

Add c

Seorang atasan, dituntut untuk lebih cermat dan teliti dalam mempertimbangkan mengenai alasan perceraian yang diajukan oleh pegawai di bawahnya, karena tidak menutup kemungkinan bahwa pegawai yang

bersangkutan mengada-ada suatu alasan perceraian dengan tujuan dan maksud tertentu. Di kalangan Dinas Pendidikan, tidak adanya kecocokan dalam rumah tangga sering sekali diajukan. Alasan ini menurut Bapak Adi Prijono selaku Kepala Sub Bagian Umum Dinas Pendidikan Kota Malang dianggap terlalu mengada-ada. Merupakan suatu hal yang wajar jika dalam rumah tangga terdapat ketidakcocokan satu sama lain, karena dalam perkawinan terdapat dua manusia dengan sifat yang berbeda.³⁵

Add d

Perceraian yang dilakukan oleh seorang PNS pada Dinas Pendidikan, alasan-alasannya harus sesuai dengan apa yang diatur dalam pasal 3 UU RI No 1 tahun 1974, yang secara terperinci disebutkan dalam pasal 19 penjelasan PP RI No. 9 tahun 1975. Alasan-alasan perceraian bagi pegawai negeri sipil tercantum dalam Surat Edaran BAKN SE/08/1983 tanggal 26 April 1983. Tetapi untuk mengajukan alasan-alasan tersebut harus didukung oleh keterangan para saksi dan pembuktiannya harus disahkan oleh pejabat yang berwajib. Alasan-alasan yang tidak sesuai tidak akan diberikan izin untuk bercerai oleh atasan.

Pada bab III-nya disebutkan bahwa pegawai negeri sipil hanya dapat melakukan perceraian, apabila ada alasan-alasan yang sah, yaitu salah satu atau lebih dari alasan sebagai berikut :

- i. Salah satu pihak berbuat zina, dibuktikan dengan :
 - Keputusan Pengadilan

³⁵ Wawancara dengan Bp.Adji Prijono, Kepala Sub Bagian Umum Dinas Pendidikan Kota Malang, Data Primer, Diolah,2011.

- Surat pernyataan sekurang-kurangnya dari 2 (dua) orang saksi yang telah dewasa dan melihat perzinahan itu. Surat pernyataan tersebut diketahui oleh pejabat yang berwajib serendah-rendahnya camat.
 - Perzinahan itu diketahui oleh satu pihak (suami atau istri) dengan tertangkap tangan. Dalam hal demikian maka pihak yang mengetahui secara tertangkap tangan itu membuat laporan yang menguraikan kronologis perzinahan itu.
- ii. Salah satu pihak menjadi pemabok, pemadat, penjudi yang sukar disembuhkan, dibuktikan dengan:
- Surat pernyataan dari dua orang saksi yang telah dewasa dan mengetahui perbuatan itu, yang diketahui oleh pejabat yang berwajib serendah-rendahnya camat.
 - Surat keterangan dari dokter atau polisi yang menerangkan bahwa menurut hasil pemeriksaan, yang bersangkutan telah menjadi pemabok, pemadat atau penjudi yang sukar disembuhkan/diperbaiki.
- iii. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama 2 tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain diluar kemauannya, yang dibuktikan dengan surat pernyataan dari Kepala Kelurahan/Kepala Desa, yang disahkan oleh pejabat yang berwajib serendah-rendahnya Camat.
- iv. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 tahun atau lebih secara terus menerus setelah terjadi perkawinan berlangsung yang dibuktikan

dengan Keputusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.

- v. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak lain yang dibuktikan dengan *visum et repertum* dari dokter pemerintah.
- vi. Antara suami istri terjadi perselisihan terus menerus dan tidak ada harapan untuk hidup rukun lagi yang dibuktikan dengan surat pernyataan dari Kepala Kelurahan/Kepala Desa, yang disahkan oleh pejabat yang berwajib serendah-rendahnya Camat.

Add e

Alasan yang bertentangan dengan akal sehat seperti suami merasa jenuh dengan Istrinya menurut merupakan salah satu alasan yang bertentangan dengan akal sehat. Kejenuhan dalam rumah tangga merupakan hal yang wajar tetapi bukan merupakan alasan yang dapat dijadikan untuk mengakhiri suatu biduk rumah tangga. Perkawinan merupakan suatu komitmen antara suami dan istri yang harus dijaga dan dipelihara dengan baik. Jenuh merupakan perasaan yang timbul dan bersifat emosional saja, perkawinan tidak dapat “selesai” hanya karena suatu hal yang bersifat emosional saja.³⁶

b) Pertimbangan lain-lain

Selain alasan yang berasal dari pertimbangan normatif, ada alasan lain yang berasal dari pertimbangan lain-lain. Pertimbangan lain-lain dalam hal ini ialah pertimbangan dari seorang atasan sebagai seorang pimpinan, terkait dengan

³⁶ Wawancara dengan Bp.Adji Prijono, Kepala Sub Bagian Umum Dinas Pendidikan Kota Malang, Data Primer, Diolah,2011.

kedudukannya sebagai pimpinan kepegawaian. Pertimbangan lain-lain dari seorang atasan di satu instansi dan instansi lainnya berbeda-beda. Hal ini disebabkan karena masing-masing instansi memiliki visi misi tersendiri dan juga peraturan kepegawaian yang berbeda pula.

Pada Dinas Pendidikan yang angka perceraian di kalangan pegawainya meningkat dari 3 tahun terakhir, Empat kasus di triwulan pertama 2009 Tiga diantaranya tidak diberikan izin atau rekomendasi bercerai oleh atasan yang berwajib di Dinas Pendidikan.³⁷

Tidak diberikan rekomendasi bercerai, atau tidak diberikan izin untuk bercerai, bukan berarti lantas proses perceraian dari PNS yang bersangkutan berhenti sampai disitu. Atasan menolak permohonan izin cerai, tetapi proses tetap berjalan ke tahap berikutnya, atau dengan kata lain, atasan tersebut meneruskan permohonan izin tersebut disertai dengan keterangan atau alasan mengapa ia menolak permohonan izin tersebut, ke pejabat atau atasan di atasnya sesuai dengan saluran hierarki. Yang berhak memutuskan izin bercerai yang diajukan oleh seorang PNS daerah di wilayah Kota adalah seorang Walikota. Atasan di lingkungan SKPD hanya memberikan rekomendasi yang diambil dari pertimbangannya, dilihat dari fakta yang ada pada proses pembinaan di lingkungan SKPD terkait, dan alasan-alasan yang diajukan padanya.

Alasan atasan menolak permohonan izin cerai di Dinas Pendidikan mayoritas ialah karena alasan yang diajukan oleh pegawai yang mau bercerai dianggap terlalu mengada-ada dan dilihat dari itikad kedua belah pihak, ada alasan lain yang sebenarnya menjadi akar permasalahan. Mayoritas guru yang

³⁷ Sumber : Dinas Pendidikan Kota Malang, Data Sekunder, diolah, 2011.

mengajukan permohonan cerai beralasan bahwa dalam rumah tangganya sudah tidak terdapat kecocokan yang berujung pada perselisihan terus menerus. Mengenai alasan tersebut, terdapat dalam PP RI No 9 tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-undang No 1 tahun 1974 pasal 19 poin f dan sesuai dengan alasan perceraian yang terdapat dalam SE BAKN No.08/SE/1983, tetapi tidak serta merta jika ada pegawai yang mengajukan permohonan izin cerai dengan alasan sedemikian rupa maka atasan akan memberikan izin. Menurut Tergugat dalam putusan No.324/Pdt.G/2010/PA.Mlg , ia tidak diberikan surat keterangan untuk bercerai oleh atasannya walaupun alasan perceraianya telah sesuai dengan alasan-alasan perceraian yang telah diatur oleh undang-undang, karena menurut atasan Tergugat ketidakcocokan dalam rumah tangga ialah suatu hal yang lumrah.³⁸

Pada saat dilakukan pemanggilan terhadap pasangan suami-istri yang akan bercerai, atasan akan melihat itikad dari pasangan tersebut, dari pemanggilan tersebut biasanya akan terlihat apa alasan sebenarnya yang menyebabkan pasangan suami istri tersebut ingin bercerai. Pada tahap pembinaan, akan diusut perihal ketidakcocokan yang dijadikan alasan dan 2 dari 3 permohonan yang ditolak di Dinas Pendidikan ialah karena adanya orang ketiga dalam rumah tangga tersebut, dan perceraian diajukan karena pihak istri tidak bersedia dipoligami. Alasan perceraian yang dilatar belakangi hal tersebut bukanlah merupakan tauladan yang baik bagi masyarakat, terlebih-lebih seorang guru dalam kehidupan bermasyarakat merupakan sosok yang disanjung karena jasa-jasanya.³⁹

³⁸ Wawancara dengan Tuan Y, Tergugat, Data Sekunder, Diolah, 2011.

³⁹ Wawancara dengan Bp.Adji Prijono, Kepala Sub Bagian Umum Dinas Pendidikan Kota Malang, Data Primer, Diolah, 2011.

Menurut PP RI No 10 tahun 1983 jo PP RI No 45 tahun 1990 pasal 6 ayat (3) sebelum mengambil keputusan untuk memberi izin perceraian, pejabat berusaha lebih dahulu merukunkan kembali suami-isteri dengan diberi nasehat-nasehat. Walaupun alasan untuk perceraian cukup untuk dilaksanakan, namun tidak otomatis diberikan izin perceraian, sehingga atasan juga mempunyai fungsi untuk mendamaikan dan merukunkan kembali suami istri yang akan melaksanakan perceraian.⁴⁰

5. Alasan Penolakan Pemberian Izin Cerai PNS Oleh Atasan Pada Kantor Imigrasi Kelas 1 A

a) Alasan Normatif

Kantor Imigrasi merupakan lembaga milik negara dalam bentuk departemen (penulis : sekarang Kementrian), yang berpusat pada Direktorat Jendral Imigrasi, di bawah naungan Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Maka dari itu, Kantor Imigrasi Kota Malang bukan merupakan Kantor atau Instansi yang berada dalam kewenangan pemerintah daerah Kota Malang, melainkan instansi yang berada dalam kewenangan pemerintah pusat.

Yang membedakan perceraian di kalangan pegawai Kantor Imigrasi dengan PNS lainnya adalah kewenangan dalam memberikan izin perceraian, jika bagi PNS Daerah seperti PNS Kota Malang dikeluarkan oleh seorang walikota, maka bagi Kantor Imigrasi yang merupakan PNS Pusat, izin dikeluarkan oleh Kementrian yang didelegasikan kepada Kepala Kantor Wilayah.

⁴⁰ Soetojo Prawirohamidjojo, *Pluralisme Dalam Perundang-undangan Perkawinan di Indonesia*, Airlangga University Press, Surabaya, 1994, Hal.138

Pertimbangan normatif, bersumber pada ketentuan yang mengikat bagi seluruh Pegawai Negeri Sipil termasuk pegawai Kantor Imigrasi, yakni PP RI No 10 tahun 1983 jo PP RI No 45 tahun 1990, berikut dengan aturan pelaksanaannya seperti Surat Edaran BAKN SE/08/1983 jo Surat Edaran BAKN SE/48/1990.

Pemberian izin cerai, tidak akan diberikan oleh atasan apabila :

- 1) Karena alasan istri mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai istri;

Di kalangan PNS di Kantor Imigrasi, ketentuan dalam poin ini masih dapat disimpangi, jika para pihak baik suami atau istri bersedia untuk bercerai dengan alasan yang sedemikian rupa, yang karena cacat badan atau penyakit menyebabkan tidak dapat mempunyai keturunan, maka izin perceraian masih bisa diberikan. Asalkan, terdapat persetujuan dari kedua belah pihak untuk bercerai dengan alasan yang demikian.⁴¹

- 2) Bertentangan dengan ajaran atau peraturan agama yang dianut oleh PNS yang bersangkutan;

Alasan perceraian yang tidak sesuai dengan ajaran agama, misalnya Agama Islam, ialah alasan yang melanggar Aqidah agama. Seperti alasan istri yang menggugat cerai suaminya karena suaminya tidak mau patuh kepadanya. Dalam Agama Islam, Pria dipandang sebagai kepala keluarga dan Istri dituntut untuk patuh kepada Suaminya. Sehingga alasan perceraian karena hal diatas dianggap bertentangan dengan ajaran atau peraturan agama.

- 3) Tidak ada alasan yang sah untuk melakukan perceraian;

⁴¹Wawancara dengan Ibu Yayuk, Kepala Bagian Umum Kantor Imigrasi Kelas I Kota Malang, Data Primer, Diolah,2011.

Baik atasan langsung maupun atasan yang berwajib di Kantor Imigrasi Kota Malang, keduanya dituntut untuk lebih jeli dalam meneliti mengenai alasan perceraian yang diajukan oleh pegawai yang di bawahnya. Jika dalam surat permohonan alasan yang diajukan dianggap terlalu mengada-ada, maka izin tidak akan diberikan.

4) Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

Alasan perceraian yang diajukan oleh Pegawai Kantor Imigrasi Kota Malang, harus sesuai dengan alasan-alasan perceraian yang diatur dalam SE BAKN No. 8/SE/1983 yang telah disempurnakan dengan SE BAKN No.48/SE/1990.

5) Alasan yang dikemukakan bertentangan dengan akal sehat.

Alasan yang bertentangan dengan akal sehat seperti misalnya sudah tidak ada ketertarikan lagi terhadap pasangan, tidak dapat diterima oleh atasan di kalangan Kantor Imigrasi Kota Malang. Alasan ini dianggap bertentangan dengan akal sehat karena terlalu mencari-cari alasan dan berkesan seperti memperlakukan suatu lembaga perkawinan. Terlebih-lebih, seorang PNS dituntut untuk menjaga nama baik instansi dimana ia bekerja, dan dengan alasan yang terlalu dibuat-buat ini, izin tidak akan diberikan.⁴²

b) Pertimbangan lain-lain

Pada Kantor Imigrasi Kelas 1 A Kota Malang atasan juga memiliki peranan penting dalam merukunkan kembali suami istri yang akan melaksanakan perceraian. Pada Kantor Imigrasi, atasan yang dalam hal ini ialah Kepala Bagian

⁴² Sumber : Wawancara dengan Ibu Yayuk, Kepala Bagian Umum Kantor Imigrasi Kelas IA Kota Malang, Data Primer, Diolah.

Umum dapat meminta bantuan atasan lain yakni atasan yang lebih mengetahui keadaan pasangan suami istri tersebut. Atasan dalam hal ini berhak untuk menuntut penjelasan dari pasangan suami istri yang akan bercerai. Dalam upayanya mendamaikan pasangan suami istri, atasan juga membentuk tim pelaksana untuk mengusut kebenaran dari alasan perceraian yang diajukan. Walaupun syarat administratif untuk melakukan perceraian telah dipenuhi, tetapi atasan tetap dituntut kejeliannya dalam memeriksa, meneliti kebenaran alasan-alasan yang diajukan, karena tidak mustahil bahwa alasan-alasan tersebut hanya dibuat-buat. Izin tidak akan diberikan jika ternyata alasan yang diajukan dianggap tidak memenuhi untuk terjadinya perceraian. Penyebab-penyebab kehancuran rumah tangga seperti hadirnya orang ketiga yang berujung pada salah satu pihak ingin bercerai, merupakan salah satu pertimbangan atasan untuk menolak memberikan izin bercerai.

Bagi seorang pegawai negeri sipil, ruang gerak untuk bercerai dipersempit selain karena pegawai negeri sipil merupakan tauladan bagi masyarakat, juga karena terkait dengan hak-hak seorang pegawai negeri sipil setelah perceraian. Seorang atasan dituntut kejeliannya dalam memberikan izin perceraian bagi pegawai di bawahnya juga terkait dengan hak-hak PNS setelah bercerai, yang dilihat dari alasan-alasan perceraian. Misalnya jika seorang istri yang berkedudukan sebagai tergugat berzina, maka setelah terjadinya perceraian dengan suaminya yang seorang PNS, ia tidak berhak mendapatkan sebagian gaji dari suaminya.

Menurut Ibu Yayuk, di kalangan Kantor Imigrasi pada dasarnya atasan tidak pernah menolak permohonan izin perceraian yang diajukan oleh pegawai di

bawahnya selama alasan tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Atasan dalam hal ini hanya berkapasitas sebagai pemimpin yang diwajibkan untuk membina bawahannya, memberikan nasihat dan masukan-masukan, tetapi atasan tidak dapat memaksakan suatu perkawinan pegawainya jika memang sudah tidak dapat diperbaiki lagi. Karena jika dipaksakan, selain karena dikhawatirkan akan mengganggu performa kerja, urusan rumah tangga merupakan urusan pribadi masing-masing. Sehingga dalam hal perceraian di kalangan pegawai Imigrasi, atasan membatasi kewenangannya untuk turut campur lebih dalam, tetapi tetap berpedoman pada peraturan yang berlaku.⁴³

Banyak kasus yang terjadi, pegawai-pegawai Imigrasi yang bahkan sebenarnya tidak mengajukan permohonan izin cerai ke atasan, tetapi langsung mengajukan gugatan ke Pengadilan Agama. Seperti yang disampaikan oleh Penggugat pada putusan no.190/Pdt.G/2008/PA.Mlg, ia memang sengaja tidak meminta izin untuk bercerai pada atasannya, karena ia malas dengan prosedur perceraian yang lama dan rumit, di Pengadilan Agama ia mengaku bahwa atasan telah menolak surat permohonan izin cerai yang diajukan.⁴⁴

Selain itu, seorang PNS yang merupakan aparatur negara dijamin kesejahteraannya oleh negara, termasuk anak-anaknya. Anak-anak dari seorang PNS yang bercerai, tetap dijamin hak-haknya, baik untuk kepentingan pendidikan maupun untuk kepentingan kehidupan dan penghidupannya sehingga anak tidak akan terlantar hidupnya. Jika pegawai tadi tidak mengajukan permohonan izin

⁴³ Wawancara dengan Ibu Yayuk Kepala Urusan Umum Kantor Imigrasi Kelas IA Kota Malang, Data Primer, Diolah, 2011

⁴⁴ Wawancara dengan Tuan X, Penggugat, Data Sekunder, 2011, Diolah.

cerai kepada atasan, maka perihal perceraian tidak akan diketahui dan pegawai tersebut akan mendapatkan keuntungan dari uang tunjangan untuk anak dan istri, sehingga seorang atasan harus benar-benar jeli dalam memberikan izin untuk bercerai, terutama mengenai alasan yang diajukan kepadanya.

Dari Dinas Pendidikan dan Kantor Imigrasi yang memiliki peraturan instansi masing-masing, maka didapatkan alasan-alasan penolakan permohonan izin cerai oleh atasan sebagai berikut :

Tabel IV

Alasan Penolakan Permohonan Izin Cerai Oleh Atasan

SKPD	Alasan Penolakan	
	Normatif	Lain-lain
1. Dinas Pendidikan	<ul style="list-style-type: none"> - Tidak sesuai dengan alasan-alasan perceraian yang telah ditetapkan dalam UU RI No 1 Tahun 1974 dan PP RI No 10 Tahun 1983 jo PP RI No 45 Tahun 1990. - Perceraian tidak sesuai dengan fungsi PNS yang harus menjadi tauladan bagi masyarakat - Melanggar peraturan instansi yang bersangkutan - Bertentangan dengan ajaran atau peraturan agama yang dianut oleh PNS yang bersangkutan 	<ul style="list-style-type: none"> - Alasan yang diajukan terlalu mengada-ada - Ditemukan ada alasan lain penyebab perceraian yang tidak sesuai dengan surat permohonan izin. - Alasan perceraian yang diajukan dapat merusak citra PNS dan instansi yang bersangkutan.
2. Kantor Imigrasi	<ul style="list-style-type: none"> - Tidak sesuai dengan alasan-alasan perceraian yang telah ditetapkan dalam UU RI No 1 Tahun 1974 dan PP RI No 10 Tahun 1983 jo PP RI No 45 Tahun 1990. - Tidak ada alasan yang sah untuk melakukan perceraian - Bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. 	<ul style="list-style-type: none"> - Atasan tidak pernah menolak permohonan izin perceraian yang diajukan oleh pegawai di bawahnya selama alasan tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku

B. Pertimbangan Hakim dalam Memutus Perkara Perceraian Pegawai Negeri Sipil Tanpa Izin Atasan

1. Pemeriksaan Perceraian PNS di Pengadilan Agama

Pada dasarnya, tata cara pemeriksaan di Pengadilan Agama terkait Perceraian Pegawai Negeri Sipil, dalam hal pemeriksaan cerai talak maupun pemeriksaan cerai gugat, sama dengan tata cara pemeriksaan cerai gugat maupun cerai talak yang dilakukan oleh warga sipil. Yang membedakan keduanya ialah pada pembuktian dan persyaratan untuk bercerai yang harus dipenuhi oleh masing-masing pihak. Pemeriksaan cerai talak mengandung asas-asas yang sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Bab IV bagian kedua, paragraph 2 UU RI No.7 tahun 1989 jo UU RI No 50 tahun 2009.

Seorang PNS yang berkedudukan sebagai penggugat mengajukan surat kepada Pengadilan Agama yang mewilayahi tempat tinggalnya, yang berisi pemberitahuan bahwa ia bermaksud menceraikan istrinya disertai dengan alasan-alasannya serta meminta kepada Pengadilan agar diadakan sidang untuk keperluan tersebut.

Pemeriksaan cerai talak dilakukan oleh Majelis Hakim. Majelis Hakim terdiri dari sekurang-kurangnya 3 orang hakim, kecuali apabila undang-undang telah menentukan lain. Salah seorang dari mereka bertindak sebagai Ketua Majelis dan dua orang lagi bertindak sebagai hakim anggota sidang. Hal ini sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 68 ayat (1) UU RI No.7 tahun 1989 jo UU RI No 50 tahun 2009. Pemeriksaan bisa dilakukan dengan cara pemeriksaan hakim tunggal, apabila di suatu pengadilan benar-benar tidak

mungkin dilakukan pemeriksaan dengan majelis berhubung oleh karena tenaga hakim yang ada tidak memadai.⁴⁵

Tata cara pemeriksaan selanjutnya dalam perceraian Pegawai Negeri Sipil adalah sebelum perkara tersebut disidangkan, hakim wajib untuk memanggil suami istri tersebut, dalam upaya untuk mendamaikan pasangan suami istri tersebut. Karena perceraian yang dilakukan oleh PNS melalui proses yang sangat panjang, sebelum berkas perceraian tersebut sampai di Pengadilan, para pihak tersebut sudah terlebih dahulu dipanggil oleh atasan masing-masing dan diberi pembinaan pula, dan berhubung berkas tersebut sudah sampai di Pengadilan Agama, sudah jelas bahwa pembinaan-pembinaan tersebut gagal. Maka dari itu hakim harus merumuskan formula-formula baru dalam tahap mediasi ini agar upaya ini dapat berhasil. Usaha mendamaikan suami istri yang akan bercerai ini merupakan kewajiban yang dilakukan oleh Pengadilan Agama baik dilakukan sendiri maupun dilakukan dengan meminta bantuan Badan Penasihat Perkawinan dan Penyelesaian Perkara (BP4) maupun pihak lain.

Selanjutnya, Hakim akan menanyakan perihal kelengkapan persyaratan yang harus dipenuhi oleh seorang Pegawai Negeri Sipil yang akan bercerai. Yakni perihal izin dari atasan untuk melakukan perceraian. Ketika seorang Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan permintaan izin cerai kepada pejabat tidak mendapatkan izin tersebut atau pejabat yang bersangkutan mengeluarkan keputusan yang sifatnya menolak, maka sebenarnya Pegawai Negeri Sipil tersebut harus mencabut kembali gugatan cerainya di Pengadilan. Akan tetapi apabila

⁴⁵ M.Yahya Harahap, *Kedudukan Kewenangan dan Acara Peradilan Agama UU.7 Tahun 1989 Edisi Kedua*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, Hal.221.

Pegawai Negeri tersebut menghendaki untuk tetap melanjutkan gugatan cerainya, maka pemeriksaan perkaranya akan tetap dilanjutkan dengan catatan, PNS tersebut bersedia membuat surat pernyataan bahwa ia bersedia menanggung segala resiko terkait dengan perceraianya yang dilakukan tanpa izin atasan.

Tatacara Cerai Gugat bagi seorang PNS juga tidak jauh berbeda dengan tata cerai gugat yang dilakukan oleh seorang warga sipil. Gugatan diajukan oleh suami/istri PNS kepada Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi kediaman tergugat. Setelah gugatan diterima, selanjutnya akan dilakukan pemanggilan pada para pihak yang akan bercerai. Pemanggilan tersebut harus dilakukan secara patut dan sudah diterima oleh penggugat selambat-lambatnya 3 hari sebelum sidang dibuka. Pada tahap selanjutnya ialah tahap persidangan. Persidangan untuk memeriksa gugatan perceraian harus dilakukan selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah diterimanya surat gugatan perceraian. Dalam hal perceraian PNS, sebelum dilakukan persidangan, maka hakim wajib untuk mendamaikan kedua belah pihak. Apabila tercapai perdamaian, maka tidak dapat diajukan gugatan perceraian baru berdasarkan alasan-alasan yang ada sebelum perdamaian dan telah diketahui penggugat pada waktu tercapainya perdamaian. Persidangan juga akan disertai dengan proses pembuktian. Setelah serangkaian proses telah dilalui dan hakim sudah selesai memeriksa perkara dan mendapatkan pertimbangan hukum dan jawaban mengenai apa yang akan diputus, maka putusan akan dibacakan.

Baik cerai gugat atau cerai talak yang dilakukan oleh pegawai negeri sipil syarat utama yang harus dipenuhi ialah izin dari pejabat untuk bercerai. Bagi PNS yang mengajukan perceraian atau berkedudukan sebagai penggugat wajib

memperoleh izin dari pejabat, sedangkan PNS yang menerima gugatan atau berkedudukan sebagai tergugat wajib memperoleh keterangan terlebih dahulu dari pejabat sebelum melakukan perceraian. Khusus bagi suami istri yang akan melakukan perceraian dan keduanya berkedudukan sebagai PNS baik dalam satu lingkungan departemen/instansi yang berbeda, masing-masing PNS tersebut wajib memperoleh izin tertulis atau surat keterangan lebih dahulu dari pejabat.

Terkait dengan izin dari pejabat untuk bercerai, Pegawai Negeri Sipil yang telah mendapatkan izin untuk melakukan perceraian dari pejabat, apabila ia tetap ingin bercerai, maka ia harus menempuh prosedur untuk melakukan perceraian sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 1 tahun 1974 dan Peraturan pemerintah Nomor 9 tahun 1975. Sebab izin untuk melakukan perceraian yang diberikan pejabat kepada pegawai Negeri Sipil sebagaimana diatur dalam PP RI No.10 tahun 1983 jo PP RI No.45 tahun 1990 tidak mengurangi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 1 tahun 1974, PP RI Nomor 9 tahun 1975 dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Jika telah melalui proses-proses yang telah dijabarkan sebelumnya, maka selanjutnya akan dilanjutkan dengan sidang. Dalam tahap sidang ini, salah satu proses yang sangat menentukan dan penting dalam kasus perceraian PNS ialah pada tahap pembuktian. Pembuktian erat kaitannya dengan pertimbangan hakim dalam memutuskan suatu perkara. Suatu pertimbangan hakim, berisi analisis, argumentasi, pendapat atau kesimpulan hukum dari hakim yang memeriksa perkara. Dari hasil argumentasi itulah hakim menjelaskan pendapatnya, mengenai apa saja yang terbukti dan yang tidak, dirumuskan menjadi kesimpulan hukum

sebagai dasar landasan penyelesaian perkara yang akan dituangkan dalam diktum putusan.

Putusan dapat dijatuhkan setelah pemeriksaan perkara selesai dan oleh pihak-pihak yang berperkara sudah tidak ada lagi yang ingin dikemukakan. Putusan pengadilan merupakan suatu yang sangat diharapkan oleh pihak-pihak yang berperkara, sebab dengan putusan pengadilan tersebut pihak-pihak yang berperkara mengharapkan adanya kepastian hukum dalam perkara yang mereka hadapi. Untuk memberikan putusan pengadilan yang benar-benar menciptakan kepastian hukum dan mencerminkan keadilan, hakim yang melaksanakan peradilan harus benar-benar mengetahui duduk perkara yang sebenarnya dan peraturan hukum yang mengaturnya untuk diterapkan, baik peraturan hukum yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan maupun hukum yang tidak tertulis dalam hukum adat. Seorang hakim dalam memutus suatu perkara harus mempertimbangkan kebenaran yuridis (hukum) dengan kebenaran filosofis (keadilan). Seorang Hakim harus membuat keputusan – keputusan yang adil dan bijaksana dengan mempertimbangkan implikasi hukum dan dampaknya yang terjadi dalam masyarakat, sehingga hakim dituntut untuk benar-benar jeli memeriksa perkara yang sedang ditangani.⁴⁶

Dalam suatu proses perkara perdata, Hakim (majelis) yang memeriksa perkara memerlukan bukti-bukti yang diajukan oleh pihak Penggugat yang menuntut hak dan kepentingan hukumnya maupun dari pihak yang menyangkal/membantah dari Tergugat yang juga berusaha mempertahankan dan membuktikan hak dan kepentingannya. Para pihak yang masing-masing ingin

⁴⁶ Wawancara dengan Bp.Munasik, Data Primer, 2011, Diolah.

mengajukan bukti bukti untuk dirinya itu hanya mungkin dilakukan dengan cara pembuktian.⁴⁷

Pada perceraian PNS, yang paling membedakan dengan proses perceraian yang dilakukan oleh warga sipil ialah pada tahap pembuktiannya. Tahap pembuktian pada perceraian PNS berkaitan dengan pertimbangan hakim dalam memutus perkara perceraian PNS yang dilakukan tanpa izin atasan. Perceraian PNS yang dilakukan tanpa izin, sebelumnya harus disertai dengan surat pernyataan dari PNS yang bersangkutan bahwa ia bersedia menanggung segala resiko terkait dengan perceraian yang ia lakukan tanpa izin.

Secara terminologis, pembuktian berarti memberi keterangan dengan dalil hingga meyakinkan. Pembuktian mempunyai arti luas dan arti terbatas. Dalam arti luas, pembuktian berarti memperkuat kesimpulan hakim dengan syarat-syarat bukti yang syah, sedangkan dalam arti terbatas pembuktian itu hanya diperlukan apabila yang dikemukakan oleh penggugat dibantah oleh tergugat. Pembuktian dalam arti luas tersebut menghasilkan konsekwensi untuk memperkuat keyakinan hakim semaksimal mungkin.⁴⁸

Dalam Hukum Islam, keyakinan Hakim memiliki beberapa tingkatan. Tingkatan keyakinan hakim tersebut adalah sebagai berikut :⁴⁹

- a. “Yaqiin” : meyakinkan, yaitu si hakim benar-benar yakin (terbukti 100 %).

⁴⁷ R.Soeparmono, *Hukum Acara Perdata dan Yurisprudensi*, Mandar Maju, Bandung, 2000. Hal. 87

⁴⁸ Sulaikan Lubis, Wismar Ain Marzuki, Gemala Dewi, *Hukum Acara Perdata Peradilan Agama di Indonesia*, Prenada Media, Jakarta, 2005, Hal.132.

⁴⁹ *Ibid*, Hal.132.

- b. “Zhaan”: sangkaan yang kuat, yaitu lebih condong untuk membenarkan adanya pembuktian (terbukti 75-99%)
- c. “Syubhaat”: ragu-ragu (terbukti 50%)
- d. “Waham”: sangsi, lebih banyak tidak adanya pembuktian dari pada adanya (terbukti <50%), maka pembuktiannya lemah.

Suatu pembuktian diharapkan dapat memberikan keyakinan hakim pada tingkat yang meyakinkan (terbukti 100%) dan dihindarkan pemberian putusan apabila hakim merasa tidak yakin. Demikian pula dalam proses pembuktian pada proses perceraian PNS. Jika pada tahap pembuktian PNS yang mengajukan gugatan cerai tidak bisa membuktikan apa yang menjadi positanya, maka kemungkinan besar hakim akan menolak permohonannya. Terlebih-lebih jika perceraian PNS tersebut dilakukan tanpa izin. Dalam hal ini, hakim memang mempunyai kewajiban untuk memberikan waktu kurang lebih 6 bulan bagi pegawai negeri sipil yang bersangkutan untuk mengurus surat izin, namun jika surat izin tak kunjung didapatkan, maka perkara bisa tetap dilanjutkan asalkan pegawai negeri sipil yang bersangkutan bersedia menanggung segala resiko yang dibuat dalam bentuk pernyataan. Tetapi, pada prakteknya, hakim tetap akan mempertimbangkan, mengapa perceraian tersebut tidak juga mendapat izin.

Menurut bapak Drs.Munasik, terdapat perbedaan, antara surat izin yang ditolak dengan surat izin yang tidak diturunkan. Surat Izin ditolak, berarti dengan jelas atasan dan pejabat dari pegawai negeri sipil yang bersangkutan menolak memberikan izin perceraian karena alasan-alasan tertentu, baik tidak terpenuhinya syarat administratif pegawai bersangkutan untuk melakukan perceraian, maupun karena alasan-alasan yang bersifat normatif yang telah dibahas pada pembahasan

sebelumnya. Permohonan izin tidak diturunkan, biasanya hal tersebut berkaitan dengan prosedur permohonan izin yang relatif lama di lingkup satuan kerja pegawai bersangkutan yang telah melebihi jangka waktu yang diberikan oleh hakim untuk mengurus permohonan izin, yakni 6 bulan. Namun tidak menutup kemungkinan juga bahwa pada pelaksanaannya, pegawai negeri sipil yang bersangkutan memang sengaja tidak mengurus surat izin permohonan walaupun sudah diberikan waktu oleh hakim. Sehingga hakim lagi-lagi dituntut kejeliannya dalam mencermati kasus perceraian yang diajukan oleh pegawai negeri sipil.⁵⁰

Pasal 54 UU RI No. 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama sebagaimana telah dirubah dengan UU RI No.3 tahun 2006 tentang perubahan atas UU RI No.7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama (*Penulis*: telah dirubah dengan UU RI No 50 tahun 2009 tentang perubahan kedua atas UU RI No.7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama) menentukan bahwa hukum acara yang berlaku pada pengadilan di lingkungan Peradilan Agama adalah Hukum Acara Perdata yang digunakan dalam lingkungan Peradilan Umum, kecuali yang telah diatur khusus dalam undang-undang ini. Alat-alat bukti yang digunakan dalam pembuktian perkara perdata antara lain :

- a. Pembuktian dengan Surat (alat bukti tertulis)
- b. Keterangan Saksi
- c. Persangkaan Hakim
- d. Pengakuan
- e. Sumpah

⁵⁰ Wawancara dengan Bp.Munasik, Data Primer, Diolah, 2011.

Demikian juga dengan pembuktian dalam hal perceraian Pegawai Negeri Sipil, yang dijadikan sebagai alat bukti tidak jauh berbeda dengan alat-alat bukti seperti yang telah disebutkan sebelumnya. Dalam putusan No.324 /Pdt.G/2010 yang para pihak berperkara merupakan PNS contohnya, alat bukti yang digunakan ialah berupa surat-surat,saksi-saksi dan pengakuan. Demikian juga dalam putusan No. 190/Pdt.G/2008 yang para pihaknya merupakan PNS, yakni penggugat bekerja sebagai PNS di Kantor Imigrasi dan tergugat ialah seorang guru, alat bukti yang digunakan ialah surat-surat, saksi-saksi dan pengakuan. Menurut Bapak Drs.Munasik M.H, yang menjadi pertimbangan hakim dalam pembuktian ini menyangkut beberapa hal sebagai berikut :

- a. Apakah alat bukti yang diajukan oleh Penggugat dan Tergugat telah memenuhi syarat formil dan materiil;
- b. Alat bukti dari pihak mana saja yang telah mencapai batas minimal pembuktian;
- c. Dalil gugat dan dalil bantahan apa saja yang terbukti;
- d. Sejauh mana nilai kekuatan pembuktian para pihak.

Keempat poin tersebut untuk selanjutnya akan dianalisis oleh hakim, dan disertai dengan pertimbangan lainnya yang berdasarkan Peraturan Perundang-undangan, akan didapatkan suatu alasan yuridis. Pertimbangan hakim juga dipengaruhi oleh rekomendasi dari atasan yang didapat dari hasil binaan di satuan kerja pegawai berikutnya, namun demikian walaupun terdapat keterkaitan antara izin atasan dengan pertimbangan hakim, kaitan tersebut tidak bersifat mutlak.

Perceraian PNS terikat dengan PP RI No 10 tahun 1983 jo PP RI No 45 tahun 1990. Tetapi, hakim dalam memutuskan perkara perceraian PNS tidak

terikat dengan Peraturan pemerintah tersebut.⁵¹ PP RI No 10 tahun 1983 jo PP RI No 45 tahun 1990 bukan dan tidak terintegrasi sebagai hukum acara, sehingga Majelis Hakim dalam memutuskan perkara perceraian PNS tidak terikat pada PP tersebut.

Dalam memutus perkara perceraian PNS hakim memiliki pertimbangan-pertimbangan tertentu yang didasarkan pada pertimbangan dan juga dari rekomendasi atasan, baik dalam hal atasan memberi izin ataupun tidak. Yang perlu dicermati ialah bahwa adanya surat izin dari atasan, tidak menjamin permohonan cerai yang bersangkutan akan dikabulkan oleh hakim. Sebelum gugatan disidangkan, hakim akan memanggil para pihak untuk melakukan mediasi. Mediasi pada tahap ini hampir sama seperti pada tahap pembinaan yang dilakukan oleh atasan baik di lingkungan SKPD maupun pembinaan dari lembaga yang berwenang seperti BKD.

2. Surat Edaran Mahkamah Agung No.5 tahun 1984 sebagai Petunjuk Hakim Dalam Memutus Perkara Perceraian Pegawai negeri Sipil

Pada dasarnya SEMA No.5 tahun 1984 dibuat sebagai petunjuk hukum untuk melaksanakan PP RI No 10 tahun 1983 yang kemudian beberapa pasalnya dirubah dalam PP RI No .45 tahun 1990. PP RI No 10 tahun 1983 adaalh peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Undang-undang yang dimaksud disini ialah Undang-undang No.1 tahun 1974, dalam hal pihak yang berkepentingan adalah Pegawai Negeri Sipil.

⁵¹ Wawancara Bp..Munasik, Data Primer, Diolah, 2011.

Ada delapan poin penting yang terdapat dalam SEMA No.5 tahun 1984 yang mengatur bagaimana hakim menjalankan PP RI No.10 tahun 1983, yaitu :

a. Yang pertama, Mahkamah Agung memperjelas kedudukan PP No.10 tahun 1983 hanya merupakan peraturan disiplin bagi Pegawai Negeri Sipil dalam rangka usaha pemerintah membina korps Pegawai Negeri Sipil yang bersih dan jujur, hal mana banyak tergantung pada hidup kekeluargaan yang serasi dari Pegawai Negeri yang bersangkutan. Hal ini juga sesuai dengan konsideran PP No.10 tahun 1983 yang menjelaskan bahwa Pegawai Negeri Sipil adalah aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang mempunyai kewajiban untuk memberikan contoh yang baik kepada bawahannya dan menjadi tauladan sebagai warga negara yang baik dalam masyarakat, terutama dalam kehidupan berkeluarga.

b. Poin yang kedua, Mahkamah Agung mengingatkan bahwa dalam pasal 16 PP RI No.10 tahun 1983 terdapat sanksi bagi Pegawai Negeri Sipil yang melanggar ketentuan Pasal 3 ayat 1, dan pasal 4 ayat 1. Ayat 2, dan ayat 3 yaitu hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil. Pasal 3 ayat 1 PP RI No 10 Tahun 1983 yang telah diubah dalam PP No.45 tahun 1990 berbunyi "*Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh surat izin atau surat keterangan lebih dahulu dari pejabat*" melanggar pasal ini berarti Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian tidak memperoleh surat izin atau Pegawai Negeri Sipil tersebut sengaja tidak meminta surat izin atau surat keterangan dari pejabat. Pasal 4 ayat 1, ayat 2, dan ayat 3 mengatur mengenai Pegawai Negeri Sipil yang akan beristeri lebih dari seorang juga harus mendapatkan izin terlebih

dahulu dari pejabat. Pegawai Negeri Sipil wanita tidak diperbolehkan menjadi isteri kedua, ketiga dan keempat. Surat permintaan izin dimaksud harus dalam bentuk tertulis, artinya seorang Pegawai Negeri Sipil tidak boleh meminta izin secara lisan.

c. Yang ketiga, Mahkamah Agung memperjelas kewenangan Pengadilan bahwa perkara-perkara perselisihan perkawinan yang berakibat pada perceraian adalah merupakan wewenang dari Pengadilan Agama bagi yang beragama Islam dan Pengadilan Negeri bagi yang beragama selain Islam. Diinstruksikan kepada hakim agar sebelum memulai pemeriksaan perkara, hakim wajib memerintahkan Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan gugatan perceraian atau permintaan izin beristeri lebih dari seorang, untuk melampirkan surat izin gugat cerai atau permintaan izin beristeri lebih dari seorang, dari pejabat yang dimaksud dalam PP No.10 tahun 1983 pada surat gugatan atau permohonan.

d. Poin yang keempat, sebelum dimulainya proses pemeriksaan perkara di Pengadilan, Pegawai Negeri Sipil wajib melampirkan surat izin dari pejabat yang dimaksud. Apabila Pegawai Negeri Sipil ini belum melampirkan surat izin yang dimaksud, maka hakim memberikan waktu 6 bulan kepada Pegawai Negeri Sipil bersangkutan untuk mendapatkan izin dari pejabat dimaksud, dan tidak diperpanjang lagi.

e. Poin kelima, apabila setelah jangka waktu 6 bulan tersebut Pegawai Negeri Sipil tidak melampirkan surat izin dari pejabat dan Pegawai Negeri Sipil tersebut tidak mencabut surat gugatan cerai atau permohonan izin beristeri lebih dari seorang, maka hakim diharuskan memberi peringatan kepada yang bersangkutan dengan menunjuk ketentuan ketentuan Peraturan Pemerintah

Republik Indonesia Nomor 10 tahun 1983 yang memuat sanksi-sanksi pemberhentian sebagai Pegawai Negeri Sipil. Selama jangka waktu 6 bulan, kemungkinan Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan dengan sengaja tidak mengajukan izin kepada pejabat, tetapi dalam jangka waktu yang ditentukan pejabat tidak mengeluarkan surat keputusan yang sifatnya mengabulkan atau menolak permintaan izin tersebut, sehingga bisa dianggap bahwa pejabat bersangkutan menolak permohonan izin tersebut.

f. Yang keenam, ketika seorang Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan permintaan izin cerai kepada pejabat tidak mendapatkan izin tersebut atau pejabat yang bersangkutan mengeluarkan keputusan yang sifatnya menolak, maka sebenarnya Pegawai Negeri Sipil tersebut harus mencabut kembali gugatan cerainya di Pengadilan. PNS yang melakukan perceraian tanpa izin atasan akan dikenai sanksi berupa pemberhentian tidak atas keinginan sendiri. Hakim perlu mengingatkan kembali para PNS yang akan bercerai, mengenai akibat yang ditanggung bila tetap akan melakukan perceraian tanpa izin atasan. PNS dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sebagai PNS, apabila :

- 1) Melakukan perceraian tanpa memperoleh izin lebih dahulu dari Pejabat;
- 2) Beristeri lebih dari seorang tanpa memperoleh izin lebih dahulu dari Pejabat;
- 3) Menjadi isteri kedua/ketiga/keempat dari PNS;
- 4) Menjadi isteri kedua/ketika/keempat dari pria yang bukan PNS tanpa memperoleh izin lebih dahulu dari Pejabat;

- 5) Melakukan hidup bersama dengan pria/wanita di luar ikatan perkawinan yang sah dan setelah diperingatkan secara tertulis oleh Pejabat, tidak menghentikan perbuatan hidup bersama itu.

Apabila Pegawai Negeri tersebut menghendaki untuk tetap melanjutkan gugatan cerainya, maka pemeriksaan perkaranya akan tetap dilanjutkan. Tetapi segala konsekuensi akibat perceraian yang dilakukan tanpa izin atasan ialah menjadi resiko dari pegawai negeri sipil tersebut. Oleh karena itu sebelum melanjutkan perkara, PNS bersangkutan membuat surat pernyataan bahwa ia sanggup menanggung segala resiko yang timbul dari perceraian.

- g. Yang ketujuh, bagi perkara-perkara yang menyangkut mengenai gugatan perceraian atau permohonan izin beristeri lebih dari seorang yang diajukan oleh Pegawai Negeri Sipil yang masih dalam proses pemeriksaan dan belum diputus oleh Pengadilan Agama atau Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi Agama, Pengadilan Tinggi Negeri, Mahkamah Agung pada saat ketika Surat Edaran Mahkamah Agung ini dikeluarkan, maka sejauh ini diterapkan ketentuan-ketentuan dalam petunjuk pelaksanaan ini.
- h. Yang kedelapan, setelah putusan pengadilan ini mempunyai kekuatan hukum yang tetap, maka pengadilan mengirimkan salinan putusannya kepada pejabat yang dimaksud oleh PP RI No.10 tahun 1983 jo PP RI No.45 tahun 1990 dalam waktu 1 (satu) bulan. Namun dalam prakteknya, banyak terjadi bahwa salinan putusan diminta langsung oleh para pihak atau kuasa hukumnya, sehingga Pengadilan tidak perlu lagi mengirimkan salinan kepada instansi yang bersangkutan. Hal ini banyak dimanfaatkan oleh PNS yang bersangkutan dengan cara tidak menyampaikan salinan putusan kepada

Kantor/Instansi dimana ia bekerja untuk menghindari sanksi disiplin atas perceraian yang tetap dilakukan tanpa izin, baik karena izin tidak turun maupun karena izin cerai ditolak.

Delapan poin penting dalam SEMA tersebut yang dijadikan petunjuk oleh hakim dalam memutus perkara perceraian di kalangan Pegawai Negeri Sipil. Selain itu, dalam memeriksa perkara perceraian pegawai negeri sipil, hakim akan mengkaji mengenai siapa saja yang mengajukan gugatan. Hal ini terkait dengan putusan yang akan diputuskan oleh hakim dan akibat hukum atas perceraian tersebut seperti yang terdapat dalam pasal 8 PP RI No.10 tahun 1983 jo PP RI No.45 tahun 1990, yang meliputi :

- a. Jika perceraian atas kehendak PNS pria, maka PNS pria tersebut wajib menyerahkan bagian gajinya untuk penghidupan bekas istri dan anak-anaknya. Pembagian ini 1/3 untuk PNS Pria tersebut, 1/3 untuk bekas istri, dan 1/3 untuk anak.
- b. Apabila dalam perkawinan tersebut tidak ada anak, maka sebagian gaji yang wajib diserahkan oleh Pegawai Negeri Sipil pria kepada bekas istrinya ialah setengah dari gajinya.
- c. Jika perceraian atas kehendak PNS wanita (istri) maka ia tidak berhak mendapat hak atas bagian untuk Istri.
- d. Jika perceraian diajukan oleh seorang Istri dengan alasan karena telah dimadu atau suami berzina yang dapat dibuktikan dengan bukti yang konkrit, maka ia berhak mendapat hak atas bagian istri.

- e. Apabila bekas istri Pegawai Negeri Sipil tersebut kawin lagi, maka haknya atas bagian gaji dari bekas suaminya menjadi hapus terhitung mulai ia kawin lagi.

Seperti dalam putusan nomor 190/Pdt.G/2008/PA.Mlg yang perceraianya dilakukan atas kehendak PNS Pria dan dalam perkawinan tersebut terdapat seorang anak, maka terkait dengan akibat hukum yang timbul dari perceraian tersebut akan diputuskan sesuai dengan poin (a). Begitu juga dengan putusan nomor 324/Pdt/G/2010/PA.Mlg yang perceraian dilakukan atas kehendak PNS Istri dengan alasan karena suami berzina dan dapat dibuktikan dengan bukti konkrit, maka PNS tersebut tetap berhak mendapat bagian Istri sesuai dengan poin (d).

Hal-hal yang perlu diperhatikan oleh hakim tersebut juga dilengkapi dengan alasan yang menyebabkan perceraian agar hakim dalam pertimbangannya dapat memberikan keputusan yang adil. Kesimpulannya, hakim dalam memutus perkara perceraian PNS tidak terikat oleh PP No.10 tahun 1983 jo PP RI No.45 tahun 1990. Ketentuan tersebut hanya mengikat bagi PNS yang bersangkutan. Hakim dalam memutus perkara perceraian PNS memiliki pertimbangan tersendiri yang didasarkan pada pembuktian. Dan SEMA No.5 tahun 1984 dijadikan petunjuk bagi hakim dalam memutuskan perkara perceraian PNS.

Antara izin atasan dengan pertimbangan hakim, memiliki relevansi tetapi tidak bersifat mutlak. Tidak setiap PNS yang sudah mendapatkan izin bercerai dari atasan permohonannya akan dikabulkan oleh hakim, begitu juga tidak semua PNS yang tidak mendapatkan izin untuk bercerai, permohonannya akan ditolak oleh hakim.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Alasan-alasan Penolakan Permohonan Izin Cerai oleh Atasan, karena alasan normatif dan pertimbangan atasan diluar aturan hukum pada masing-masing instansi. Alasan normatif sebagaimana diatur dalam PP RI No 10 tahun 1983 jo PP RI No 45 tahun 1990 adalah :

- a. Karena alasan istri mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai istri;
- b. Bertentangan dengan ajaran atau peraturan agama yang dianut oleh PNS yang bersangkutan;
- c. Tidak ada alasan yang sah untuk melakukan perceraian;
- d. Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- e. Alasan yang dikemukakan bertentangan dengan akal sehat.

Alasan diluar aturan hukum pada masing-masing instansi adalah :

Dinas Pendidikan :

- Alasan yang diajukan oleh pegawai yang mau bercerai dianggap terlalu mengada-ada
- Para pihak kurang kooperatif dalam mediasi.
- Ditemukan alasan lain yang sebenarnya menjadi penyebab perceraian seperti adanya gangguan dari pihak ketiga.

Kantor Imigrasi : atasan tidak pernah menolak permohonan izin perceraian yang diajukan oleh pegawai di bawahnya selama alasan tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Pertimbangan Hakim dalam Memutus Perkara Perceraian Pegawai Negeri Sipil Tanpa Izin Atasan tidak terikat dengan PP RI Nomor 10 tahun 1983 jo PP RI No 45 tahun 1990. Kedudukan PP RI No.10 tahun 1983 jo PP RI No 45 Tahun 1990 hanya merupakan peraturan disiplin bagi Pegawai Negeri Sipil dalam rangka usaha pemerintah membina korps Pegawai Negeri Sipil bersangkutan. Ketentuan tersebut hanya mengikat bagi PNS yang bersangkutan. Hakim memiliki pertimbangan tersendiri yang didasarkan pada pembuktian dan SEMA No.5 tahun 1984.

Antara izin atasan dengan pertimbangan hakim, memiliki relevansi tetapi tidak bersifat mutlak. Tidak setiap PNS yang sudah mendapatkan izin bercerai dari atasan permohonannya akan dikabulkan oleh hakim, begitu juga tidak semua PNS yang tidak mendapatkan izin untuk bercerai, permohonannya akan ditolak oleh hakim.

B. SARAN

1. Bagi Kepala Dinas atau Kepala Instansi

Dalam memberikan izin perceraian, selain dari pertimbangan yang disesuaikan dengan peraturan masing-masing Dinas atau Instansi juga tetap harus disesuaikan dan sinkron dengan ketentuan yang ada dalam PP RI No 10 Tahun 1983 jo PP RI No 45 tahun 1990.

2. Bagi Pegawai Negeri Sipil

Sebagai aparatur negara memang dituntut untuk dapat menjadi contoh bagi masyarakat. Namun dalam hal-hal tertentu seperti jika perceraian tidak dapat dihindari, maka hendaknya tetap melakukan prosedur perceraian sesuai dengan peraturan dalam PP RI No 10 Tahun 1983 jo PP RI No 45 tahun 1990.

3. Bagi Hakim Pengadilan Agama

Hendaknya hakim Pengadilan Agama yang memeriksa dan memutus perkara perceraian bagi PNS tidak hanya mendasarkan putusannya pada SEMA No.5/1984 saja, tetapi juga memperhatikan ketentuan yang ada dalam PP RI No 10 Tahun 1983 jo PP RI No 45 tahun 1990, agar ketentuan yang ada dalam pasal 3 ayat (1) PP RI No 10 Tahun 1983 jo PP RI No 45 tahun 1990 terkait dengan izin pejabat tidak sekedar menjadi aturan yang bersifat administratif saja.

Daftar Pustaka

Literatur Buku

- Abdul Manan & M.Fauzan. 2002. *Pokok-pokok Hukum Perdata : Wewenang Peradilan Agama*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Afandi. 2009. *Peradilan Agama : Strategi dan Taktik Membela Perkara di Pengadilan Agama*, Setara.Malang.
- Hilman Hadikusuma. 2007. *Hukum Perkawinan Indonesia*. CV.Mandar Maju. Bandung.
- Hukumonline.com. 2010. "Tanya Jawab Hukum Perkawinan dan Perceraian" Kataelha, Ciputat,
- M.Yahya Harahap. 2005. *Kedudukan Kewenangan dan Acara Peradilan Agama UU.7 Tahun 1989 Edisi Kedua*, Sinar Grafika. Jakarta.
- Rachmadi Usman. 2006. *Aspek-aspek hukum Perorangan dan Kekeluargaan di Indonesia*, Sinar Grafika. Jakarta.
- Retnowulan Sutantio dan Iskandar Oeripkartawinata. 2005. *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek*, Mandar Maju. Bandung.
- Riduan Syahrani. 1986, *Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil*, Melton Putra. Jakarta.
- Soedharyo Soimin. 1992. *Hukum Orang dan Keluarga Perspektif Hukum Barat/BW, Hukum Islam, dan Hukum Adat*. Sinar Grafika. Jakarta.
- Soeparmono. 2000. *Hukum Acara Perdata dan Yurisprudensi*. Mandar Maju. Bandung.
- Soetojo Prawirohamidjojo. 1994. *Pluralisme dalam Perundang-undangan Perkawinan Indonesia*, Airlangga University Press. Surabaya.
- Sudikno Mertosukmo. 1996. *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Liberty. Yogyakarta.
- Sulaikan Lubis. Wismar Ain Marzuki, Gemala Dewi. 2005. *Hukum Acara Perdata Peradilan Agama di Indonesia*. Prenada Media. Jakarta.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 50 tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Republik Indonesia Nomor 7 tahun 1989 Tentang Peradilan Agama

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil.

Surat Edaran BAKN Nomor SE/08/1983 Tentang Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil.

Surat Edaran BAKN Nomor SE/48/1990 Tentang Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil.

Internet

Lia. <http://www.media-roya.co.cc/2009/03/tinggi-angka-perceraian-pns-pemkot.html> (diakses pada 12 Oktober 2010).

Anonim, <http://202.153.129.35/klinik/detail/lt4c47afa326a99> (hukumonline.com) , diakses pada tanggal 16 Oktober 2010.

Anonim. <http://bkd.dumaikota.go.id/pembinaan-pegawai/perkawinan.html?lang> (diakses pada 12 Oktober 2010).

Skripsi

Wanda Octavia. 2010. *Analisis yuridis UU RI No.23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga, Relevansinya dengan PP RI No.9 tahun 1975 Tentang Pelaksanaan UU RI No.1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan (Studi Sinkronisasi Pasal 6 UU RI No.23 tahun 2004 dengan Pasal 19 huruf (d) PP RI No.9 Tahun 1975)* Skripsi tidak diterbitkan. Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Malang.

