

**EFEKTIVITAS PASAL 8 AYAT (2) PERATURAN PEMERINTAH
NOMOR 10 TAHUN 1983 TENTANG IZIN PERKAWINAN DAN
PERCERAIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL TERHADAP
PERLINDUNGAN HAK ANAK DALAM KASUS PERCERAIAN
PEGAWAI NEGERI SIPIL
DI PENGADILAN AGAMA KABUPATEN MALANG**

SKRIPSI

Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Kesarjanaan
Dalam Ilmu Hukum

Oleh:

NUGRAHADI WARUJU

NIM. 0710110137



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
MALANG
2011**

LEMBAR PERSETUJUAN

EFEKTIVITAS PASAL 8 AYAT (2) PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 10 TAHUN 1983 TENTANG IZIN PERKAWINAN DAN PERCERAIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL TERHADAP PERLINDUNGAN HAK ANAK DALAM KASUS PERCERAIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL DI PENGADILAN AGAMA KABUPATEN MALANG

Oleh:

NUGRAHADI WARUJU

NIM. 0710110137

Disetujui pada tanggal: 30 Juni 2011

Pembimbing Utama

Ulfa Azizah, S.H. M.Kn
NIP. 19490623 198003 2 001

Pembimbing Pendamping

Ummu Hilmy, S.H., M.H.
NIP. 19490712 198403 2 001

Mengetahui
Ketua Bagian
Hukum Perdata

Rachmi Sulistyorini, S.H., M.H.
NIP. 19611112. 198601. 2. 001

LEMBAR PENGESAHAN

**EFEKTIVITAS PASAL 8 AYAT (2) PERATURAN PEMERINTAH
NOMOR 10 TAHUN 1983 TENTANG IZIN PERKAWINAN DAN
PERCERAIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL TERHADAP
PERLINDUNGAN HAK ANAK DALAM KASUS PERCERAIAN
PEGAWAI NEGERI SIPIL
DI PENGADILAN AGAMA KABUPATEN MALANG**

Oleh:

NUGRAHADI WARUJU

NIM. 0710110137

Skripsi ini telah disahkan oleh Dosen Pembimbing pada tanggal : 26 Juli 2011

Pembimbing Utama

Ulfa Azizah, S.H. M.Kn
NIP. 19490623 198003 2 001

Ketua Majelis Penguji

Moch. Bakri, Prof. Dr., S.H. M.S.
NIP. 19500815 197903 1 002

Pembimbing Pendamping

Ummu Hilmy, S.H., M.H.
NIP. 19490712 198403 2 001

Ketua Bagian Hukum Perdata

Rachmi Sulistyorini, S.H., M.H.
NIP. 19611112. 198601. 2. 001

Mengetahui,
Dekan

Dr. Sihabudin, S.H., M.H.
NIP. 19591216 198503 1 001

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis ucapkan kepada Allah SWT, karena hanya dengan nikmat dan Karunia-Nya penulis dapat menemukan kebahagiaan, mendapatkan banyak pelajaran dan melaksanakan segala urusan yang ada di dunia khususnya dalam menyelesaikan skripsi ini.

Skripsi ini disusun guna melengkapi dan memenuhi tugas dan syarat untuk meraih gelar Sarjana Hukum yang merupakan kewajiban bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan perkuliahannya. Adapun judul Skripsi yang penulis kemukakan adalah ***“Efektivitas Pasal 8 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil Terhadap Perlindungan Hak Anak Dalam Kasus Perceraian Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Kabupaten Malang”***

Selama proses penulisan skripsi, begitu banyak bantuan dan dukungan yang diterima penulis dari berbagai pihak. Untuk itu dalam kesempatan ini penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih kepada:

1. Allah SWT atas berkat, rahmat, hidayah serta nikmat yang telah dilimpahkan setiap hari, setiap detik, dan di setiap waktu.
2. Bapak Sihabudin, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
3. Ibu Rachmi Sulistyarini S.H., M.H., selaku Ketua Bagian Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

4. Ibu Ulfa Azizah, S.H., M.Kn. selaku Dosen Pembimbing Utama. Terima kasih atas bimbingan, saran, nasehat, kesabaran, dan perhatian yang diberikan selama proses penyusunan skripsi ini.
5. Ibu Ummu Hilmy, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Pendamping. Terima kasih atas bimbingan, saran, serta nasehat pada saat penyusunan penulisan skripsi ini.
6. Bapak dan Ibu Dosen serta segenap staf dan karyawan PDIH dan Pengajaran Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.
7. Bapak M. Zainuri, S.H., M.H., Bapak Waryono, S.H., selaku Hakim, Bapak Widodo Suparjiyanto, S.H., selaku Panitera, Mas Heppy, Mas Heri, Mbak Lila, dan seluruh staf di Pengadilan Agama Kabupaten Malang atas izin yang diberikan serta berbagai informasi yang telah diberikan dalam penulisan skripsi ini.
8. Bapak Husni Thamrin, S.H., M.H., selaku Pengacara dan Konsultan Hukum, yang telah bersedia memberikan banyak ilmu dan pengalamannya dalam penyusunan skripsi ini.
9. Kedua orang tuaku yang luar biasa hebat, Bapak dan Ibuku tercinta, Segala terima kasih kupersembahkan untuk Ibu dan Bapak atas kasih sayang, doa, dan dukungan yang tidak pernah henti-hentinya terucap untuk anakmu ini, segala pahit telah engkau lakukan hanya demi untuk bisa melihat anakmu ini bahagia di masa mendatang, Semoga perjuangan yang telah Bapak Ibu lakukan dapat kumanfaatkan dengan sebaik-baiknya, amin. Terimakasih banyak kupersembahkan kedua orang tuaku.

10. Mas Udin, Mbak Titi, Mbak Itsna, Mas Okka, dan si kecil Ilmi yang telah memberi inspirasi penulis dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini.
11. Pakde dan Bude di Malang, terima kasih selama 4 tahun kuliah ini telah memberikan segalanya baik materi maupun nonmateri, sehingga penulis bisa menyelesaikan penulisan skripsi ini.
12. Fitri Vica “Die’Cha” Anditaningrum, yang telah sabar, bawel, dan memberikan dukungan serta atas do’anya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
13. Teman-teman Sampah FH UB 07 (Yanuar Murbantoro, Yanuari “chum”, Deni Winanto, Arif ”Pak Haji”, Putri, Joyce, Shendy PJ, Erro R, Stefanus “Pletho” Aditya, Shubhan “Huda”, Fadli, Eman, Andika, Agung) yang telah banyak membantu dan menginspirasi penulis mulai dari awal sampai akhir dalam penulisan skripsi ini (Semoga kita selalu bersama rek), serta kawan-kawan Konsentrasi Hukum Perdata Murni (KOMPENI 2007).
14. Segenap pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu, terima kasih atas semangat dan dukungannya selama ini.

Akhir kata, Penulis mohon maaf sebesar-besarnya apabila dalam proses penulisan skripsi ini, Penulis melakukan kesalahan baik yang disengaja maupun tidak disengaja.

Semoga penelitian ini bermanfaat bagi pembaca.

Malang, Juli 2011

Penulis

DAFTAR ISI

	Hal
Lembar Persetujuan.....	i
Lembar Pengesahan	ii
Kata Pengantar	iii
Daftar Isi.....	vi
Daftar Tabel	viii
Daftar Bagan	ix
Daftar Lampiran	x
Abstraksi	xi

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Manfaat Penelitian.....	10
E. Sistematika Penulisan.....	12

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Kajian tentang Perkawinan.....	14
B. Kajian tentang Perceraian.....	20
C. Kajian tentang Pegawai Negeri Sipil.....	24
D. Kajian tentang Teori Efektivitas.....	27
E. Kajian tentang Perlindungan Anak.....	32
F. Kajian tentang PP No 10 Tahun 1983 Jo PP No 45 Tahun 1990....	37
G. Kewenangan Pengadilan Agama dalam Penyelesaian Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil	39

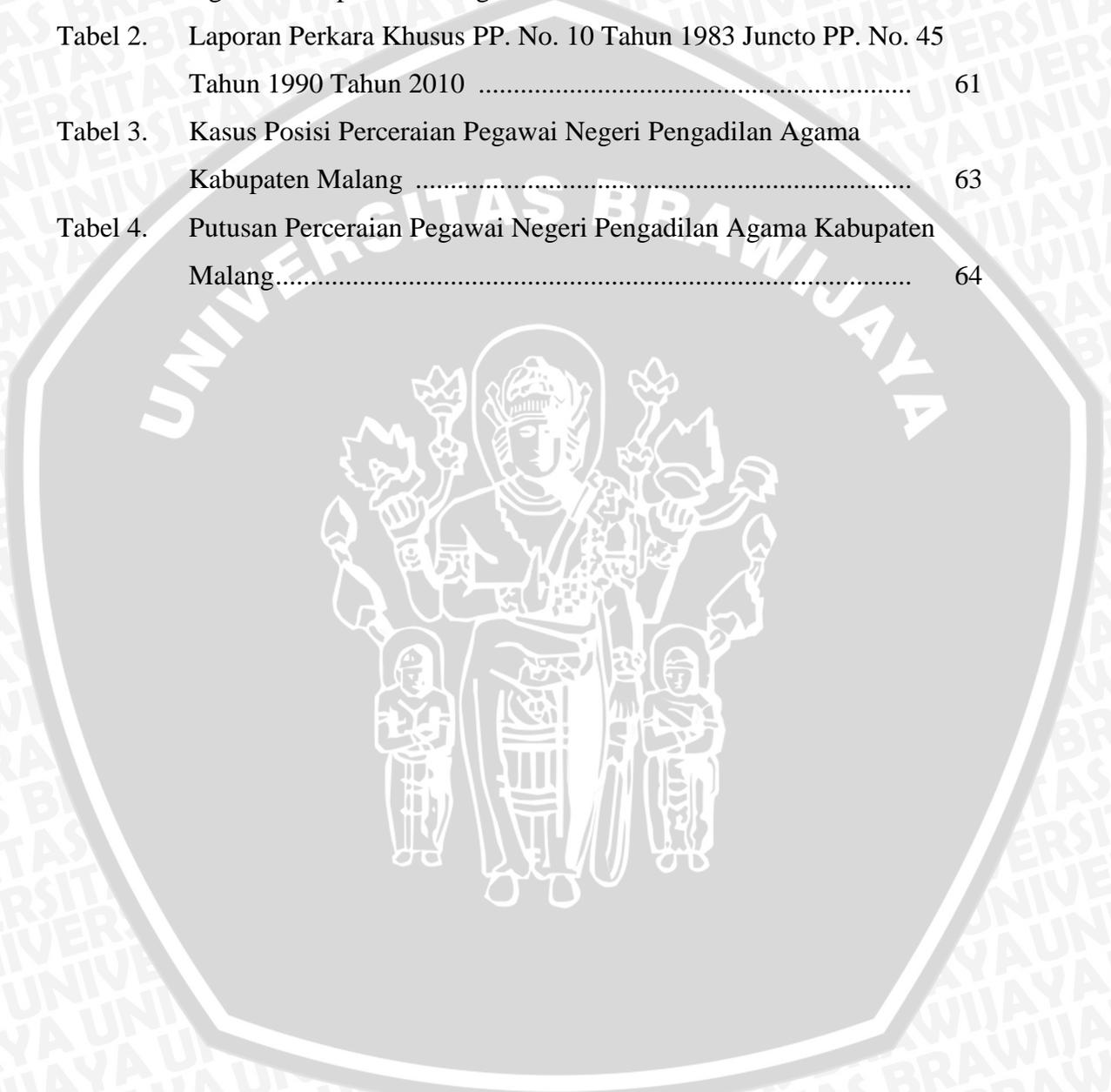
BAB III METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian	41
B. Pendekatan Penelitian.....	41
C. Lokasi Penelitian	42
D. Jenis Data dan Sumber Data.....	42
E. Teknik Pengumpulan Data	45

F. Populasi dan Sampel.....	45
G. Teknik Analisis Data	46
H. Definisi Operasional.....	47
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Gambaran Umum Pengadilan Agama Kabupaten Malang.....	48
1. Sejarah dan Dasar Hukum.....	48
2. Wilayah Hukum.....	49
3. Personalia.....	49
4. Visi dan Misi Pengadilan Agama Kabupaten Malang	49
5. Tugas Pokok dan Fungsi Pengadilan Agama.....	51
6. Pengawasan Internal.....	52
7. Struktur Organisasi Pengadilan Agama Kabupaten Malang....	57
B. Efektivitas Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990	58
1. Hukumnya Sendiri.....	66
2. Penegak Hukum.....	78
3. Sarana atau Fasilitas	87
4. Masyarakat	90
5. Kebudayaan	93
BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan	96
B. Saran	96
DAFTAR PUSTAKA	99
LAMPIRAN.....	102

DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Data Perkara Perceraian yang Diterima di Lingkungan Pengadilan Agama Kabupaten Malang Tahun 2010.....	59
Tabel 2.	Laporan Perkara Khusus PP. No. 10 Tahun 1983 Juncto PP. No. 45 Tahun 1990 Tahun 2010	61
Tabel 3.	Kasus Posisi Perceraian Pegawai Negeri Pengadilan Agama Kabupaten Malang	63
Tabel 4.	Putusan Perceraian Pegawai Negeri Pengadilan Agama Kabupaten Malang.....	64



DAFTAR BAGAN

	Hal
Bagan 1. Struktur Organisasi Pengadilan Agama Kabupaten Malang.....	57



DAFTAR LAMPIRAN

	Hal
A. INSTRUMEN PENELITIAN	
1. Pedoman Wawancara Hakim Pengadilan Agama Kabupaten Malang	102
2. Pedoman Wawancara Panitera Pengadilan Agama Kabupaten Malang.....	103
3. Pedoman Wawancara Pihak yang berperkara di Pengadilan Agama Kabupaten Malang.....	104
B. SURAT-SURAT	
1. Surat Pernyataan Keaslian Skripsi	105
2. Surat Penetapan Pembimbing Skripsi.....	106
3. Surat Keterangan Pengambilan Data (Pengadilan Agama Kabupaten Malang).....	107



ABSTRAKSI

NUGRAHADI WARUJU, Hukum Perdata, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Juli 2011, *Efektivitas Pasal 8 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil Terhadap Perlindungan Hak Anak Dalam Kasus Perceraian Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Kabupaten Malang*, Ulfa Azizah, S.H., M.Kn; Ummu Hilmy, S.H., M.H.

Dalam penulisan skripsi ini penulis membahas mengenai masalah efektivitas pasal 8 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 terhadap perlindungan hak anak dalam kasus perceraian Pegawai Negeri Sipil. Hal ini dilatarbelakangi dengan adanya isi pasal yang menyebutkan bahwa “Apabila perceraian terjadi atas kehendak Pegawai Negeri Sipil pria maka ia wajib menyerahkan sepertiga untuk Pegawai Negeri Sipil pria yang bersangkutan, sepertiga untuk bekas isterinya dan sepertiga untuk anak atau anak-anaknya”. Namun pada kenyataannya yang terjadi banyak putusan majelis hakim yang tidak menerapkan pasal tersebut, dimana suami tidak memenuhi kewajiban terhadap anak-anaknya dan mantan isterinya. Hal inilah menyebabkan belum adanya penegakan hukum yang jelas dan terang (tuntas) mengenai pelaksanaan pemberian hak untuk isteri dan anak-anaknya atas sebagian gaji suami jika terjadi suatu perceraian.

Untuk melakukan analisis dan kajian yang mendalam terhadap efektivitas pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah No 10 Tahun 1983 terhadap perlindungan hak anak dalam proses perceraian PNS maka metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis sosiologis, yang mengkaji dan menganalisis permasalahan yang ditetapkan secara yuridis dengan melihat kondisi faktual yang ada di dalam masyarakat. Kemudian seluruh data yang ada dianalisa secara deskriptif kualitatif.

Berdasarkan hasil penelitian, penulis memperoleh jawaban atas permasalahan yang ada bahwa terdapat kekurangefektifan dalam penerapan pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah No 10 tahun 1983 terhadap pemenuhan hak anak dan mantan isteri dari Pegawai Negeri Sipil setelah terjadinya perceraian. Hal ini karena adanya hambatan-hambatan, yaitu hambatan dalam dari isi pasal 8 ayat (6) yang tidak sesuai dengan hukum Islam, majelis hakim takut melanggar asas hukum acara, ketidaktahuan isteri akan adanya peraturan tersebut, dan putusan perceraian tidak secara eksplisit menghukum suami untuk memberikan nafkah kepada anak.

Menyikapi fakta-fakta di atas, maka perlu kiranya keberadaan sanksi difungsikan kembali terhadap setiap bentuk pelanggaran di bidang kepegawaian sebagai upaya untuk meminimalisasi terjadinya pelanggaran terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil serta untuk lebih melindungi hak mantan isteri dan anak-anak khususnya setelah ditinggal cerai orang tuanya yang mengajukan permohonan perceraian di Pengadilan Agama Kabupaten Malang.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Manusia adalah makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa yang diciptakan sebagai makhluk yang sempurna di antara makhluk lainnya. Manusia diciptakan di dunia ini tidak hanya diberi hawa nafsu saja tetapi juga diberi akal, rasa, dan karsa sehingga mampu untuk berpikir dan membedakan hal yang baik dan buruk. Manusia hidup di dunia ini mengalami beberapa tahapan kehidupan, yaitu kelahiran, anak-anak, dewasa, dan kematian. Salah satu proses kehidupan manusia di saat dewasa ialah membentuk sebuah keluarga dan menginginkan suatu keturunan untuk meneruskan garis keturunan keluarganya agar terus berlanjut dari satu generasi ke generasi selanjutnya. Membentuk sebuah keluarga adalah juga menyatukan perbedaan-perbedaan yang ada pada calon suami isteri tersebut. Untuk mencapai tujuan tersebut maka yang harus ditempuh adalah melakukan suatu perkawinan yang sah.

Perkawinan adalah ikatan yang suci antara pria dan wanita dalam suatu rumah tangga. Melalui perkawinan dua insan yang berbeda disatukan dengan segala kelebihan dan kekurangan. Perkawinan bukan hanya sekedar memenuhi kebutuhan biologis dan kehendak kemanusiaan tetapi lebih dari itu, yaitu suatu ikatan atau hubungan lahir batin antara seorang pria dan wanita untuk membina rumah tangga dan keluarga yang sejahtera, bahagia dimana suami istri akan memikul suatu amanah dan tanggung jawab. Perkawinan yang dilangsungkan ini diharapkan dapat berlangsung selama-lamanya, sampai ajal memisahkan.



Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan diberlakukan di masyarakat di mana satu tahun kemudian dikeluarkan juga Peraturan Pemerintah sebagai aturan pelaksana yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan. Pengertian perkawinan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 bukan hanya sekedar sebagai suatu perbuatan keagamaan, sehingga sah atau tidaknya suatu perkawinan digantungkan sepenuhnya pada hukum masing-masing agama dan kepercayaan yang dianut rakyat Indonesia.¹ 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.

Setiap perkawinan bertujuan untuk membina keluarga yang bahagia dan kekal dengan ridho Allah. Dalam perjalanan sebuah keluarga biasanya tidak sesuai yang diharapkan. Cita-cita serta tujuan ikatan perkawinan tidak selamanya dapat dicapai, terlebih-lebih jika ikatan suami istri yang begitu kokoh itu rusak serta hancur berantakan karena ada penyebabnya, atau ada upaya dan kesengajaan untuk merusak hubungan ikatan perkawinan tersebut, maka perbuatan yang demikian dimurkai bahkan dibenci Allah, bahkan dalam agama Islam melarangnya karena yang demikian itu mengarah pada perceraian.² Ada masalah-masalah yang menyebabkan perselisihan antar suami dan isteri. Perselisihan seperti ini dapat menjadi masalah yang serius yang menyebabkan suami atau isteri mengajukan perceraian ke Pengadilan Agama

¹ Syahrani Riduan dan Abdurrahman, *Masalah-masalah Hukum Perkawinan*, Alumnus, Bandung, 1978, hal 9.

² Mohammad Anwar, *Hukum Perkawinan dalam Islam dan Pelaksanaannya Berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974*, Almaarif, Bandung, 1984, hal 62.

Perceraian dapat dilakukan jika dirasakan lebih baik daripada tetap berada dalam ikatan perkawinan yang tidak dapat diteruskan lagi. Dengan perkataan lain perceraian itu hendaknya hanya dilakukan sebagai tindakan yang terakhir setelah berikhtiar dan segala daya upaya dilakukan untuk mendamaikan kedua belah pihak, tetapi ternyata tidak ada jalan lain kecuali hanya dengan perceraian diharapkan kebahagiaan suami istri itu dapat diperoleh kembali dikemudian hari. Hal itu dikarenakan dalam setiap terjadi suatu perceraian, anak selalu menjadi korban dari apa yang dilakukan orang tuanya tersebut. Anak-anak sangat dirugikan baik dari segi material maupun dari psikologis setelah orang tuanya bercerai. Dari segi psikologis anak yang seharusnya mendapat suatu perhatian sepenuhnya dari kedua orang tuanya menjadi hanya mendapat perhatian dari ibu atau ayahnya saja yang telah mendapatkan hak asuh anak. Selain itu tekanan dari lingkungan disekitarnya yang secara tidak langsung mendapat cap sebagai anak dari keluarga yang *Broken Home* pasti juga akan menghinggapi dalam perkembangan pikirannya. Hal ini bisa membuat anak menjadi terhambat dalam perkembangan pikirannya serta menjadi minder dalam pergaulan di lingkungannya.

Anak merupakan karunia Allah SWT yang harus mendapat perlindungan, bimbingan dan pembinaan secara konsisten, karena di dalam dirinya melekat harkat dan martabat sebagai manusia seutuhnya, sehingga ia memiliki hak-hak asasi yang sama seperti hak-hak asasi yang dimiliki oleh individu-individu lainnya. Secara biologis dan psikologis anak berbeda dengan orang dewasa dan rentan terhadap segala kondisi dan situasi yang dapat mempengaruhi perkembangan jiwanya. Pada umumnya anak masih labil, sehingga anak selalu

digambarkan sebagai fase yang sangat penting dalam proses pertumbuhan fisik dan jiwanya³. Hal tersebut dikarenakan anak termasuk kedalam kelompok individu yang masih memiliki ketergantungan yang erat dengan orang lain, memiliki sifat keluguan, memiliki kebutuhan-kebutuhan khusus, serta masih membutuhkan perlindungan dan perawatan yang bersifat khusus pula. Bentuk-bentuk dari perlindungan tersebut dapat berupa segala bentuk kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi⁴.

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, yang dimaksud dengan anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Sedangkan makna dari Perlindungan Anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi, secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Perceraian dalam istilah ahli fiqih disebut talak atau furqah. Talak berarti membuka ikatan atau membatalkan perjanjian. Furqah berarti bercerai, yang merupakan lawan dari berkumpul. Kemudian kedua perkataan ini dijadikan istilah oleh para ahli fiqih yang berarti perceraian antara suami istri.

Islam menginginkan perkawinan itu kekal di antara suami isteri, kecuali dengan sebab yang tidak dapat dielakkan, yaitu dengan sebab maut salah seorang

³ Riza Nizarli, "Perlindungan dan Pemenuhan Hak Anak", makalah disampaikan dalam Seminar tentang Hak Asasi Manusia kerja sama Depkeh HAM Prov. NAD dengan Unicef, 21 Juli 2004, hal. 2.

⁴ UU No. 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak, Pasal 1 angka 2.

di antara mereka berdua. Itulah sebabnya dalam melakukan perkawinan “tidak disahkan perkawinan untuk sekedar bersenang-senang yang terbatas waktunya (sementara) yang disebut nikah mut’ah.”⁵ Namun demikian Islam tidak mengikat mati perkawinan tetapi tidak pula mempermudah thalaq atau perceraian.

Pasal 39 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menyatakan perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang pengadilan setelah pengadilan berusaha mendamaikan tetapi tidak berhasil. Perceraian dapat dilakukan bila telah memenuhi syarat-syarat sebagaimana tercantum pada pasal 39 ayat (2) Undang-Undang Perkawinan sebagai berikut: untuk melakukan perceraian harus ada cukup alasan, bahwa antara suami istri itu tidak akan dapat hidup rukun sebagai suami istri, disamping itu dipertegas lagi dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1975 tentang pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 pada Pasal 19 Perceraian dapat terjadi karena alasan-alasan:

- a. Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabok, pemadat, penjudi, dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan.
- b. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama dua tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain di luar kemampuannya.
- c. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara lima (5) tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung.
- d. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan yang membahayakan pihak lain.

⁵ Abdurrahman Taj, *Ahkamul Ahwalisy Syahsiyah fish-Syariatil Al-Islamiyah*, Darul kitab, Mesir, 1374 H., 1955 M., hal. 55.

- e. Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami/istri.
- f. Antara suami dan istri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.

Adanya ketentuan bahwa perceraian harus dilakukan di depan Pengadilan semata-mata ditujukan demi kepastian hukum perceraian itu sendiri. Seperti diketahui bahwa putusan pengadilan yang berasal dari Lembaga Peradilan mempunyai kepastian hukum yang kuat dan bersifat mengikat terhadap para pihak yang disebutkan dalam putusan itu. Dengan adanya sifat mengikat ini maka para pihak yang tidak menaati putusan pengadilan dapat dituntut sesuai dengan hukum yang berlaku. Setelah perkawinan itu putus karena perceraian, maka sejak itu perceraian tersebut mempunyai kekuatan hukum tetap, dalam arti tidak ada upaya hukum lagi dari para pihak, maka berlakulah segala akibat hukum dari putusannya perkawinan karena perceraian.

Bagi Pegawai Negeri Sipil, untuk melangsungkan perkawinan maupun perceraian tidak seperti masyarakat lain pada umumnya. Perlu adanya syarat-syarat administrasi lain yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil yang sebagian pasalnya diubah ke dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990.

Pegawai Negeri Sipil adalah unsur Aparatur Negara, Abdi Negara, dan Abdi Masyarakat yang harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat dalam tingkah laku, tindakan, dan ketaatan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁶ Untuk dapat melaksanakan kewajiban yang demikian itu, maka

⁶ Sastra Djatmika, Marsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1985, hal 3.

kehidupan Pegawai Negeri Sipil harus ditunjang oleh kehidupan berkeluarga yang serasi, sehingga kepada Pegawai Negeri Sipil dibebankan ketentuan disiplin yang tinggi.

Untuk melakukan perkawinan dan perceraian Pegawai Negeri Sipil harus memperoleh izin terlebih dahulu dari Pejabat yang bersangkutan. Ketentuan berupa keharusan memperoleh izin terlebih dahulu dari Pejabat bagi perkawinan dan perceraian Pegawai Negeri Sipil tersebut tidak mengurangi ketentuan-ketentuan yang berlaku bagi lembaga perkawinan dan perceraian itu sendiri. Keharusan adanya izin terlebih dahulu tersebut mengingat yang bersangkutan mempunyai kedudukan sebagai Pegawai Negeri Sipil. Permintaan izin untuk bercerai itu harus diajukan secara tertulis dengan mencantumkan alasan yang lengkap dan kuat. Peraturan Pemerintah yang mengatur masalah izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil ini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.

Dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 bertujuan untuk mengangkat derajat kaum wanita serta untuk melindungi hak-hak dari seorang wanita/isteri dan anak-anak dari Pegawai Negeri Sipil tersebut. Di dalam Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil Juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang perubahan terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 menyebutkan bahwa “Apabila perceraian terjadi atas kehendak Pegawai Negeri Sipil pria maka ia wajib menyerahkan sepertiga untuk Pegawai Negeri

Sipil pria yang bersangkutan, sepertiga untuk bekas isterinya dan sepertiga untuk anak atau anak-anaknya”.

Berdasarkan laporan data tentang perkara perceraian yang diterima oleh Pengadilan Agama Kabupaten Malang dalam tiga tahun terakhir mengalami kenaikan. Pada tahun 2006 sudah tercatat 2.747 kasus perceraian yang diajukan oleh masyarakat Kabupaten Malang, tahun 2007 berjumlah 4.625 kasus, tahun 2008 berjumlah 2.145, dan pada tahun 2009 berjumlah 5.263 putusan serta 5.755 perkara masih dalam proses persidangan. Angka tersebut telah membuat Kabupaten Malang menempati posisi kedua angka peceraian tertinggi di Jawa Timur setelah Kabupaten Banyuwangi. Mengenai jumlah perceraian yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Kabupaten Malang pada tahun 2010 berjumlah 183 kasus yang terdiri dari 66 cerai talak dan 117 cerai gugat.⁷ Dari sekian putusan tersebut ada yang tidak secara terang memutuskan untuk memberikan nafkah untuk anaknya dan ada pula yang secara tegas menghukum seorang ayah untuk menanggung biaya nafkah untuk anaknya sehingga diperlukan adanya penelitian lebih lanjut mengenai hal ini.

Berdasarkan data dari Pengadilan Tinggi Agama Jatim, pada tahun 2009, angka perceraian tertinggi berasal dari Kabupaten Banyuwangi dengan 6.784 kasus perceraian. Posisi kedua diduduki Malang dengan 6.716 kasus perceraian, Ketiga, Jember dengan jumlah 6.054 kasus perceraian Keempat, Surabaya dengan 5.253 kasus perceraian dan kelima Blitar dengan jumlah 4.416 kasus perceraian. Posisi ini sejak 2008 hingga 2010 tidak berubah. Rata-rata dari sekian banyak kasus yang diterima oleh Pengadilan Agama Kabupaten Malang, faktor-faktor

⁷ Laporan Khusus PP No. 10 Tahun 1983 jo PP No. 45 Tahun 1990 Pengadilan Agama Kabupaten Malang, Bulan Desember 2010.

penyebab terjadinya perceraian antara lain karena terus menerus berselisih, faktor ekonomi, dan kurang harmonisnya keluarga.

Walaupun telah ada ketentuan-ketentuan hukum perundangan yakni Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil yang memberikan hak penghidupan terhadap anak dan bekas istrinya, namun dalam kenyataannya anak selalu menjadi pihak yang paling dirugikan akibat adanya perceraian orang tuanya. Hal ini terjadi dikarenakan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tidak mengatur secara jelas dan terang (tuntas) bagaimana pelaksanaan pemberian hak untuk anak atas sebagian gaji ayahnya jika terjadi suatu perceraian serta tidak adanya sanksi yang tegas bagi Pegawai Negeri Sipil yang tidak melaksanakan hak pembagian gaji terhadap anak atau anak-anaknya.

Untuk kepentingan pemahaman terhadap realita yang terjadi dalam masyarakat tentang perceraian Pegawai Negeri Sipil, maka dirasa penting untuk dilakukan suatu kegiatan penelitian mendalam terhadap hambatan-hambatan anak dalam memperoleh hak-haknya setelah orang tuanya bercerai dengan ayah yang berstatus Pegawai Negeri Sipil yang kemudian permasalahannya dapat dirumuskan sebagai berikut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang diutarakan di atas dapat ditarik rumusan masalah sebagai berikut:

Bagaimana Efektivitas Pasal 8 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil Terhadap Perlindungan Hak Anak Dalam Kasus Perceraian Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Kabupaten Malang?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

Untuk mendeskripsikan dan menganalisis Efektivitas Pasal 8 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil Terhadap Perlindungan Hak Anak Dalam Kasus Perceraian Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Kabupaten Malang.

D. Manfaat Penelitian

Penyusunan laporan penelitian yang berjudul tentang **Efektivitas Pasal 8 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil Terhadap Perlindungan Hak Anak Dalam Kasus Perceraian Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Kabupaten Malang** ini diharapkan memberikan manfaat baik secara langsung maupun tidak langsung bagi para pihak.

1. Manfaat Teoritik:

Penelitian ini dapat berguna bagi perkembangan ilmu hukum khususnya bagi Hukum Perdata di bidang Hukum Perkawinan dan Keluarga, karena dengan adanya penegakan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil dapat menstimulus keluarnya produk hukum baru dalam menghadapi fenomena hukum yang berkembang di masa mendatang.

2. Manfaat Aplikatif:

a. Bagi Peneliti,

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah bekal wawasan dan pengetahuan bagi peneliti di dalam menumbuhkan ketajaman berfikir dan menganalisa masalah yang timbul di dalam masyarakat.

b. Bagi para akademisi,

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan untuk perkembangan ilmu pengetahuan selain itu juga dapat digunakan sebagai bahan kajian untuk penelitian lebih lanjut dalam penciptakan produk hukum baru yang ideal, khususnya masalah perceraian terutama yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil.

c. Bagi Pengadilan Agama Kabupaten Malang,

Hasil penelitian ini dapat menjadi evaluasi keefektifitasan produk hukum yang telah dibuat dan penerapannya di dalam masyarakat sehingga kedepannya Pengadilan Agama Kepanjen dapat meningkatkan fungsi utamanya sebagai lembaga peradilan yang memberikan keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.

d. Bagi Masyarakat,

Penelitian ini dapat berguna sebagai wacana untuk memberikan informasi keefektifitasan dan kepastian hukum dari produk hukum yang dibuat oleh aparat penegak hukum, terutama bagi Pegawai Negeri Sipil mengenai hukum perkawinan khususnya mengenai perceraian.

e. Bagi Pemerintah dan Pembuat Kebijakan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan dan gambaran bagi pemerintah dan pembuat kebijakan sehingga nanti dalam membuat peraturan perundang-undangan atau kebijakan-kebijakan tidak bertentangan satu sama lainnya baik dengan peraturan yang lebih tinggi maupun peraturan-peraturan yang setingkat, sehingga peraturan-peraturan yang dibuat dapat dijalankan oleh masyarakat secara tepat.

E. Sistematika Penulisan

1. BAB I PENDAHULUAN

Berisi gambaran mengenai latar belakang penulisan, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika pembahasan.

2. BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Berisi tentang uraian beberapa teori yang digunakan dalam menganalisis permasalahan penelitian, yang nantinya akan digunakan sebagai dasar dalam pemecahan masalah. Antara lain teori efektifitas, perkawinan, perceraian, dan perlindungan hak anak.

3. BAB III METODE PENELITIAN

Menguraikan tentang jenis dan pendekatan penelitian, variabel penelitian, lokasi penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian serta teknik analisis data.

4. BAB IV PEMBAHASAN

Berisi tentang penjelasan mengenai pelaksanaan perlindungan hak anak setelah adanya perceraian yang orang tuanya berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil yang diteliti serta analisis terhadap pelaksanaan peraturan-peraturan perceraian Pegawai Negeri Sipil khususnya pelaksanaan pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.

5. BAB V PENUTUP

Berisi tentang kesimpulan dan saran dari hasil penelitian yang ada secara keseluruhan, disertai saran-saran yang diperlukan sehubungan dengan kesimpulan pembahasan dari penelitian ini yang berguna bagi masyarakat khususnya Pegawai Negeri Sipil.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kajian Tentang Perkawinan

1. Pengertian Perkawinan

Pengertian mengenai perkawinan sangat bermacam-macam dan beragam definisi sesuai dengan dasar dan pandangan dari masing-masing pihak. Menurut Sayuti Thalib perbedaan itu lebih memperlihatkan keinginan para perumus mengenai banyaknya jumlah unsur-unsur yang hendak dimasukkan dalam perumusan di satu pihak, sedang di lain pihak dibatasi pemasukan unsur-unsur itu dalam perumusan pengertian perkawinan, unsur yang lain dijelaskan dalam tujuan bukan perumusan. Hal ini dapat dilihat beberapa pengertian di bawah ini:⁸

a. Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Menurut pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1947 dikatakan bahwa Perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Jadi menurut perundangan perkawinan itu ialah ikatan antara seorang pria dengan seorang wanita, berarti perkawinan sama dengan perikatan (*verbindtenis*). Menurut pasal 26 KUH Perdata dikatakan Undang-Undang memandang soal perkawinan hanya dalam hubungan perdata saja.

⁸ Dr. Abd. Shomad, *Hukum Islam: Penormaan Prinsip Syariah dalam Hukum Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2010, hal 273.

Hal ini jelas bahwa menurut perundangan yang tegas dinyatakan dalam KUH Perdata (*Burgerlijke Wetboek*), perkawinan itu hanya dilihat dari segi keperdataan dan mengabaikan segi keagamaan. Hal mana jelas bertentangan dengan falsafah negara Pancasila yang menempatkan ajaran Ketuhanan Yang Maha Esa di atas segala-galanya. Apalagi menyangkut masalah perkawinan yang merupakan perbuatan suci (sakramen) yang mempunyai hubungan erat sekali dengan agama/kerohanian, sehingga perkawinan bukan saja mempunyai unsur lahir/jasmani, tetapi juga unsur bathin/rohani mempunyai peranan yang penting.⁹

b. Menurut Hukum Agama

Pada umumnya menurut hukum agama perkawinan adalah perbuatan yang suci (sakramen, samskara), yaitu suatu perikatan antara dua pihak dalam memenuhi perintah dan anjuran Tuhan Yang Maha Esa, agar kehidupan berkeluarga dan berumah tangga serta berkerabat tetangga berjalan dengan baik sesuai dengan ajaran agama masing-masing. Jadi perkawinan dilihat dari segi keagamaan adalah suatu perikatan jasmani dan rohani yang membawa akibat hukum terhadap agama yang dianut kedua calon mempelai beserta keluarga kerabatnya.

Jadi perkawinan dalam arti ikatan jasmani dan rohani berarti suatu ikatan untuk mewujudkan kehidupan yang selamat bukan saja di dunia tetapi juga di akhirat, bukan saja lahiriah tetapi juga batiniyah, bukan saja gerak langkah yang sama dalam karya tetapi juga gerak langkah yang

⁹ Prof. H. Hilman Hadikusuma, S.H., *Hukum Perkawinan Indonesia Menurut Perundangan, Hukum Adat, Hukum Agama*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2007, hal 7.

sama dalam berdo'a. Sehingga kehidupan dalam keluarga rumah tangga itu rukun dan damai, dikarenakan suami dan isteri serta anggota keluarga berjalan seiring bersama pada arah dan tujuan yang sama. Oleh karenanya rumah tangga yang baik hendaknya sejak semula sudah dalam satu bahtera hidup yang sama lahir dan batin.

c. Menurut Hukum Islam

Menurut hukum Islam kata perkawinan sama dengan kata *nikah* dan kata *zawaj*. Nikah menurut bahasa mempunyai arti sebenarnya (*haqiqat*) yakni *dham* yang berarti menghimpit, menindih atau berkumpul. Nikah mempunyai arti kiasan yakni *wathaa* yang berarti setubuh atau *aqad* yang berarti mengadakan perjanjian pernikahan. Jadi menurut hukum Islam perkawinan adalah akad (perikatan) antara wali wanita 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 dihadapan dua orang saksi yang memenuhi syarat. Jika tidak demikian maka perkawinan tidak sah, karena bertentangan dengan hadist Nabi Muhammad SAW yang diriwayatkan Ahmad yang menyatakan “ Tidak sah nikah kecuali dengan wali dan dua saksi yang adil”.

Diantara pengertian-pengertian tersebut dapat ditarik kesimpulan secara sederhana inti hakikat nikah adalah perjanjian antara calon suami-isteri, guna membentuk suatu keluarga.

2. Sahnya Perkawinan

Kata sah berarti menurut hukum yang berlaku, kalau perkawinan itu dilaksanakan tidak menurut tata-tertib hukum yang telah ditentukan maka perkawinan itu tidak sah. Apabila dilakukan menurut perundangan maka sah menurut perundangan, menurut hukum agama maka sah menurut agama.¹⁰

Perkawinan sah apabila memenuhi ketentuan pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yaitu suatu perkawinan sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya. Di samping itu tiap-tiap perkawinan harus dicatat menurut ketentuan undang-undang yang berlaku.

Menurut Hukum Islam yang pada umumnya berlaku di Indonesia perkawinan yang sah adalah perkawinan yang dilaksanakan di tempat kediaman mempelai, di mesjid atau pun di kantor agama, dengan ijab dan kabul dalam bentuk akad nikah. Ijab adalah ucapan menikahkan dari wali calon isteri dan kabul adalah kata penerimaan dari calon suami. Ucapan ijab dan kabul dari kedua pihak harus terdengar di hadapan majelis dan jelas didengar oleh dua orang yang bertugas sebagai saksi akad nikah. Jadi sahnya perkawinan menurut hukum Islam adalah diucapkannya ijab dari wali perempuan dan kabul dari calon suami pada saat yang sama di dalam suatu majelis akad nikah yang disaksikan oleh dua orang saksi yang sah.

¹⁰ Ibid Hal. 26.

3. Tujuan Perkawinan

Tujuan perkawinan menurut pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 adalah sebagai suami istri 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 dan mencapai kesejahteraan baik spiritual maupun material.

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 adalah untuk menegakkan agama, untuk mendapatkan keturunan, untuk mencegah maksiat dan untuk membina keluarga rumah tangga yang damai dan teratur.

4. Syarat Perkawinan

Menurut pasal 6 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 syarat-syarat perkawinan adalah sebagai berikut:

- (1) Perkawinan harus didasarkan atas persetujuan kedua calon mempelai.
- (2) Untuk melangsungkan perkawinan seorang yang belum mencapai umur 21 (duapuluh satu) tahun harus mendapat izin kedua orang tua.
- (3) Dalam hal salah seorang dari kedua orangtua telah meninggal dunia atau dalam keadaan tidak mampu menyatakan kehendaknya, maka izin dimaksud ayat (2) pasal ini cukup diperoleh dari orang

tua yang masih hidup atau dari orang tua yang mampu menyatakan kehendaknya.

(4) Dalam hal kedua orang tua telah meninggal dunia atau dalam keadaan tidak mampu untuk menyatakan kehendaknya, maka izin diperoleh dari wali, orang yang memelihara atau keluarga yang mempunyai hubungan darah dalam garis keturunan lurus ke atas selama mereka masih hidup dan dalam keadaan dapat menyatakan kehendaknya.

(5) Dalam hal ada perbedaan pendapat antara orang-orang yang disebut dalam ayat (2), (3), dan (4) pasal ini, atau salah seorang atau lebih di antara mereka tidak menyatakan pendapatnya, maka Pengadilan dalam daerah hukum tempat tinggal orang yang akan melangsungkan perkawinan atas permintaan orang tersebut dapat memberikan izin setelah lebih dahulu mendengar orang-orang tersebut dalam ayat (2), (3) dan (4) pasal ini.

(6) Ketentuan tersebut ayat (1) sampai dengan ayat (5) pasal ini berlaku sepanjang hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu dari yang bersangkutan tidak menentukan lain.

Menurut Hukum Islam syarat perkawinan selalu berkaitan dengan rukun perkawinan. Rukun perkawinan untuk melaksanakan perkawinan harus ada beberapa unsur, yaitu:¹¹

- a. mempelai laki-laki/calon suami;
- b. mempelai wanita/calon isteri;

¹¹ Dr. Abd. Shomad, *Hukum Islam: Penormaan Prinsip Syariah dalam Hukum Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2010, hal 277.

- c. wali nikah;
- d. dua orang saksi;
- e. ijab kabul.

B. Kajian Tentang Perceraian

Salah satu prinsip dalam Hukum Perkawinan Nasional yang seirama dengan ajaran Agama ialah mempersulit terjadinya perceraian (cerai hidup), karena perceraian berarti gagalnya tujuan perkawinan untuk membentuk keluarga yang kekal dan sejahtera, akibat perbuatan manusia.

Menurut pasal 38 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menyatakan bahwa perkawinan dapat putus karena kematian, perceraian, dan atas keputusan Pengadilan. Mengenai putusnya perkawinan akibat dari perceraian dan atas keputusan Pengadilan seringkali undang-undang mengaturnya secara ketat, karena tujuan diberlakukannya undang-undang itu sendiri adalah justru untuk menjaga kekalnya perkawinan dan membatasi perceraian.

Menurut Kompilasi Hukum Islam Bab XVI pasal 113 – 148 telah diatur juga mengenai putusnya akibat perkawinan. Khususnya dalam pasal 114 Kompilasi Hukum Islam menyatakan juga bahwa putusnya perkawinan dapat terjadi karena talak ataupun berdasarkan gugatan perceraian. Adanya talak adalah karena dari pihak suami menginginkan perceraian, sedangkan gugatan perceraian adalah tindakan yang dilakukan oleh pihak isteri yang menginginkan perceraian.

Perceraian hendaknya dilakukan sebagai tindakan terakhir setelah ikhtiar dan segala daya upaya yang telah dilakukan guna perbaikan kehidupan perkawinan dan ternyata tidak ada jalan lain lagi kecuali hanya dengan perceraian

suami siteri. Islam menetapkan hak talak itu berada di tangan suami. Oleh karena itu suami memiliki hak talak yaitu hak untuk mentalak isterinya sampai tiga kali talak. Namun demikian hak itu tidak dapat dipergunakan oleh suami begitu saja dengan sewenang-wenang.¹²

Berdasarkan perspektif hukum Islam, jenis-jenis talak atau perceraian dibedakan atas:

a) Apabila ditinjau dari segi boleh tidaknya suami merujuk isteri kembali, maka jenis-jenis talak meliputi:

1. Talak raj'i, yakni talak yang dijatuhkan suami, dimana suami berhak rujuk selama isteri masih dalam masa iddah tanpa harus melangsungkan akad nikah baru. Talak seperti ini adalah talak kesatu atau talak kedua.

2. Talak ba'in, terdiri atas:

(a) Talak ba'in shughraa (kecil), yakni talak yang tidak boleh dirujuk, tetapi boleh akad nikah baru dengan bekas suaminya meskipun dalam masa iddah.

Yang termasuk talak bai'in shughraa adalah:

(1) Talak yang terjadi sebelum adanya hubungan seksual (*qabla al dukhul*).

(2) Talak dengan tebusan atau *khuluk*.

(3) Talak yang dijatuhkan oleh Pengadilan Agama.

(b) 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.

¹² H.M Djamil Latif, *Aneka Hukum Perceraian di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hal 30.

b) Apabila ditinjau dari segi waktu menjatuhkan talak, maka jenis-jenis talak meliputi:

1. Talak sunni (halal), yakni talak yang diperbolehkan yang dijatuhkan terhadap isteri yang sedang suci dan tidak dicampuri dalam waktu suci tersebut.
2. Talak bid'i (haram), yakni talak yang dilarang yang dijatuhkan pada waktu isteri dalam keadaan haid, atau isteri dalam keadaan suci tetapi sudah dicampuri pada waktu suci tersebut.¹³

Pasal 39 ayat (2) Undang-undang Perkawinan mensyaratkan bahwa untuk melakukan perceraian harus terdapat cukup alasan, bahwa antara suami isteri itu tidak akan dapat hidup rukun sebagai suami isteri. Alasan-alasan yang dapat dipergunakan untuk menuntut perceraian terdapat di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1975 tentang pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 pada Pasal 19 perceraian dapat terjadi karena alasan-alasan:

- a. Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabok, pematik, penjudi, dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan.
- b. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama dua tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain di luar kemampuannya.
- c. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara lima (5) tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung.
- d. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan yang membahayakan pihak lain.

¹³ Rachmadi Usman, *Aspek-Aspek Hukum Perorangan dan Kekeluargaan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hal 401.

- e. Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami/istri.
- f. Antara suami dan istri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.

Mengenai tata cara pelaksanaan perceraian yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil diatur lebih lanjut oleh Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.

Akibat adanya perceraian menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 apabila putus perkawinan karena perceraian mempunyai akibat hukum terhadap anak, bekas suami/isteri, dan harta bersama. Akibat dari putusnya perkawinan karena perceraian ini antara lain:¹⁴

- a. Baik ibu atau bapak tetap berkewajiban memelihara dan mendidik anak-anak, semata-mata hanya kepentingan anak, bilamana ada perselisihan mengenai penguasaan anak-anak, Pengadilan memberikan keputusannya.
- b. Bapak yang bertanggung jawab atas semua biaya pemeliharaan dan pendidikan yang diperlukan anak itu. Bilamana bapak dalam kenyataan tidak dapat memenuhi kewajiban tersebut, Pengadilan dapat menentukan bahwa ibu ikut memikul biaya tersebut.
- c. Pengadilan dapat mewajibkan kepada bekas suami untuk memberikan biaya penghidupan dan/atau menentukan suatu kewajiban bagi bekas isterinya.

¹⁴ pasal 41 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

C. Kajian Tentang Pegawai Negeri Sipil

Dalam pasal 1 huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 juncto Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, bahwa yang dimaksud 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 negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pegawai Negeri mempunyai peranan yang sangat penting sebab Pegawai Negeri merupakan unsur aparatur negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan negara. Tujuan negara sebagaimana tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 adalah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan melaksanakan ketertiban dunia. Keempat tujuan negara ini hanya bisa dicapai dengan adanya pembangunan nasional yang dilakukan dengan perencanaan yang matang, realistik, terarah dan terpadu, bertahap, bersungguh-sungguh, berdaya guna dan berhasil guna.

Pegawai Negeri Sipil adalah unsur Aparatur Negara, Abdi Negara, dan Abdi Masyarakat yang harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat dalam tingkah laku, tindakan, dan ketaatan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk dapat melaksanakan kewajiban yang demikian itu, maka kehidupan Pegawai Negeri Sipil harus ditunjang oleh kehidupan berkeluarga yang serasi, sehingga setiap Pegawai Negeri Sipil dapat melaksanakan tugasnya secara

baik tanpa adanya gangguan-gangguan mengenai keluarganya. Pegawai Negeri Sipil dibebankan ketentuan disiplin yang tinggi, untuk melakukan perkawinan dan perceraian Pegawai Negeri Sipil harus memperoleh izin terlebih dahulu dari Pejabat yang bersangkutan. Keharusan adanya izin terlebih dahulu tersebut mengingat yang bersangkutan mempunyai kedudukan sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Menurut pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 menyatakan mengenai kategori pegawai yang termasuk Pegawai Negeri Sipil.

Dalam Peraturan Pemerintah ini yang dimaksud dengan,

a. Pegawai Negeri Sipil adalah:

1. Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974;
2. Yang dipersamakan dengan Pegawai Negeri Sipil yaitu
 - (a) Pegawai Bulanan di samping pensiun;
 - (b) Pegawai Bank milik Negara;
 - (c) Pegawai Badan Usaha milik Negara;
 - (d) Pegawai Bank milik Daerah;
 - (e) Pegawai Badan Usaha milik Daerah;
 - (f) Kepala Desa, Perangkat Desa, dan petugas yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di Desa;

b. Pejabat adalah :

1. Menteri;
2. Jaksa Agung;
3. Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen;

4. Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara
5. Gubernur Kepala Daerah Tingkat I;
6. Pimpinan Bank milik Negara;
7. Pimpinan Badan Usaha milik Negara;
8. Pimpinan Bank milik Daerah;
9. Pimpinan Badan Usaha milik Daerah;

Menurut Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, di Indonesia Pegawai Negeri terdiri atas:¹⁵

1. Pegawai Negeri Sipil (PNS)
2. Anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI)
3. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri)

Pegawai Negeri Sipil terdiri atas:

1. Pegawai Negeri Sipil Pusat (PNS Pusat), yaitu Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan bekerja pada Departemen, Lembaga Pemerintah Non-Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, Instansi Vertikal di Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota, Kepaniteraan Pengadilan atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas negara lainnya.
2. Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNS Daerah), yaitu Pegawai Negeri Sipil Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan Belanja Daerah dan bekerja pada Pemerintah Daerah, atau dipekerjakan di luar instansi induknya.

¹⁵ Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hal 36.

Baik Pegawai Negeri Sipil Pusat maupun Pegawai Negeri Sipil Daerah dapat diperbantukan di luar instansi induknya maka gajinya dibebankan pada instansi yang menerima pembantuan. Di samping Pegawai Negeri Sipil, pejabat yang berwenang dapat mengangkat Pegawai Tidak Tetap (PTT) atau disebut pula honorer, yaitu pegawai yang diangkat untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang bersifat teknis profesional dan administrasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi. Pegawai Tidak tetap (PTT) tidak berkedudukan sebagai Pegawai Negeri.

D. Kajian Tentang Teori Efektivitas

Secara etimologi kata efektivitas berasal dari kata efektif dalam bahasa Inggris “*effective*” yang telah mengintervensi ke dalam bahasa Indonesia dan memiliki makna “berhasil” dalam bahasa Belanda “*effectief*” memiliki makna “berhasil guna”. Sedangkan efektivitas hukum secara tata bahasa dapat diartikan sebagai keberhasilan-gunaan hukum, dalam hal ini berkenaan dengan keberhasilan pelaksanaan hukum itu sendiri.¹⁶

Di dalam tulisan yang lain Soerjono Soekanto mengungkapkan bahwa yang dimaksud dengan efektivitas hukum adalah segala upaya yang dilakukan agar hukum yang ada dalam masyarakat benar-benar hidup dalam masyarakat, artinya hukum tersebut benar-benar berlaku secara yuridis, sosiologis, dan filosofis.¹⁷

¹⁶ Nurul Hakim, *Efektivitas Sistem Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa Dalam Hubungannya Dengan Lembaga Peradilan* (online), <http://www.badilag.net/data/ARTIKEL/efektifitas.pdf>, (8 Maret 2011).

¹⁷ Soerjono Soekanto, *Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum*, Citra Aditya, Bandung, 1989, hal. 53.

Menurut Friedman dalam teori Aktualisasi Sistem Hukum, dalam penegakan hukum ada tiga faktor dominan yang mempengaruhinya, yaitu : *Substance, Structure, dan Culture*.¹⁸

1. *Substance*, adalah ketentuan, aturan atau materi hukum yang digunakan untuk mendukung teraktualisasinya atau tegaknya hukum tersebut.
2. *Structure*, adalah lembaga yang diciptakan dengan berbagai fungsinya.
3. *Culture*, adalah sesuatu yang menyangkut dengan nilai, sikap, kebiasaan, cara bertindak dan cara berpikir seseorang/ masyarakat terhadap hukum yang ada.

Kemudian menurut Soerjono Soekanto dalam teori efektivitas berlakunya hukum dalam penegakan hukum ada 5 faktor dominan yang mempengaruhinya, yaitu:¹⁹

1. Faktor Hukumnya itu sendiri atau materi hukum atau isi dari pada hukum yang digunakan.

Menurut Purnadi, syarat hukum yang idial itu adalah secara filosofis harus mencapai keadilan, secara sosiologis memang dibutuhkan oleh masyarakat dan secara yuridis harus sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, seperti misalnya asas *lex posterior derogat lex prior*, *lex superior derogat lex inferior*, dan *lex specialist derogat lex generalist*. Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diamanatkan dalam pasal 5 Undang-undang

¹⁸ Zulkarnain Adinegara, *Pelaksanaan Penegakan Hukum Menjadi Pondasi Pembangunan Nasional* (online), <http://www.polisiku.net/download/PELAKSANAAN%20PENEGAKAN%20HUKUM%20UNBR A%20JKT.pdf>, (8 Maret 2011)

¹⁹ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010. Hal. 8.

Nomor 10 tahun 2004 tentang Tatacara Pembuatan Peraturan Perundang-undangan antara lain adalah :

- a. Kejelasan tujuan.
 - b. Kelembagaan atau organisasi pembentuk yang tepat.
 - c. Adanya kesesuaian antara jenis dan materi muatan.
 - d. Dapat dilaksanakan.
 - e. Kedayagunaan dan hasil guna.
 - f. Kejelasan rumusan.
 - g. Keterbukaan, artinya setiap lapisan masyarakat mempunyai kesempatan untuk memberikan masukan.
2. Faktor profesionalitas penegak hukum, yakni fihak-fihak yang membentuk maupun menerapkan hukum. Dalam kasus penegakan hukum apapun juga termasuk dalam penegakan hukum pemberantasan tindak pidana korupsi, faktor profesionalitas ini sangatlah menentukan. Dalam kajian lebih lanjut Prof. Satjipto Rahardjo sebagai salah satu pakar Sosiologi Hukum menjelaskan bukan saja profesionalitas, tetapi moral aparat penegak hukum juga sangat penting.
3. Faktor Sarana atau Fasilitas yang tersedia dalam menunjang pelaksanaan hukum itu sendiri. Dalam penjelasannya dikemukakan antara lain :
- a. Organisasi yang baik.
 - b. Prasarana dan peralatan yang *up to date* dan memadai akan sangat mempengaruhi efektifnya suatu hukum ditegakkan. Sebagai contoh selalu dikemukakan misalnya peraturan perundang-undangan lalu lintas akan sangat efektif dijalankan jika didukung oleh prasarana dan

peralatan seperti rambu-rambu lalu lintas, sistem CCTV yang baik sehingga dapat memberikan informasi dalam pengelolaan lalu lintas dan lain-lain.

- c. Dukungan keuangan yang cukup.
4. Faktor Masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
 - a. Masyarakat mempunyai *drive*, motivasi, *attitude*, *action* dan *behavior*, sehingga hukum itu efektif tergantung pada patuh tidaknya masyarakat terhadap hukum.
 - b. Setiap masyarakat mempunyai karakteristik dan stratifikasi tertentu sehingga masing-masing strata mempunyai budaya hukum sendiri.
5. Faktor Kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup. Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai mana merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari).²⁰ Dalam faktor ini dapat dijelaskan :
 - a. Cita rasa masyarakat terhadap keberadaan hukum itu sendiri bagaimana.
 - b. Tradisi dan perspektif masyarakat dalam penyelesaian sengketa.
 - c. Kebiasaan dan dasar pemikiran masyarakat harus mematuhi hukum.

²⁰ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010. Hal. 45.

Kelima faktor tersebut di atas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, serta juga merupakan tolok ukur daripada efektivitas penegakan hukum.

Lebih lanjut adapun mengenai term efektivitas secara umum Soerjono Soekanto berbicara mengenai derajat efektivitas suatu hukum ditentukan antara lain oleh taraf kepatuhan masyarakat terhadap hukum, termasuk para penegak hukumnya. Sehingga dikenal suatu asumsi, bahwa:²¹

“Taraf kepatuhan hukum yang tinggi merupakan suatu indikator berfungsinya suatu sistem hukum. Dan berfungsinya hukum merupakan pertanda bahwa hukum tersebut telah mencapai tujuan hukum, yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup”.

Dalam ilmu sosial antara lain dalam sosiologi hukum, masalah kepatuhan atau ketaatan hukum atau kepatuhan terhadap kaidah-kaidah hukum pada umumnya telah menjadi faktor yang pokok dalam menakar efektif tidaknya sesuatu yang ditetapkan dalam hal ini hukum.²²

Faktor yang menyebabkan masyarakat mematuhi hukum antara lain²³:

a. Compliance

Kepatuhan yang didasarkan pada harapan akan suatu imbalan dan usaha untuk menghindarkan diri dari hukuman yang mungkin dikenakan apabila seseorang melanggar ketentuan hukum. Adanya pengawasan yang ketat terhadap kaidah hukum tersebut. Patuh hukum karena ingin dapat penghargaan dan menghindari sanksi.

²¹ Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Binacipta, Bandung, 1983, hal. 62-63.

²² Soerjono Soekanto, *Sosiologi ; Suatu Pengantar*, Rajawali Pres, Bandung, 1996, hal. 20.

²³ Otje Salman dan Anthon F. Susanto, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, Alumni, Bandung, 2004, hal 53

b. Identification

Terjadi bila kepatuhan terhadap kaidah hukum ada bukan karena nilai intrinsiknya, akan tetapi agar keanggotaan kelompok tetap terjaga serta ada hubungan baik dengan mereka yang diberi wewenang untuk menerapkan kaidah-kaidah hukum tersebut.

c. Internalization

Seseorang mematuhi kaidah kaidah hukum dikarenakan secara intrinsik kepatuhan tadi mempunyai imbalan. Isinya sesuai dengan nilai-nilainya dari pribadi yang bersangkutan.

d. Kepentingan-kepentingan para warga yang terjamin oleh wadah hukum yang ada.

E. Kajian Tentang Perlindungan Hak Anak

Anak merupakan karunia Allah SWT yang harus mendapat perlindungan, bimbingan dan pembinaan secara konsisten, karena di dalam dirinya melekat harkat dan martabat sebagai manusia seutuhnya, sehingga ia memiliki hak-hak asasi yang sama seperti hak-hak asasi yang dimiliki oleh individu-individu lainnya. Secara biologis dan psikologis anak berbeda dengan orang dewasa dan rentan terhadap segala kondisi dan situasi yang dapat mempengaruhi perkembangan jiwanya. Pada umumnya anak masih labil, sehingga anak selalu digambarkan sebagai fase yang sangat penting dalam proses pertumbuhan fisik dan jiwanya²⁴. Hal tersebut dikarenakan anak termasuk kedalam kelompok

²⁴ Riza Nizarli, "Perlindungan dan Pemenuhan Hak Anak", Makalah, Disampaikan dalam Seminar tentang Hak Asasi Manusia kerja sama Depkeh HAM Prov. NAD dengan Unicef, 21 Juli 2004, hal. 2.

individu yang masih memiliki ketergantungan yang erat dengan orang lain, memiliki sifat keluguan, memiliki kebutuhan-kebutuhan khusus, serta masih membutuhkan perlindungan dan perawatan yang bersifat khusus pula. Bentuk-bentuk dari perlindungan tersebut dapat berupa segala bentuk kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi²⁵.

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, yang dimaksud dengan anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Sedangkan makna dari Perlindungan Anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi, secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Di dalam Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, adapun yang dimaksud dengan Hak anak adalah bagian dari hak asasi manusia yang wajib dijamin, dilindungi, dan dipenuhi oleh orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah, dan negara. Lebih lanjut di dalam BAB III Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, telah diatur mengenai hak-hak dari anak mulai dari Pasal 4 sampai dengan Pasal 18. Kemudian dari 15 hak-hak tersebut yang sesuai dengan kajian dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

²⁵ UU No. 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak, Pasal 1 angka 2.

- a. Setiap anak berhak untuk dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara wajar sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi (Pasal 4).
- b. Setiap anak berhak untuk beribadah menurut agamanya, berpikir, dan berekspresi sesuai dengan tingkat kecerdasan dan usianya, dalam bimbingan orang tua (Pasal 6).
- c. (1) Setiap anak berhak untuk mengetahui orang tuanya, dibesarkan, dan diasuh oleh orang tuanya sendiri.
(2) Dalam hal karena suatu sebab orang tuanya tidak dapat menjamin tumbuh kembang anak, atau anak dalam keadaan terlantar maka anak tersebut berhak diasuh atau diangkat sebagai anak asuh atau anak angkat oleh orang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 7).
- d. (1) Setiap anak berhak memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya dan tingkat kecerdasannya sesuai dengan minat dan bakatnya.
(2) Selain hak anak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), khusus bagi anak yang menyandang cacat juga berhak memperoleh pendidikan luar biasa, sedangkan bagi anak yang memiliki keunggulan juga berhak mendapatkan pendidikan khusus (Pasal 9).
- e. (1) Setiap anak selama dalam pengasuhan orang tua, wali, atau pihak lain mana pun yang bertanggung jawab atas pengasuhan, berhak mendapat perlindungan dari perlakuan:

- (a) diskriminasi;
- (b) eksploitasi, baik ekonomi maupun seksual;
- (c) penelantaran;
- (d) kekejaman, kekerasan, dan penganiayaan;
- (e) ketidakadilan; dan
- (f) perlakuan salah lainnya.

(2) Dalam hal orang tua, wali atau pengasuh anak melakukan segala bentuk perlakuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), maka pelaku dikenakan pemberatan hukuman (Pasal 13).

- f. Setiap anak berhak untuk diasuh oleh orang tuanya sendiri, kecuali jika ada alasan dan/atau aturan hukum yang sah menunjukkan bahwa pemisahan itu adalah demi kepentingan terbaik bagi anak dan merupakan pertimbangan terakhir (Pasal 14).

Dalam hal putusnya perkawinan karena perceraian bukan hanya ayah atau ibu yang mempunyai hak, tetapi anak-anak keturunan yang dihasilkan selama perkawinan juga memiliki hak yang harus diperhatikan dan dilaksanakan oleh kedua orang tuanya tersebut. Mengenai akibat putusnya perkawinan akibat perceraian khususnya dalam huruf a dan huruf b yaitu berkenaan dengan pemeliharaan dan pendidikan anak-anak serta biayanya dalam hal terjadi perceraian antara kedua orang tuanya. Kedua orang tua yang bercerai berkewajiban melakukan pemeliharaan dan pendidikan si anak untuk kepentingan si anak.²⁶

²⁶ Pasal 41 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Untuk anak-anak yang orang tuanya melakukan perceraian dan ayahnya berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil maka hak-haknya telah diatur secara khusus di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil. Hal ini terdapat di dalam pasal 8 ayat (2) yang menyatakan bahwa "Apabila perceraian terjadi atas kehendak Pegawai Negeri Sipil pria maka ia wajib menyerahkan gajinya sepertiga untuk Pegawai Negeri Sipil pria yang bersangkutan, sepertiga untuk bekas isterinya dan sepertiga untuk anak atau anak-anaknya".

Perlindungan anak bertujuan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak anak agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi, demi terwujudnya anak Indonesia yang berkualitas, berakhlak mulia, dan sejahtera.²⁷ Hal ini karena setiap adanya suatu perceraian pihak yang paling dirugikan adalah anak. Anak yang tidak mengerti masalah dari kedua orang tuanya juga harus menanggungnya yang seharusnya mendapatkan kasih sayang yang utuh dari kedua orang tuanya sekaligus. Setelah orang tuanya bercerai hal itu akan sulit tercapai karena keegoan dari ayah atau ibu yang menginginkan anak ini tidak lagi berhubungan dengan si ayah atau si ibu dengan berbagai alasan pembenaran masing-masing. Untuk itu alangkah bijaknya bagi suami isteri sebelum mengajukan perceraian juga memikirkan dan mempertimbangkan terlebih dahulu akibat yang ditimbulkan setelah perceraian terutama bagi anak-anaknya.

²⁷ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

F. Kajian Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990

Perkawinan bagi Pegawai Negeri Sipil diatur pelaksanaannya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil yang kemudian diubah dan ditambah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990. Latar belakang munculnya Peraturan Pemerintah ini tidak lain karena pada dasarnya, Pegawai Negeri Sipil adalah unsur aparatur Negara dan abdi masyarakat yang harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat dalam tingkah laku, tindakan, dan ketaatan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku termasuk dalam penyelenggaraan kehidupan berkeluarga. Untuk dapat melaksanakan kewajibannya tersebut maka kehidupan Pegawai Negeri Sipil harus ditunjang oleh kehidupan yang serasi, sejahtera, bahagia, sehingga setiap Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugasnya tidak akan banyak terganggu oleh masalah-masalah keluarganya.

Kewajiban Pegawai Negeri Sipil yang menceraikan isterinya adalah memberikan biaya penghidupan baik kepada bekas isterinya maupun anak-anaknya sebagaimana diatur sebagai berikut:

- (1) Apabila perceraian terjadi atas kehendak Pegawai Negeri Sipil pria maka ia wajib menyerahkan sebagian gajinya untuk penghidupan bekas isteri dan anak-anaknya.
- (2) Pembagian gaji sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ialah sepertiga untuk Pegawai Negeri Sipil pria yang bersangkutan, sepertiga untuk bekas isterinya, dan sepertiga untuk anak atau anak-anaknya.

- (3) Apabila dari perkawinan tersebut tidak ada anak maka bagian gaji yang wajib diserahkan oleh Pegawai Negeri Sipil pria kepada bekas isterinya ialah setengah dari gajinya.
- (4) Pembagian gaji kepada bekas istri tidak diberikan apabila alasan perceraian disebabkan karena istri berzinah, dan atau melakukan kekejaman atau penganiayaan berat baik lahir maupun batin terhadap suami, dan atau istri menjadi pemabuk, pematik, dan penjudi yang sukar disembuhkan, dan atau istri telah meninggalkan suami selama dua tahun berturut-turut tanpa izin suami dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain diluar kemampuannya.
- (5) Apabila perceraian terjadi atas kehendak isteri, maka ia tidak berhak atas bagian penghasilan dari bekas suaminya.
- (6) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (5) tidak berlaku, apabila istri minta cerai karena dimadu, dan atau suami berzinah, dan atau suami melakukan kekejaman atau penganiayaan berat baik lahir maupun batin terhadap istri, dan atau suami menjadi pemabuk, pematik, dan penjudi yang sukar disembuhkan, dan atau suami telah meninggalkan istri selama dua tahun berturut-turut tanpa izin istri dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain diluar kemampuannya.
- (7) Apabila bekas isteri Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan kawin lagi, maka haknya atas bagian gaji dari bekas suaminya menjadi hapus terhitung mulai ia kawin lagi.²⁸

²⁸ Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi PNS.

Bendaharawan gaji wajib menyerahkan secara langsung bagian gaji yang menjadi hak bekas isteri dan anak-anaknya sebagai akibat terjadinya perceraian, tanpa lebih dahulu menunggu pengambilan gaji dari Pegawai Negeri Sipil bekas suami yang telah menceraikannya. Bahkan bekas isteri dan anak-anaknya dapat mengambil bagian gaji yang menjadi haknya secara langsung dari bendaharawan gaji atau dengan surat kuasa atau dapat meminta untuk dikirimkan kepadanya.

G. Kewenangan Pengadilan Agama dalam Penyelesaian Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil

Pengadilan Agama dalam menangani perkara tentang permohonan perceraian Pegawai Negeri Sipil harus menerima, memeriksa, dan mengadili permohonan dimaksud, karena pada hakekatnya hakim tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili suatu perkara yang diajukan dengan dalil bahwa hukum tidak atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya.²⁹

Dalam pemeriksaan perkara pemohon izin perceraian Pegawai Negeri Sipil tersebut, Pengadilan menetapkan hari sidang untuk pemeriksaan perkara perceraian itu selambat-lambatnya 30 hari. Pengadilan dalam memeriksa perkara perceraian dari Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan menyusun Wali Hakim yang mengadili perkara setidak-tidaknya terdiri dari tiga Hakim, yaitu seorang Hakim Ketua Majelis dan dua orang Hakim Anggota, serta dibantu oleh satu orang Panitera Pengganti.

Dalam hal Pegawai Negeri Sipil yang dimaksud belum memperoleh izin untuk bercerai dari pejabat yang berwenang, maka pengadilan sebelum memulai pemeriksaan memerintahkan terlebih dahulu kepada Pegawai Negeri Sipil yang

²⁹ Pasal Undang Undang Nomor 7 Tahun 1989 juncto Undang Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama

mengajukan permintaan izin untuk bercerai kepada pejabat yang berwenang dan memberi waktu bagi Pegawai Negeri Sipil tersebut untuk mendapatkan izin dari pejabat yang dimaksud, sidang ditunda selama-lamanya 6 (enam) bulan dan tidak diperpanjang lagi.³⁰

Apabila setelah waktu yang diberikan selama 6 (enam) bulan tersebut di atas telah lewat dan Pegawai Negeri Sipil tersebut tidak mencabut surat permohonan izin perceraianya, maka Hakim diharuskan memberikan peringatan kepada yang bersangkutan dengan menunjuk pada ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 yang memuat sanksi-sanksi tentang disiplin Pegawai Negeri Sipil yaitu berupa pemberhentian dengan tidak hormat atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Setelah usaha-usaha tersebut di atas dilaksanakan, maka Hakim memerintahkan kepada Pegawai Negeri Sipil tersebut untuk membuat surat pernyataan yang isinya sanggup menanggung resiko yang berhubungan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 dapat dilanjutkan.

Apabila sebelum masa 6 (enam) bulan itu izin dari pejabat yang berwenang telah ada atau telah keluar, maka yang bersangkutan dapat memohon kepada Pengadilan untuk segera menyidangkan perkara perceraian tersebut dengan menyerahkan lampiran surat keputusan dari pejabat yang dimaksud. Setelah keputusan pengadilan mempunyai kekuatan hukum yang tetap, maka pengadilan mengirimkan salinan keputusannya kepada pejabat yang dimaksud oleh Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 dalam waktu 1 (satu) bulan.

³⁰ Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 1984 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya dan diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.³¹ Jenis penelitian yang digunakan di dalam penelitian ini adalah penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris yaitu penelitian hukum yang memperoleh data dari sumber data primer.³²

B. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis sosiologis. Pendekatan yuridis yaitu pendekatan yang dilakukan terhadap pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1983. Sedangkan pendekatan sosiologis yaitu, pendekatan yang dilakukan terhadap kondisi faktual yang ada di dalam masyarakat. Dalam hal ini berkaitan dengan masalah perlindungan hak anak setelah orang tuanya bercerai dengan ayah yang berstatus Pegawai Negeri Sipil, dengan melakukan studi langsung di Pengadilan Agama Kabupaten Malang.

³¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit UI-Press, Jakarta, 1986, hal. 43.

³² Soejono dan Abdurrahman, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Rineke Cipta, Jakarta, 2003, hal 56.

Untuk selanjutnya hasil dari kedua pendekatan tersebut dihubungkan sehingga pada akhirnya akan dapat menjawab rumusan masalah di atas.

C. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Pengadilan Agama Kabupaten Malang karena sebagai salah satu pengadilan di mana angka kasus perceraian yang tertinggi kedua di Propinsi Jawa Timur serta pihak sebagai sumber primer dan sekunder dari penelitian ini secara langsung berada di sana.

D. Jenis Data dan Sumber Data

a. Jenis Data

Data yang akan digunakan dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder.

- 1) Data Primer dalam penelitian ini adalah data tentang pengetahuan, persepsi, sikap, dan perilaku penegak hukum yang bersumber dari pihak-pihak yang terlibat dalam kasus yang menjadi objek penelitian yang diperoleh langsung dari responden untuk mengkaji dan membahas permasalahan-permasalahan yang dikemukakan serta untuk menganalisis mengenai hambatan perlindungan hak anak setelah orang tuanya bercerai dengan ayah yang berstatus Pegawai Negeri Sipil berdasarkan pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 dalam proses persidangan perceraian Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Kabupaten Malang.

2) Data sekunder pada dasarnya adalah data-data pendukung yang diperoleh dari buku-buku, literatur-literatur, dan internet. Data sekunder dalam penelitian ini berupa salinan putusan perceraian, data perceraian yang ada di Pengadilan Agama Kabupaten Malang, peraturan-peraturan hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini dari studi kepustakaan terhadap literatur atau bahan pustaka yang mencakup buku-buku, dokumen-dokumen resmi pemerintah, artikel di internet, peraturan perundangan resmi, hasil penelitian berupa laporan skripsi, teori-teori, serta pendapat-pendapat hukum yang berhubungan erat dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini yang diharapkan akan mampu melengkapi dan memberikan wawasan yang lebih tajam dan mendalam terhadap hasil penelitian dan pembahasan penelitian secara keseluruhan.

b. Sumber Data

1) Primer :

Meliputi semua data yang diperoleh langsung melalui penelitian pada lokasi (*Field Research*) yang ditentukan sebelumnya, serta wawancara langsung dengan para pihak terkait, yang dalam hal ini adalah Ketua Majelis, Hakim Anggota, Panitera Pengganti, dan para pihak yang mengajukan perceraian.

2) Sekunder :

Pengumpulan data sekunder berupa salinan putusan perceraian, data perceraian yang ada di Pengadilan Agama Kabupaten Malang dan

studi pustaka yang meliputi Undang-Undang yang relevan dengan permasalahan dan buku-buku literatur ilmu hukum serta tulisan-tulisan hukum lainnya yang relevan dengan permasalahan. Data tersebut lebih banyak dikumpulkan melalui studi pustaka di Pusat Dokumen Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dan Pengadilan Agama Kepanjen. Di samping itu data juga diperoleh dengan penelusuran bahan hukum dengan cara mengutip langsung dan melakukan penelusuran situs-situs tertentu yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas oleh penulis.

- a) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.
- b) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Juncto Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian khususnya BAB II mengenai jenis, kedudukan, kewajiban, dan hak Pegawai Negeri.
- c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil.

E. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengambilan data primer dalam penelitian ini dilakukan dengan mengadakan wawancara bebas yang menggunakan ‘*interview-guide*’ dilakukan untuk mengetahui lebih lanjut tentang faktor-faktor yang menghambat penegak hukum menggunakan dasar hukum tersebut beserta upaya mereka mengatasi hambatan tersebut dalam proses persidangan perceraian pegawai negeri sipil di Pengadilan Agama Kabupaten Malang.

Sedangkan data sekunder dalam penelitian ini akan dikumpulkan dengan menggunakan studi kepustakaan, yaitu dengan cara mengumpulkan, mempelajari, dan mengutip data dari berbagai sumber seperti berbagai literatur, peraturan perundang-undangan, internet, hasil penelitian berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Studi ini dimaksudkan untuk mendapatkan landasan teori yang cukup kuat mendukung analisis dalam penelitian, serta data perceraian yang masuk ke Pengadilan Agama Kabupaten Malang, yang didapatkan dengan cara menyalin data perceraian dari bagian kearsipan Pengadilan Agama Kabupaten Malang.

F. Populasi dan Sampel

Populasi adalah keseluruhan atau himpunan objek dengan ciri-ciri yang sama. Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh kasus tentang perceraian Pegawai Negeri Sipil yang diajukan di Pengadilan Agama Kabupaten Malang. Adapun sampel disini adalah 3 putusan tentang perceraian Pegawai Negeri Sipil yang diajukan di Pengadilan Agama Kabupaten Malang di mana status isteri adalah PNS dan swasta.

Responden di dalam penelitian ini terdiri dari 2 orang hakim. 1 orang panitera, 1 orang pengacara, dan 3 orang pihak yang berperkara di dalam putusan Pengadilan Agama Kabupaten Malang.

G. Teknik Analisis Data

Data primer dan data sekunder hasil pengolahan tersebut dianalisis secara deskriptif kualitatif yang bersifat pemaparan dan bertujuan untuk memperoleh gambaran (deskripsi) lengkap tentang peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat dengan menggunakan metode wawancara langsung dengan responden yang disesuaikan dengan permasalahan yang ada, sehingga terjadi korelasi antara data primer dengan data sekunder.

Deskriptif kualitatif adalah cara menganalisis data yang diperoleh dengan menggambarkan peristiwa sesuai dengan permasalahan yang ada. Data primer yang dihasilkan akan diolah dengan tahapan sebagai berikut: data hasil wawancara bebas akan direduksi terlebih dahulu dengan membuang informasi yang tidak berkaitan dengan masalah yang diteliti; kemudian data yang sudah tereduksi akan dianalisis untuk mendeskripsikan informasi mengenai perlindungan hak anak setelah orang tuanya bercerai sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 untuk kemudian disusun secara sistematis sehingga akan diperoleh suatu kesimpulan yang komprehensif.

H. Definisi Operasional

- a. Efektivitas hukum adalah segala sesuatu yang menyebabkan hukum yang ada dalam Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 bisa dilaksanakan terhadap perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil secara efektif atau tidak.
- b. Perlindungan Anak menurut Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 adalah pemberian nafkah untuk anak yaitu sebesar $\frac{1}{3}$ bagian gaji ayahnya yang berstatus Pegawai Negeri Sipil yang melakukan perceraian di Pengadilan Agama Kabupaten Malang.



BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Pengadilan Agama Kabupaten Malang

1. Sejarah dan Dasar Hukum

Pengadilan Agama Kabupaten Malang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 85 tahun 1996 dan diresmikan pada tanggal 28 Juni 1997. Gedung Pengadilan Agama Kabupaten Malang terletak di wilayah Pemerintah Daerah Kabupaten Malang, yakni Jl. Panji 202 Kepanjen-Malang telp. (0341) 397200 Fax. (0341) 395786 e-mail : pa-malangkab.go.id., yang berada di atas tanah pemberian Bupati Kepala Daerah Kabupaten Malang seluas 4.000 M2, berdasarkan surat nomor : 590/259/429.011/1997 tanggal 20 Pebruari 1997 jo. surat nomor : 143/1721/429.012/1997 tanggal 9 Oktober 1997 dan surat Keputusan Bupati KDH. Tk.II Malang nomor :180/313/SK/429.013/1997 tanggal 18 Desember 1997 tentang Penetapan Lokasi Untuk Pembangunan Gedung Pengadilan Agama di Kelurahan Penarukan Kecamatan Kepanjen Kabupaten Malang.

Tanah seluas tersebut asalnya adalah tanah milik BP3 Sekolah Perawat Kesehatan Kepanjen seluas 1.694 M2 (sertipikat Hak Milik nomor: 72, Surat Ukur nomor : 00002/ Penarukan/ 1999) dan tanah bengkok Desa Penarukan seluas 2.306 M2. Masing-masing tanah tersebut, sekarang sudah bersertipikat Hak Pakai atas nama Departemen Agama cq. Pengadilan Agama Kabupaten Malang dengan sertipikatnya Nomor 00003 tanggal 22 Mei 2000 dan atas nama Mahkamah

Agung Republik Indonesia cq. Pengadilan Agama Kabupaten Malang dengan sertipikat Nomor 6 tahun 2005.

2. Wilayah Hukum

Wilayah hukum Pengadilan Agama Kabupaten Malang meliputi wilayah Pemerintah Kabupaten Malang dan Pemerintah Kota Batu (asalnya Kota Administratif Batu yang sejak tanggal 17 Oktober 2001 telah diresmikan oleh Gubernur Jawa Timur menjadi Kota Batu dan Walikotanya telah dilantik pada tanggal 22 Oktober 2001) yang terdiri dari 36 (tiga puluh enam) kecamatan meliputi 389 desa /kelurahan, khusus wilayah Pemerintah Kota Batu terdiri dari 3 (tiga) kecamatan meliputi 23 desa /kelurahan.

3. Personalia

Personil Pengadilan Agama Kab. Malang saat ini berjumlah 34 Orang yang terdiri:

- a. Hakim : 12 orang (termasuk Ketua dan Wakil Ketua)
- b. Pegawai : 21 orang, yang terdiri kepaniteraan dan kesekretariatan
- c. Honorer : 15 orang
- d. Satpam : 2 orang

4. Visi dan Misi Pengadilan Agama Kabupaten Malang

a. Pernyataan Visi

Mewujudkan Peradilan Agama yang berwibawa dan bermartabat/terhormat dalam menegakkan hukum untuk menjamin keadilan, kebenaran ketertiban dan kepastian hukum bagi masyarakat.

b. Pernyataan Misi

- 1) Melaksanakan manajemen peradilan yang baik untuk menunjang kelancaran pelaksanaan tugas pokok
- 2) Menerima perkara dengan tertib dan mengatasi segala hambatan atau rintangan sehingga tercapai pelayanan penerimaan perkara secara cepat.
- 3) Memeriksa perkara dengan seksama dan sewajarnya sehingga tercapai persidangan yang sederhana dan dengan biaya ringan.
- 4) Memutus perkara dengan tepat dan benar sehingga tercapai putusan / penetapan yang memenuhi rasa keadilan dan dapat dilaksanakan (eksekutorial) serta memberikan kepastian hukum.
- 5) Menyelesaikan putusan / penetapan yang telah berkekuatan hukum tetap dengan mengatasi segala hambatan atau rintangan sehingga tercapai eksekusi putusan yang memberikan pengayoman kepada masyarakat.
- 6) Memberi bantuan permohonan pembagian / pemisahan harta peninggalan di luar perkara (sengketa) dan pelayanan waarmeding akta dibawah tangan mengenai keahliwarisan.
- 7) Memberi surat keterangan kepada advokat dan memberi surat keterangan riset/praktikum kepada peneliti/mahasiswa yang telah melaksanakan praktek di lingkungan Pengadilan Agama.
- 8) Melakukan penyuluhan hukum kepada masyarakat.
- 9) Melakukan urusan kepegawaian, urusan keuangan kecuali pengelolaan biaya perkara / uang titipan pihak ketiga, serta urusan

surat menyurat, perlengkapan, rumah tangga dan perpustakaan yang didelegasikan dikuasakan oleh Menteri Agama. Mengawasi pelaksanaan tugas dan tingkah laku para Hakim, pegawai di lingkungan Kepaniteraan dan Sekretariat serta jalannya Peradilan Agama. Melaksanakan kegiatan daftar isian penggunaan anggaran (DIPA).

5. Tugas Pokok dan Fungsi Pengadilan Agama

Peradilan Agama merupakan salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam mengenai perkara perdata tertentu yang diatur dalam Undang-undang Nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 3 tahun 2006 dan selanjutnya telah diubah kembali dengan Undang-undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Kekuasaan kehakiman di lingkungan Peradilan Agama dilaksanakan oleh Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama yang berpuncak pada Mahkamah Agung Republik Indonesia sebagai Pengadilan Negara tertinggi. Seluruh pembinaan baik pembinaan teknis peradilan maupun pembinaan organisasi, administrasi dan keuangan dilakukan oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Pengadilan Agama merupakan Pengadilan Tingkat Pertama yang bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara-perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang perkawinan, kewarisan, wasiat dan hibah yang dilakukan berdasarkan hukum Islam serta

waqaf, zakat, infaq dan shadaqah serta ekonomi Syari'ah sebagaimana di atur dalam Pasal 49 UU Nomor 50 Tahun 2009. Untuk melaksanakan tugas pokok tersebut, Pengadilan Agama mempunyai fungsi sebagai berikut :

- a. memberikan pelayanan Tekhnis Yustisial dan Administrasi Kepaniteraan bagi perkara Tingkat Pertama serta Penyitaan dan Eksekusi.
- b. Memberikan pelayanan dibidang Administrasi Perkara banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali serta Administrasi Peradilan lainnya
- c. Memberikan pelayanan administrasi umum pada semua unsur di Lingkungan Pengadilan Agama.
- d. Memberikan keterangan, pertimbangan dan nasihat tentang Hukum Islam pada instansi Pemerintah di daerah Hukum nya apabila diminta.
- e. Memberikan pelayanan permohonan pertolongan pembagian harta peninggalan di luar sengketa antar orang – orang yang beragama Islam
- f. Waarmerking Akta Keahliwarisan dibawah tangan untuk pengambilan deposito/tabungan dan sebagainya
- g. Melaksanakan tugas-tugas pelayanan lainnya seperti penyuluhan hukum, memberikan pertimbangan hukum agama, pelayanan riset/penelitian, pengawasan terhadap advokat / penasehat hukum dan sebagainya.

6. Pengawasan Internal

Dalam rangka pelaksanaan kebijakan dan arahan pembangunan hukum yang telah digariskan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2010-2014 yang merupakan program kerja Badan Pengawasan

Mahkamah Agung tahun Anggaran 2010 dimana terdiri dari 3 (tiga) program yaitu:

1. Program Penerapan pemerintahan yang baik;
2. Program Peningkatan Pengawasan dan Akuntabilitas Aparatur Negara;
3. Program Peningkatan Kinerja.

Suatu hal yang harus disadari dan diakui lembaga peradilan merupakan salah satu lembaga yang sampai saat ini masih mendapat sorotan tajam seiring dengan pulihnya kepercayaan masyarakat terhadap kredibilitas dunia peradilan. Kondisi demikian ditengarai muncul dari akumulasi kekecewaan para pencari keadilan khususnya dan masyarakat pada umumnya yang diakibatkan oleh buruknya pelayanan publik peradilan.

Untuk mengatasi situasi dan kondisi tersebut, maka Pengadilan Agama Kabupaten Malang, telah mengambil langkah-langkah searah Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor : 145/KMA/SK/VIII/2007 Tanggal 29 Agustus 2007 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan di Lingkungan Badan-badan Peradilan disamping temuan-temuan dari Badan Pengawasan Mahkamah Agung RI yang dilaksanakan secara regular dan insidentil serta temuan-temuan dari Hakim Tinggi Pengawas Daerah yang dilaksanakan pada 6 bulan sekali. Pedoman tersebut digunakan sebagai acuan dalam pelaksanaan dan pengawasan melekat maupun pengawasan fungsional.

Sebagai implimentasi dari pengawasan tersebut terakhir telah diterbitkan surat Keputusan Ketua Pengadilan Agama Kabupaten Malang Nomor: W13-A35/6046/HK.00.8/X/SK/2010 tanggal 01 Oktober 2010 Tentang Penunjukan Hakim Pengawas Bidang dengan susunan sebagai berikut:

Tabel 1
 Susunan Hakim Pengawas Bidang
 Pengadilan Agama Kabupaten Malang
 Tahun 2010

NO	NAMA	PANGKAT/JABATAN	HAKIM PENGAWAS BIDANG
1	H. A. Rif'an, S.H.	IV/a, Wakil Ketua / Hakim Madya Pratama	Koordinator Hakim Pengawas Bidang
2	Drs. Waryono Drs. H. M. Zainuri, S.H., M.H.	IV/a, Hakim Pratama Utama IV/c, Hakim Madya Utama	Bidang Administrasi Perkara
3	Dra. Enik Faridaturrohmah Drs. Mashudi, M.H.	IV/a, Hakim Pratama Utama IV/b, Hakim Madya Muda	Bidang Administrasi Persidangan
4	Drs. Abd. Rouf, M.H.	IV/a, Hakim Madya Pratama	Bidang Administrasi Umum
5	H. Syamsul Arifin, S.H.	IV/a, Hakim Madya Pratama	Bidang Kinerja Pelayanan Publik

Sumber: *Data Sekunder, diolah, 2011*

Pengawasan dilakukan setiap saat dan laporan dibuat setiap 3 bulan sekali dengan dikoordinasikan oleh Wakil Ketua Pengadilan Agama Kabupaten Malang dengan mengadakan rapat-rapat koordinasi yang dipimpin oleh Wakil Ketua Pengadilan Agama Kabupaten Malang sebagai koordinator Hakim Pengawas Bidang sebagaimana jadwal laporan dan tindak lanjut hasil pengawas bidang sebagai berikut:

Tabel 2

Jadwal Laporan dan Tindak Lanjut Hasil Pengawas Bidang

Pengadilan Agama Kabupaten Malang

Tahun 2010

NO	PERIODE PENGAWASAN	WAKTU PELAPORAN	KEGIATAN	KETERANGAN
1	Januari s/d Maret 2010	Akhir Maret 2010	Rapat Koordinasi hasil pengawasan dengan hakim Pengawas Bidang	Laporan atas temuan-temuan Hasil Pengawasan bidang pada periode yang bersangkutan sesuai catatan dalam Lembar Temuan Pemeriksaan (LTP) hasil pengawasan
		Awal April 2010	Rapat Koordinasi tindaklanjut hasil pengawasan dengan Kepaniteraan/Kesekretariatan yang dikoordinasikan oleh Panitera/Sekretaris	Laporan dan Penjelasan tindak lanjut Hasil temuan Pengawas bidang
2	April s/d Juni 2010	Akhir Juni 2010	Rapat Koordinasi hasil pengawasan dengan hakim pengawas bidang	Laporan atas temuan-temuan Hasil Pengawasan bidang pada periode yang bersangkutan sesuai catatan dalam Lembar Temuan Pemeriksaan (LTP) hasil pengawasan
		Awal Juli 2010	Rapat Koordinasi tindaklanjut hasil pengawasan dengan Kepaniteraan/Kesekretariatan yang dikoordinasikan oleh Panitera/Sekretaris	Laporan dan Penjelasan tindak lanjut Hasil temuan Pengawas bidang
3	Juli s/d September 2010	Akhir September 2010	Rapat Koordinasi hasil pengawasan dengan hakim Pengawas Bidang	Laporan atas temuan-temuan Hasil Pengawasan bidang pada periode yang bersangkutan sesuai catatan dalam Lembar Temuan Pemeriksaan (LTP) hasil pengawasan
		Awal Oktober 2010	Rapat Koordinasi tindaklanjut hasil pengawasan dengan Kepaniteraan/Kesekretariatan yang dikoordinasikan oleh Panitera/Sekretaris	Laporan dan Penjelasan tindak lanjut Hasil temuan Pengawas bidang

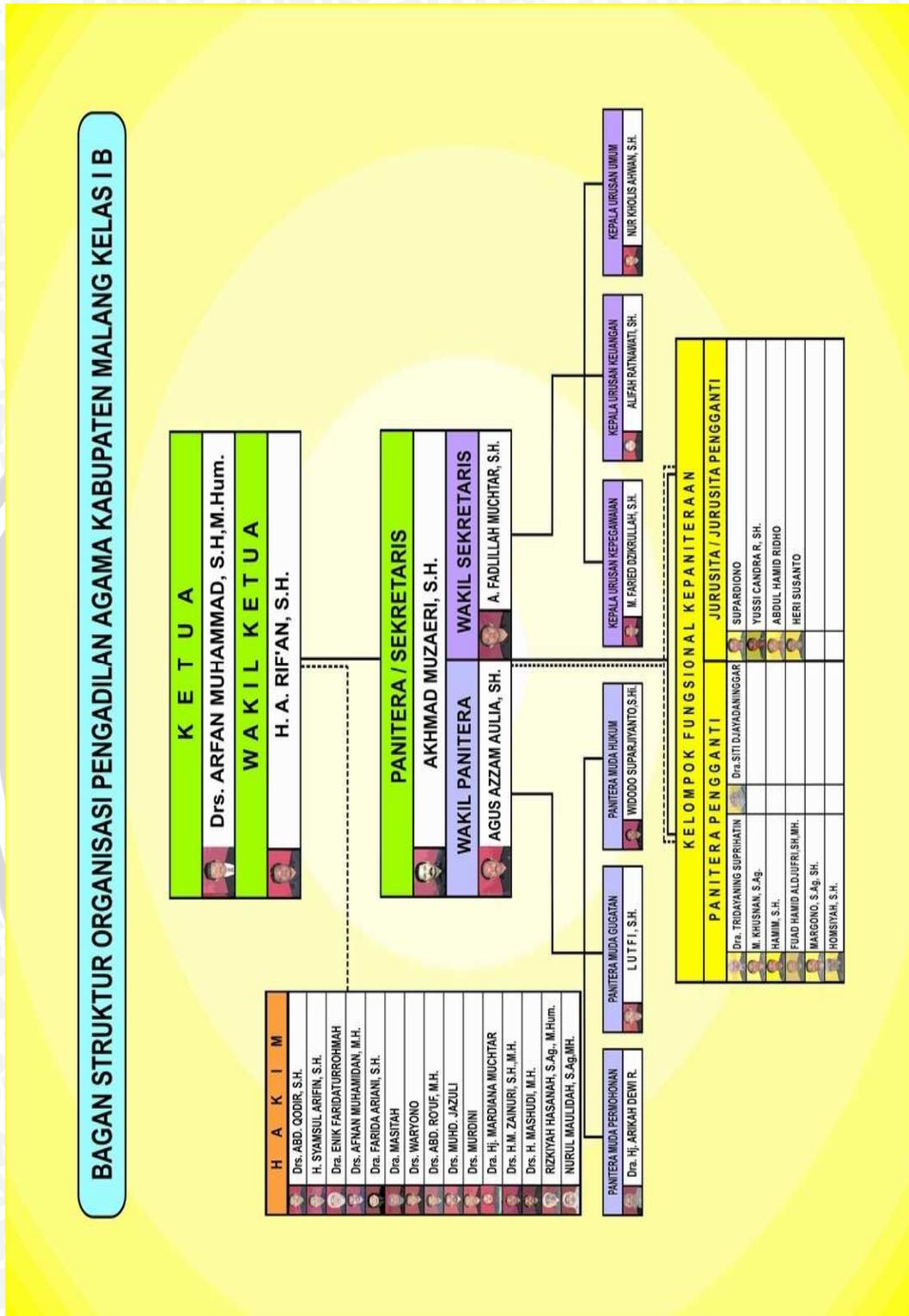
4	Oktober s/d Desember 2010	Akhir Desember 2010	Rapat Koordinasi hasil pengawasan dengan hakim Pengawas Bidang	Laporan temuan-temuan Hasil Pengawasan bidang pada periode yang bersangkutan sesuai catatan dalam Lembar Temuan Pemeriksaan (LTP) hasil pengawasan
---	---------------------------	---------------------	--	--

Sumber: *Data Sekunder, diolah, 2011*

Pada setiap rapat-rapat koordinasi ditunjuk 2 orang Notulen, masing-masing Wakil Panitera dan Wakil Sekretaris. Penunjukan Wakil Panitera dan Wakil Sekretaris sebagai notulen rapat dimaksudkan agar temuan-temuan hasil pengawasan dapat segera ditindak lanjuti sesuai dengan tugas masing-masing di bawah koordinasi Panitera/Sekretaris.



7. Struktur Organisasi Pengadilan Agama Kabupaten Malang



Sumber: Data sekunder, diolah, 2011.



B. Efektivitas Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990.

Perceraian merupakan bagian dari perkawinan, karena itu perceraian senantiasa diatur oleh hukum perkawinan. Hukum perkawinan yang berlaku di Indonesia tidak hanya satu macam, tetapi berlaku berbagai peraturan hukum perkawinan untuk pelbagai golongan warga negara dan untuk pelbagai daerah. Akan tetapi yang akan dibahas disini adalah perceraian yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil secara hukum Islam yang diajukan di Pengadilan Agama Kabupaten Malang.

Bagi Pegawai Negeri Sipil, untuk melangsungkan perkawinan maupun perceraian tidak seperti masyarakat lain pada umumnya. Perlu adanya syarat-syarat administrasi lain yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil yang sebagian pasalnya diubah ke dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990.

Sebelum membahas secara mendalam tentang efektivitas pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 terkait putusan yang diputus oleh hakim di Pengadilan Agama Kabupaten Malang maka akan dijelaskan terlebih dahulu mengenai keadaan umum perkara perceraian yang dilakukan di Pengadilan Agama Kabupaten Malang pada tahun 2010 adalah sebagai berikut.

Tingkat perceraian di Kabupaten Malang cenderung masih tinggi di tahun 2010. Berdasarkan data yang diperoleh dari Pengadilan Agama Kabupaten Malang mengungkapkan bahwa angka perceraian selama tahun 2010 mencapai 6024 kasus. Jumlah ini mengalami penurunan dibanding tahun 2009 yang mencapai 6.716 kasus. Bila dirata-rata, dalam setiap bulannya ada 502 kasus

perceraian. Jika disederhanakan lagi, maka per hari ada 16 pasangan suami isteri yang mengajukan gugatan cerai di tahun 2010. Hal ini bisa dilihat dalam tabel berikut, yaitu:

Tabel 1.

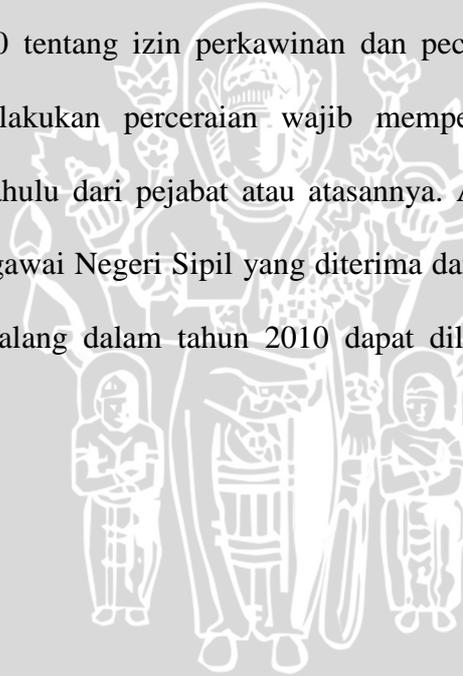
Data Perkara Perceraian yang Diterima
Di Lingkungan Pengadilan Agama Kabupaten Malang
Tahun 2010

Bulan	Cerai Talak	Cerai Gugat
Januari	212	369
Februari	159	285
Maret	191	394
April	196	307
Mei	157	265
Juni	158	326
Juli	168	298
Agustus	152	219
September	152	321
Oktober	215	454
Nopember	162	348
Desember	170	346
Jumlah	2092	3932

Sumber: *Data Sekunder, diolah, 2011*

Dari tabel tersebut dapat dilihat bahwa jumlah perkara perceraian yang diterima Pengadilan Agama Kabupaten Malang pada tahun 2010 sebanyak 6024 kasus. Untuk perkara cerai talak yang diterima oleh Pengadilan Agama Kabupaten Malang pada tahun 2010 paling banyak terjadi pada bulan Oktober yakni sejumlah 215 perkara perceraian sedangkan untuk perkara cerai gugat paling banyak diterima oleh Pengadilan Agama Kabupaten Malang juga terjadi pada bulan Oktober yakni sejumlah 454 perkara perceraian.

Sedangkan tingkat perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 tentang izin perkawinan dan perceraian Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin atau surat keterangan terlebih dahulu dari pejabat atau atasannya. Adapun laporan khusus perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil yang diterima dan diputus di Pengadilan Agama Kabupaten Malang dalam tahun 2010 dapat dilihat dari tabel berikut, yaitu:



Tabel 2.

LAPORAN PERKARA KHUSUS PP. NO. 10 TAHUN 1983 juncto PP. NO. 45

TAHUN 1990

PENGADILAN AGAMA KABUPATEN MALANG

BULAN DESEMBER TAHUN 2010

N O M O R	PENGADILAN AGAMA	JENIS PERKARA						Jumlah	DIPUTUS			SISA			PERKARA YANG DIPUTUS				Keterangan
		Izin Poligami		Cerai Talak		Cerai Gugat			Izin Poligami	Cerai Talak	Cerai Gugat	Penggugat/ Pemohon		Tergugat/ Termohon					
		Sisa	Terima	Sisa	Terima	Sisa	Terima					Ada Izin Pejabat	Tidak Ada Izin Pejabat	Ada Persetujuan Pejabat	Tidak Ada Persetujuan Pejabat				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	
1	JANUARI	-	-	4	2	10	3	19	-	1	2	-	5	11	2	-	1	-	-
2	FEBRUARI	-	-	5	3	11	1	20	-	4	4	-	4	8	6	-	2	-	-
3	MARET	-	-	4	-	8	4	16	-	-	-	-	4	12	-	-	-	-	-
4	APRIL	-	-	4	4	12	3	23	-	3	4	-	5	11	5	-	2	-	-
5	MEI	-	-	5	2	11	1	19	-	2	2	-	5	10	1	-	3	-	-
6	JUNI	-	-	5	3	10	1	19	-	6	2	-	2	9	7	-	1	-	-
7	JULI	-	-	2	1	9	-	12	-	2	4	-	1	5	4	-	2	-	-
8	AGUSTUS	-	-	1	3	5	2	11	-	-	1	-	4	6	1	-	-	-	-
9	SEPTEMBER	-	-	4	1	6	3	14	-	1	2	-	4	7	3	-	-	-	-
10	OKTOBER	-	-	4	1	7	-	12	-	1	1	-	4	6	2	-	-	-	-
11	NOPEMBER	-	-	4	1	6	-	11	-	2	2	-	3	4	4	-	-	-	-
12	DESEMBER	-	-	3	-	4	-	7	-	1	-	-	2	4	1	-	-	-	-
JUMLAH				45	21	99	18	183		23	24		43	93	36		11		

Sumber: Data Sekunder, Diolah, 2011.

Khusus untuk laporan perkara Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang izin perkawinan dan perceraian Pegawai Negeri Sipil jumlah perkara terbesar terjadi pada Bulan April dengan jumlah 23 perkara dimana terbagi dalam 8 perkara cerai talak dan 15 perkara cerai gugat. Apabila diprosentase jumlah tingkat perceraian Pegawai Negeri Sipil yang melakukan perceraian di tahun 2010 adalah hanya sebesar 3% dari total seluruh jumlah perceraian pada umumnya yaitu 6024 perkara. Angka tersebut tergolong sangat rendah sekali apabila dilihat dari tingkat nasional. Sedangkan untuk adanya surat izin dari pejabat bagi Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan gugatan perceraian di Pengadilan Agama Kabupaten Malang di tahun 2010 adalah hanya 20% dari seluruh total jumlah perceraian yaitu 183 perkara.

Dalam hal ini penelitian yang dilakukan adalah dengan mengambil sampel berupa 3 putusan yang diambil secara acak dimana perkara perceraian dimaksud adalah perceraian berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1945 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil yang diajukan di Pengadilan Agama Kabupaten Malang. Kasus perkara dari ketiga putusan tersebut dapat dilihat sebagai berikut:

Tabel 3.
Kasus Posisi Perceraian Pegawai Negeri
Pengadilan Agama Kabupaten Malang

Kasus Posisi	Penggugat	
	Suami	Isteri
Kasus I (Suami TNI-AD, Isteri Swasta)	Berstatus sebagai TNI-AD Mengajukan permohonan cerai kepada Isteri dengan status swasta, dan ia membuat surat pernyataan sanggup untuk memberikan nafkah anak sebesar Rp 750.000 setiap bulan hingga anak tersebut dewasa.	-
Kasus II (Suami Polri, Isteri PNS)	Berstatus sebagai Anggota Polri, Mengajukan permohonan cerai kepada isteri dengan status sebagai PNS, dan didalam eksepssi isterinya menuntut untuk diberikan nafkah kepadanya. Karena isterinya telah diputus oleh PN Kabupaten Malang melakukan KDRT sehingga PA Kab. Malang menganggap isteri telah nuzur atau durhaka kepada suami.	-
Kasus III (Suami PNS, Isteri PNS)	Berstatus sebagai PNS, Mengajukan permohonan cerai kepada isteri dengan status sebagai PNS, dengan alasan terjadi perselisihan dan pertengkaran yang tidak dapat disembuhkan lagi antara mereka. Dan telah berpisah rumah selama 5 bulan, serta dikaruniai dua orang anak.	-

Sumber: *Data Sekunder, Diolah, 2011.*

Dari tabel kasus posisi perceraian di atas dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. AA, pekerjaan TNI-AD sebagai pemohon melawan XX, pekerjaan swasta sebagai termohon. Dari perkawinan tersebut dikaruniai 2 orang anak masing-masing berumur 9 tahun dan 12 tahun. Di dalam pertimbangan hakim antara pemohon dan termohon telah terjadi perselisihan dan pertengkaran yang terus menerus dan tidak ada harapan lagi untuk rukun dalam rumah tangga (syikoq). Pemohon diberikan ijin untuk mengucapkan ikrar talak satu kepada termohon dan dihukum membayar nafkah anak sesuai dengan surat pernyataannya yang menyatakan sanggup membayar nafkah anak setiap bulannya sebesar Rp. 750.000,- sampai anak tersebut dewasa.
2. BB, pekerjaan anggota POLRI sebagai pemohon melawan YY, pekerjaan PNS sebagai termohon. Dari perkawinan tersebut mereka dikaruniai 2 orang anak. Didalam pertimbangan majelis hakim menyatakan bahwa telah ditemukan fakta bahwa ZZ sebagai istri telah melakukan Kekerasan Dalam Rumah Tangga dengan demikian tergugat telah berlaku nusyuz maka tidak berhak mendapatkan nafkah dari suami. Majelis hakim memberi ijin kepada pemohon untuk mengucapkan ikrar talak satu kepada termohon.
3. CC, pekerjaan PNS sebagai pemohon melawan ZZ, pekerjaan PNS sebagai termohon. Dari perkawinan tersebut dikaruniai 2 orang anak yang berumur 15 tahun dan 13 tahun. Di dalam pertimbangan hakim antara pemohon dan termohon telah terjadi perselisihan dan pertengkaran yang terus menerus dan tidak ada harapan lagi untuk rukun dalam rumah tangga

(Marriage Breakdown), dan Pemohon diberikan ijin untuk mengucapkan ikrar talak satu kepada termohon.

Tabel 4.
Putusan Perceraian Pegawai Negeri
Pengadilan Agama Kabupaten Malang

Kasus	Putusan Hakim	
	Suami	Isteri
Kasus I (Suami TNI-AD, Isteri Swasta)	Diputus dengan dikabulkan untuk mengucapkan ikrar talak kepada isterinya dan dihukum untuk memberikan nafkah kepada dua anaknya sebesar Rp. 750.000 setiap bulan hingga anak tersebut dewasa.	-
Kasus II (Suami Polri, Isteri PNS)	Diputus dengan dikabulkan untuk sebagian permohonan dan untuk mengucapkan ikrar talak kepada isterinya. Untuk permohonan isteri dalam hal nafkah ditolak oleh majelis hakim karena isteri nuzus sehingga tidak berhak untuk mendapatkan nafkah dari suami.	-
Kasus III (Suami PNS, Isteri PNS)	Diputus dengan dikabulkan untuk mengucapkan ikrar talak satu kepada isterinya akibat adanya perselisihan yang tidak bisa didamaikan lagi antara mereka dan disimpulkan oleh majelis hakim bahwa keadaan rumah tangga mereka telah pecah (<i>Marriage Breakdown</i>). Walaupun tidak secara eksplisit dalam putusan tidak dihukum untuk memberikan nafkah atas anak namun atas itikad baik dari ayah mau memberikan nafkah untuk dua anaknya melalui ibu/mantan isterinya.	-

Sumber: *Data Sekunder, Diolah, 2011.*

Dari ketiga putusan di atas penulis telah berhasil mewawancarai 3 orang pihak yang dalam hal ini masing-masing adalah para mantan isteri dari Pegawai Negeri Sipil tersebut. Dalam hal ini dua diantaranya menyatakan bahwa tidak mengetahui tentang adanya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil khususnya pasal 8. Hal itu menyebabkan mereka tidak menuntut pembagian gaji tersebut di dalam persidangan. Salah satu

diantaranya menyatakan mengetahui adanya aturan seperti itu karena beliau juga berprofesi sebagai Pegawai Negeri Sipil dan beliau telah meminta hakim untuk menetapkan pembagian gaji sesuai dengan PP tersebut akan tetapi ditolak karena ia telah terbukti berbuat nuzus (isteri durhaka) yaitu melakukan KDRT terhadap suami.³³ Sehingga ia tidak berhak untuk mendapatkan nafkah dari mantan suaminya tersebut. Untuk anak berada dalam asuhan YY dan beliau mengaku bahwa untuk biaya anak-anaknya setiap bulannya adalah dari gajinya sendiri sebagai PNS dan tidak menerima dari mantan suaminya tersebut.

Akan tetapi untuk putusan yang nomor 1 telah secara terang dan tegas menghukum AA sebagai suami untuk membayar dan memberikan nafkah untuk kedua anaknya sebesar Rp. 750.000 setiap bulannya sampai anak tersebut dewasa. Mengenai hal itu XX, sebagai mantan isterinya menyatakan bahwa setiap bulan ia dikirim uang sebesar Rp. 750.000 sebagai nafkah untuk anak-anaknya tersebut.³⁴ Akan tetapi beliau sebagai isteri tidak mengetahui akan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tersebut karena suaminya juga tidak pernah memberitahukan aturan tersebut kepada dirinya karena ia hanya seorang ibu rumah tangga.

Sedangkan untuk putusan kasus ketiga, ZZ sebagai isteri hanya pasrah dengan permohonan cerai suaminya tersebut dan tidak meminta apapun di dalam persidangan kecuali hanya perceraian. Dalam hal nafkah untuk anak mantan suami selama ini masih mengirimkan uang sebesar Rp. 700.000 setiap bulannya untuk kedua anaknya karena anak diasuh oleh isteri, walaupun tidak secara eksplisit dalam putusan tidak dihukum untuk memberikan nafkah atas anak

³³ Hasil wawancara dengan YY selaku mantan isteri dari PNS, tanggal 27 April 2011.

³⁴ Hasil wawancara dengan XX selaku mantan isteri dari PNS, tanggal 27 April 2011.

namun atas itikad baik dari ayah mau memberikan nafkah untuk dua anaknya melalui ibu/mantan isterinya.³⁵

Secara etimologi kata efektivitas berasal dari kata efektif dalam bahasa Inggris "*effective*" yang telah mengintervensi ke dalam bahasa Indonesia dan memiliki makna "berhasil" dalam bahasa Belanda "*effectief*" memiliki makna "berhasil guna". Sedangkan efektivitas hukum secara tata bahasa dapat diartikan sebagai keberhasilan-gunaan hukum, dalam hal ini berkenaan dengan keberhasilan pelaksanaan hukum itu sendiri. Sehingga untuk mengetahui efektif atau tidak suatu peraturan di dalam masyarakat, khususnya dalam hal ini para Pegawai Negeri Sipil yang melakukan perceraian harus berdasarkan peraturan yang berlaku. Hal ini dapat dilihat dari beberapa faktor yang mempengaruhi penegakan hukum yang terdiri sebagai berikut:

1. Faktor Hukumnya Sendiri

Faktor yang pertama ialah dilihat dari hukumnya itu sendiri atau materi hukum atau isi dari pada hukum yang digunakan. Dalam hal ini mengenai perceraian yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil terdapat peraturan khusus yang mengatur tentang tata cara melakukan perceraian. Peraturan yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil.

Pegawai Negeri Sipil yang ingin melakukan perceraian, wajib memperoleh izin terlebih dahulu dari Pejabat atau atasannya. Untuk ini ia harus terlebih dahulu mengajukan permintaan secara tertulis (pasal 3), melalui saluran hierarki yang ada

³⁵ Hasil wawancara dengan ZZ selaku mantan isteri dari PNS, tanggal 25 Juni 2011.

dalam lingkungan dimana yang bersangkutan bekerja (pasal 5 ayat (2)). Dalam surat permintaan izin bercerai harus dicantumkan alasan yang lengkap yang mendasari permintaan izin tersebut.

Alasan-alasan yang sah untuk melakukan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil adalah salah satu atau lebih alasan sebagaimana tersebut di bawah ini:

- a. Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pematat, penjudi, dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan.

Perceraian yang diajukan menggunakan alasan salah satu pihak berbuat perzinan harus dibuktikan dengan:

- 1) Keputusan Pengadilan
- 2) Surat pernyataan dari sekurang-kurangnya dua orang saksi yang telah dewasa yang melihat perzinahan itu. Surat tersebut diketahui oleh pejabat yang berwajib, serendah-rendahnya Camat dan dibuat menurut contoh sesuai dengan Lampiran II A Surat Edaran Kepala BAKN No. 08/SE/1983, atau
- 3) Perzinahan itu diketahui oleh salah satu pihak (suami dan/atau isteri) dengan tertangkap tangan. Dalam hal yang demikian, maka pihak yang mengetahui secara tertangkap tangan itu membuat laporan yang menguraikan hal ikhwal perzinahan itu.

Sedangkan perceraian yang diajukan dengan menggunakan salah satu pihak menjadi pemabuk, penjudi, atau pematat maka harus dibuktikan dengan:

- 1) Surat pernyataan dari 2 (dua) orang saksi yang telah dewasa yang mengetahui perbuatan itu, yang diketahui oleh pejabat yang berwajib serendah-rendahnya camat, yang dibuat menurut contoh

yang sesuai dengan lampiran III Surat Edaran Kepala BAKN No. 08/SE/1983, atau

2) Surat keterangan dari dokter atau polisi yang menerangkan bahwa menurut hasil pemeriksaan, yang bersangkutan telah menjadi pemabuk, pematik, atau penjudi yang sukar disembuhkan/diperbaiki.

b. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama dua tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain di luar kemampuannya.

Perceraian yang diajukan menggunakan alasan ini maka harus dibuktikan dengan surat pernyataan dari Kepala Kelurahan/Kepala Desa, yang disahkan oleh pejabat yang berwajib srendah-rendahnya camat.

c. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara lima (5) tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung.

Perceraian yang diajukan dengan menggunakan alasan ini maka harus dibuktikan dengan Keputusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.

d. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan yang membahayakan pihak lain.

Perceraian yang diajukan dengan menggunakan alasan ini maka harus dibuktikan dengan visum et repertum dari dokter pemerintah.

e. Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami/istri.

Menurut pasal 7 ayat (2) PP No. 10 Tahun 1983, isteri mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai isteri, tidak dapat dijadikan alasan untuk melakukan perceraian. Alasan ini hanyalah dapat dijadikan sebagai salah satu syarat alternatif bagi Pegawai Negeri Sipil pria untuk poligami.

- f. Antara suami dan istri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.

Perceraian yang diajukan dengan menggunakan alasan ini maka harus dibuktikan dengan surat pernyataan dari Kepala Kelurahan/Kepala Desa yang disahkan oleh pejabat yang berwajib serendah-rendahnya Camat.³⁶

Setiap atasan yang menerima surat permintaan izin untuk bercerai harus berusaha terlebih dahulu merukunkan kembali suami isteri tersebut. Apabila usahanya tidak berhasil, maka ia meneruskan permintaan izin perceraian itu kepada Pejabat melalui saluran hierarki disertai pertimbangan tertulis selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan sejak menerima permintaan izin itu. Dalam surat pertimbangan tersebut antara lain dikemukakan keadaan objektif suami isteri tersebut dan memuat pula saran-saran sebagai bahan pertimbangan bagi Pejabat dalam mengambil keputusan.

Pejabat yang menerima permintaan izin untuk melakukan perceraian wajib memperhatikan dengan seksama alasan-alasan yang dikemukakan dalam permintaan izin tersebut dan pertimbangan dari atasan Pegawai Negeri yang bersangkutan. Setiap Pejabat harus mengambil keputusan selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan sejak menerima surat permintaan izin tersebut.

³⁶ Riduan Syahrani, *Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil*, PT.Media Sarana Press, Jakarta, 1987, hal. 65-67.

Permintaan izin untuk bercerai ditolak apabila:³⁷

- a) Bertentangan dengan ajaran/peraturan agama yang dianut Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan;
- b) Tidak alasan untuk bercerai;
- c) Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan atau
- d) Alasan yang dikemukakan bertentangan dengan akal sehat.

Permintaan izin untuk bercerai dapat diberikan apabila:

- a) Tidak bertentangan dengan ajaran/peraturan agama yang dianut Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan;
- b) Ada alasan untuk bercerai;
- c) Tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan atau
- d) Alasan yang dikemukakan tidak bertentangan dengan akal sehat.

Kewajiban Pegawai Negeri Sipil pria yang menceraikan isterinya adalah memberikan biaya penghidupan baik kepada bekas isterinya maupun anak-anaknya. Hal ini diatur dalam pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990. Dalam ketentuan tersebut diatur antara lain:

- (1) Apabila perceraian terjadi atas kehendak Pegawai Negeri Sipil pria maka ia wajib menyerahkan sebagian gajinya untuk penghidupan bekas isteri dan anak-anaknya.

³⁷ Ibid. hal. 68.

- (2) Pembagian gaji sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ialah sepertiga untuk Pegawai Negeri Sipil pria yang bersangkutan, sepertiga untuk bekas isterinya, dan sepertiga untuk anak atau anak-anaknya.
- (3) Apabila dari perkawinan tersebut tidak ada anak maka bagian gaji yang wajib diserahkan oleh Pegawai Negeri Sipil pria kepada bekas isterinya ialah setengah dari gajinya.
- (4) Pembagian gaji kepada bekas istri tidak diberikan apabila alasan perceraian disebabkan karena istri berzinah, dan atau melakukan kekejaman atau penganiayaan berat baik lahir maupun batin terhadap suami, dan atau istri menjadi pemabuk, pematik, dan penjudi yang sukar disembuhkan, dan atau istri telah meninggalkan suami selama dua tahun berturut-turut tanpa izin suami dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain diluar kemampuannya.
- (5) Apabila perceraian terjadi atas kehendak isteri, maka ia tidak berhak atas bagian penghasilan dari bekas suaminya.
- (6) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (5) tidak berlaku, apabila istri minta cerai karena dimadu, dan atau suami berzinah, dan atau suami melakukan kekejaman atau penganiayaan berat baik lahir maupun batin terhadap istri, dan atau suami menjadi pemabuk, pematik, dan penjudi yang sukar disembuhkan, dan atau suami telah meninggalkan istri selama dua tahun berturut-turut tanpa izin istri dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain diluar kemampuannya.

- (7) Apabila bekas isteri Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan kawin lagi, maka haknya atas bagian gaji dari bekas suaminya menjadi hapus terhitung mulai ia kawin lagi.

Dalam hal perceraian yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil pria terhadap isterinya serta mempunyai anak maka berlaku pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah tersebut yang menyatakan bahwa "sepertiga bagian gaji untuk Pegawai Negeri Sipil pria yang bersangkutan, sepertiga bagian gaji untuk bekas isterinya, dan sepertiga bagian gaji untuk anak atau anak-anaknya."

Penyerahan sebagian gaji Pegawai Negeri Sipil pria untuk penghidupan bekas isteri dan anak-anaknya tersebut diatur dengan ketentuan-ketentuan sebagai berikut:³⁸

- a) Apabila anak mengikuti bekas isteri, maka pembagian gaji ditetapkan sebagai berikut:
 - (1) Sepertiga gaji untuk Pegawai Negeri Sipil pria yang bersangkutan.
 - (2) Sepertiga gaji untuk bekas isterinya.
 - (3) Sepertiga gaji untuk anaknya yang diterimakan kepada bekas isterinya yang mengasuh dan memelihara anak tersebut.
- b) Apabila perkawinan tidak menghasilkan anak, maka gaji dibagi dua, yaitu setengah untuk Pegawai Negeri Sipil Pria yang bersangkutan dan setengah untuk bekas isterinya.
- c) Apabila anak mengikuti Pegawai Negeri Sipil pria yang bersangkutan, maka pembagiab gaji ditetapkan sebagai berikut:

³⁸ Ibid hal. 71-73

- (1) Sepertiga gaji untuk Pegawai Negeri Sipil Pria yang bersangkutan.
 - (2) Sepertiga gaji untuk bekas isterinya.
 - (3) Sepertiga gaji untuk anaknya yang diterimakan kepada Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan
- d) Apabila sebagian anak mengikuti Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan dan sebagian lagi mengikuti bekas isteri, maka sepertiga gaji yang menjadi hak anak itu dibagi menurut jumlah anak.
 - e) Apabila bekas isteri yang bersangkutan kawin lagi maka pembayaran bagian gaji itu dihentikan terhitung mulai bulan berikutnya bekas isteri yang bersangkutan kawin lagi.
 - f) Apabila bekas isteri yang bersangkutan kawin lagi, sedang semua anak ikut bekas isteri tersebut, maka sepertiga gaji tetap menjadi hak anak tersebut yang diterimakan kepada bekas isteri yang bersangkutan.
 - g) Apabila anak telah berusia 21(dua puluh satu) tahun, atau 25 (dua puluh lima) tahun apabila anak tersebut masih bersekolah, yang telah/pernah kawin, atau telah mempunyai penghasilan sendiri maka pembayaran bagian gaji untuknya dihentikan.
 - h) Apabila Pegawai Negeri Sipil pria yang telah menceraikan isterinya dan kemudian kawin lagi dengan wanita lain dan kemudian menceraikannya lagi, maka bekas isteri tersebut berhak menerima:
 - (1) Sepertiga dari sepertiga gaji Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan, apabila anak mengikuti Pegawai Negeri Sipil tersebut.

- (2) Dua pertiga dari sepertiga gaji Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan apabila anak mengikuti bekas isteri
- (3) Apabila sebagian anak mengikuti Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan dan sebagian anak mengikuti bekas isteri, maka sepertiga dari sepertiga gaji yang menjadi hak anak itu, dibagi menurut jumlah anak.

Pembagian gaji sebagaimana tersebut di atas, adalah menjadi kewajiban masing-masing Pejabat yang bersangkutan, atau Pejabat lain yang ditunjuk olehnya dan yang menandatangani daftar gaji adalah Pegawai Negeri yang bersangkutan.

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan di Pengadilan Agama Kabupaten Malang menyatakan bahwa untuk penerapan mengenai pasal 8 ayat (2) tersebut sangatlah jarang untuk digunakan sebagai pertimbangan dalam putusan hakim tentang perkara perceraian yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Kabupaten Malang. Hal ini dikarenakan selama ini isi dari gugatan maupun permohonan perceraian yang diajukan di Pengadilan Agama Kabupaten Malang, di dalam petitumnya tidak menyebutkan atau meminta sesuai dengan Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 tentang izin perkawinan dan perceraian Pegawai Negeri Sipil. Mayoritas mereka yang mengajukan perceraian tidak menyebutkan atau meminta sesuai dengan Pasal 8 ayat (2) tersebut. Mereka hanya meminta penetapan atau putusan perceraian saja, sedangkan untuk masalah kewajiban suami yang menceraikan isteri dan anak-anaknya diselesaikan sendiri secara kekeluargaan. Akan tetapi meskipun tidak diminta di dalam gugatan atau

permohonan tentang penafkahan suami terhadap mantan isteri dan anak-anaknya, hakim secara ex officio dapat menetapkan sendiri terhadap biaya nafkah terhadap anak. Penetapan besarnya nafkah terhadap anak ini tidak berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tersebut. Besarnya penetapan nafkah terhadap anak ini didasarkan pada kewajaran dan kemampuan dari suami.³⁹

Apabila dilihat dari putusan tersebut di atas dari ketiga putusan perceraian yang diputus oleh Pengadilan Agama Kabupaten Malang ini tidak mempertimbangkan sama sekali tentang Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 di dalam pertimbangan hukumnya secara eksplisit. Di dalam pertimbangan hukumnya hanya diambil pasal 3 saja yaitu tentang adanya izin dari atasan/pejabat tempat Pegawai Negeri itu bekerja. Hal ini memperlihatkan ketidakefektifan dalam penerapan dari Peraturan Pemerintah tersebut di dalam putusan hakim yaitu tidak sepenuhnya mempertimbangkan Peraturan Pemerintah itu, tetapi hanya mengambil sebagian pasal saja. Seharusnya apabila dalam proses perceraian telah mempertimbangkan sesuai dengan Peraturan Pemerintah itu maka akibat perceraian pun juga mempertimbangkan Pasal 8 ayat (2) tersebut sehingga tercapai suatu kepastian hukum dari peraturan.

Adapun faktor penghambat dari penerapan Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah tahun 1983 di dalam contoh putusan di atas ialah karena ketentuan pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 ini bertentangan dengan hukum Islam yaitu dalam hal kewajiban suami terhadap mantan isteri setelah bercerai yang harus menanggung

³⁹ Hasil wawancara dengan Drs. H.M. Zainuri, S.H., M.H. selaku Hakim di Pengadilan Agama Kabupaten Malang.

nafkah sampai isteri tersebut menikah lagi. Padahal menurut hukum Islam kewajiban suami terhadap mantan isteri hanya sebatas masa iddah saja, setelah lewat masa iddah suami sudah bebas kewajiban terhadap mantan isterinya. Sedangkan untuk kewajiban biaya hadhanan masih melekat sampai anak tersebut dewasa atau telah berumur 21 tahun. Menurut Kompilasi Hukum Islam pasal 149 menyatakan bahwa bilamana perkawinan putus karena talak, maka bekas suami wajib:

- a) memberikan mut'ah yang layak kepada bekas isterinya, baik berupa uang atau benda, kecuali bekas isteri tersebut qobla al dukhul;
- b) memberi nafkah, maskan dan kiswah kepada bekas isteri selama dalam iddah, kecuali bekas isteri telah di jatuhi talak ba'in atau nusyus dan dalam keadaan tidak hamil;
- c) melunasi mahar yang masih terhutang seluruhnya, dan separoh apabila qobla al dukhul;
- d) memberikan biaya hadhanan untuk anak-anaknya yang belum mencapai umur 21 tahun.

Hal senada juga dikatakan oleh Waryono, menyatakan bahwa apabila suami telah menjatuhkan talak kepada isterinya maka seorang suami memiliki kewajiban-kewajiban, antara lain sebagai berikut:

- 1) Nafkah Madhiyah

Nafkah materi (*madhiyah*) adalah sesuatu yang dikeluarkan suami dari hartanya untuk kepentingan isterinya berupa hal-hal yang bersifat lahiriah atau materi,

- 2) Nafkah iddah

Nafkah yang wajib diberikan bekas suami kepada bekas isteri yang diceraiannya untuk waktu iddah. Iddah bermaksud suatu jangka waktu yang perlu dilalui oleh isteri yang telah dicerai oleh suaminya (cerai hidup atau mati). Isteri tersebut harus menunggu supaya dapat dipastikan apakah ia hamil, sebelum dibolehkan menikah lagi.

3) Nafkah mut'ah

Nafkah mut'ah adalah pemberian bekas suami kepada isteri yang telah dijatuhi talak berupa benda atau uang dan lainnya jika perceraian itu bukan karena kesalahan isteri dan bukan kematian suami.

4) Kiswah

Kebiasaan yang dilakukan oleh seorang isteri dalam rumah tangga. Dalam hal ini suami memberikan nafkah berbentuk pakaian, yakni kain baju menurut ma'ruf bagi isteri yang ditalak selama masa iddah.

5) Maskan

Menyediakan perumahan, yakni tempat kediaman bagi isteri yang telah ditalak raj'i sedangkan bagi isteri yang ditalak ba'in hanya disediakan tempat kediaman kalau dia dalam keadaan hamil selama masa iddah.⁴⁰

Sedangkan faktor pendorong adalah dalam hal nafkah untuk anak menurut Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 tentang izin perkawinan dan perceraian Pegawai Negeri Sipil ini merupakan suatu ketentuan yang sangat menjamin haknya sebagai anak karena ia mendapat sebagian gaji ayahnya itu sampai ia dianggap dewasa sehingga tidak ada permasalahan disini apabila seorang ayah

⁴⁰ Hasil wawancara dengan Drs. Waryono, SH., selaku Hakim Pengadilan Agama Kabupaten Malang, 18 Januari 2011.

dikenai hukuman sesuai PP tersebut. Hal ini karena tidak ada istilah mantan anak setelah ada perceraian.

Kemudian setelah membahas tentang efektifitas sisi hukumnya yaitu Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983, maka selanjutnya akan dibahas efektifitas ditinjau dari sisi penegak hukumnya sendiri sebagaimana berikut ini.

2. Faktor Penegak Hukumnya

Perceraian hanya dapat dilakukan di Pengadilan karena pengadilan merupakan forum hukum yang dapat memberikan keputusan bagi para pihak terkait pencari keadilan. Secara garis besar hukum acara yang berlaku dalam perkara perceraian menggunakan Hukum Acara Perdata. Namun terdapat kekhususan yang berlaku dalam Hukum Acara di Pengadilan Agama, meliputi kewenangan relatif Pengadilan Agama, sifat persidangan, pemanggilan, pemeriksaan, pembuktian, dan biaya perkara, serta pelaksanaan putusan. Kekhususan Hukum Acara ini berlaku berdasarkan pada Pasal 54 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama juncto Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

Kompetensi pengadilan merupakan kekuasaan/kewenangan untuk mengadili sebuah perkara. Kompetensi Pengadilan dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

- a. Kompetensi absolut (wewenang mutlak daripada Hakim)

Kompetensi absolut adalah wewenang badan pengadilan dalam memeriksa jenis perkara tertentu, yang secara mutlak tidak dapat diperiksa oleh

Pengadilan lain. Kompetensi absolut menyangkut masalah pembagian kekuasaan antara badan-badan peradilan yang dilihat dari macam-macamnya peradilan.

b. Kompetensi relatif (wewenang nisbi daripada Hakim)

Kompetensi relatif Pengadilan merupakan kewenangan pengadilan jenis tertentu yang dapat memeriksa sebuah perkara perceraian. Kompetensi relatif Pengadilan menyangkut pembagian kekuasaan untuk mengadili sebuah perkara perceraian, antara pengadilan yang semacam dan hal itu tergantung pada tempat domicili tergugat.⁴¹

Profesionalitas aparat penegak hukum, yakni fihak-fihak yang membentuk maupun menerapkan hukum. Para penegak hukum ini sangat menentukan suatu peraturan atau hukum itu dapat efektif atau tidak di dalam pelaksanaannya. Moral dan Profesionalitas dari aparat penegak hukum juga sangat mempengaruhi suatu hukum itu dapat dilaksanakan atau ditegakkan di dalam masyarakat sesuai dengan asas dan tujuan hukum itu dibentuk. Dalam hal ini yang dimaksud penegak hukum disini ialah hakim di Pengadilan Agama Kabupaten Malang dalam menerapkan Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 tentang izin perkawinan dan perceraian Pegawai Negeri Sipil.

Di dalam menjalankan tugasnya hakim diwajibkan untuk bertindak secara profesional dan sesuai dengan hati nurani, sehingga putusan atau penetapan yang diambil dapat menjamin keadilan, kepastian hukum, dan membawa kemanfaatan bagi semua pihak pencari keadilan. Hal ini sangat penting agar putusan yang

⁴¹ Budi Susilo, *Prosedur Gugat Cerai*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2008, hal. 50.

dihasilkan tidak merugikan para pihak yang terlibat dan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Apabila memang benar-benar mengajukan permohonan atau gugatan perceraian maka langkah yang harus ditempuh adalah sama dengan prosedur pengajuan perkara perceraian pada umumnya. Untuk mengajukan gugatan perceraian maka harus ada syarat-syarat yang harus dipenuhi bagi Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian yang pada dasarnya sama dengan syarat perceraian pada umumnya yaitu:

- a. Surat Nikah Asli dan fotocopy
- b. Fotocopy Kartu Tanda Penduduk (KTP)
- c. Uang (biaya perkara+register)

Pada prinsipnya perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil ini dipersempit dan dipersulit karena Pegawai Negeri Sipil harus memberi teladan yang baik bagi masyarakat luas, khususnya dalam membina keluarganya. Khusus untuk Pegawai Negeri Sipil maka persyaratannya ditambah dengan surat izin/rekomendasi dari atasan, yaitu:

- a. Jika Pegawai Negeri Sipil sebagai Pemohon/Penggugat maka harus ada surat izin dari pejabat/atasan. Batas waktu untuk memperoleh surat izin dari atasan adalah 6 bulan.
- b. Jika Pegawai Negeri Sipil sebagai Termohon/Tergugat maka harus cukup dengan surat keterangan/rekomendasi dari pejabat/atasan yang isinya menyatakan bahwa Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan telah

digugat/mendapat gugatan cerai dari suami/isterinya dengan disertai salinan gugatan tersebut.⁴²

Pada proses pemeriksaan perceraian Pegawai Negeri Sipil sama dengan pemeriksaan pada perceraian umum, akan tetapi terdapat beberapa perbedaan, yaitu:

- a. Jika pada waktu pendaftaran Pemohon/Penggugat yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil belum memperoleh surat izin dari atasan maka pada sidang I (pertama) oleh Ketua Majelis Hakim sidang akan ditunda selama 6 bulan. Dengan perintah agar mengurus surat izin dari atasannya.

Apabila dalam tenggang waktu 6 bulan tersebut sudah memperoleh surat izin untuk bercerai dari atasan maka pemohon/penggugat dapat memohon diajukan hari tanggal persidangan dari yang telah ditetapkan tersebut di atas.

Jika pemohon /penggugat tidak mengajukan untuk merubah tanggal sidang maka tanggal sidang akan tetap sesuai dengan tanggal sidang yang ditetapkan oleh Majelis Hakim pada waktu sidang pertama.

- b. Apabila dalam waktu 6 bulan Pegawai Negeri Sipil tersebut belum mendapatkan surat izin dari atasan maka Majelis Hakim menawarkan kepada pemohon/penggugat apakah sidang tetap dilanjutkan atau tidak

Ada dua konsekuensi yang harus dilakukan apabila Pegawai Negeri Sipil bersangkutan dalam waktu 6 bulan belum mendapatkan surat izin perceraian dari atasannya yaitu:⁴³

⁴² Hasil Wawancara dengan Drs. H.M. Zainuri, S.H., M.H, Hakim Pengadilan Agama Kabupaten Malang, 14 Januari 2011.

⁴³ Hasil Wawancara dengan Widodo Suparjiyanto,SH., selaku Panitera Muda Hukum di Pengadilan Agama Kabupaten Malang, 18 April 2011.

- a. Perkara perceraian tetap diteruskan.

Apabila pemohon/penggugat tetap ingin melanjutkan perkara tanpa surat izin untuk bercerai dari atasan maka pemohon/penggugat harus membuat surat pernyataan yang isinya menyatakan bahwa perkara tetap dilanjutkan tanpa surat izin dari atasan dan berani menanggung resiko apapun dari atasan berkaitan dengan sanksi terhadap Pegawai Negeri Sipil.

- b. Perkara perceraian dicabut.

Pemohon/penggugat mencabut perkara perceraian yang telah didaftarkan di Pengadilan Agama Kabupaten Malang dikarenakan belum mendapatkan surat izin dari atasannya.

Pengadilan Agama Kabupaten Malang menyatakan bahwa untuk masalah perceraian Pegawai Negeri Sipil yang diajukan di Pengadilan Agama Kabupaten Malang jumlahnya tidak terlalu tinggi dibandingkan dengan perkara perceraian orang biasa. Bisa dibuat prosentase kira-kira sekitar 5% sampai 10% dari seluruh perkara perceraian pada umumnya di Kabupaten Malang. Hal ini dikarenakan para Pegawai Negeri Sipil ini merupakan orang-orang yang berpendidikan sehingga untuk mengajukan perceraian itu perlu pertimbangan yang panjang serta perceraian merupakan pintu darurat atau pintu terakhir dalam mencari jalan keluar dari suatu permasalahan suatu keluarga/rumah tangga. Sehingga jumlah angka perceraian di kalangan Pegawai Negeri Sipil yang diajukan di Pengadilan Agama Kabupaten Malang masih tergolong rendah.⁴⁴

Menurut beliau Pengadilan Agama Kabupaten Malang dalam memeriksa perkara perceraian dari Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan, pengadilan

⁴⁴ Hasil Wawancara dengan Drs. H.M. Zainuri, S.H., M.H, Hakim Pengadilan Agama Kabupaten Malang, 14 Januari 2011.

menyusun Penetapan Majelis Hakim (PMH) yang dibuat oleh Ketua Pengadilan Agama untuk menunjuk Majelis Hakim yang mengadili perkara setidak-tidaknya terdiri dari tiga Hakim, yaitu seorang Hakim Ketua Majelis dan dua orang Hakim Anggota, serta dibantu oleh satu orang Panitera Pengganti. Kemudian Majelis Hakim mempelajari perkara perceraian tersebut untuk selanjutnya membuat Penetapan Hari Sidang (PHS) yaitu untuk menentukan kapan, tanggal, bulan, tahun, jam serta tempat sidang perceraian tersebut akan dilaksanakan secepat-cepatnya tiga hari dan selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah diterimanya surat permohonan beserta lampiran-lampirannya. Selain itu juga terdapat perintah jursita pengganti untuk memanggil para pihak.⁴⁵

Setelah dilakukan pemanggilan secara resmi dan patut, maka menurut Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 1984 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983, Pengadilan sebelum memulai pemeriksaan memerintahkan terlebih dahulu kepada Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan permintaan izin untuk bercerai kepada pejabat yang berwenang dan memberi waktu bagi Pegawai Negeri Sipil tersebut untuk mendapatkan izin dari pejabat yang dimaksud, sidang ditunda selama-lamanya 6 bulan dan tidak diperpanjang lagi. Apabila setelah waktu 6 (enam) bulan telah lewat dan Pegawai Negeri Sipil tersebut tidak mencabut surat permohonan/gugatan perceraianya, maka Hakim diharuskan memberikan peringatan kepada yang bersangkutan dengan menunjuk pada ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 yang memuat sanksi-sanksi tentang

⁴⁵ Hasil Wawancara dengan Drs. H.M. Zainuri, S.H., M.H, Hakim Pengadilan Agama Kabupaten Malang, 14 Januari 2011.

disiplin Pegawai Negeri Sipil yaitu berupa pemberhentian dengan tidak hormat atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Sanksi yang diberikan diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan adalah wewenang dari pejabat yang berwenang menurut disiplin pegawai, Hakim hanya menyidangkan perkara dalam hal perkara perceraian, maka tentang sanksi yang akan diterima Pegawai Negeri Sipil tersebut diserahkan kembali pejabat yang berwenang sebab sanksi yang diberikan bukan suatu aturan dalam hukum acara tetapi lebih cenderung pada disiplin pegawai.⁴⁶

Dalam satu bulan setelah putusannya perceraian yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap, pengadilan mengirimkan salinan putusannya kepada pejabat, maka pejabat pun berhak memberikan sanksi kepada Pegawai Negeri Sipil tersebut tanpa meminta persetujuan lagi dari Hakim atau pengadilan, sanksi yang diterapkan tergantung dari pejabat yang berwenang, misalnya karena masa kerja Pegawai Negeri Sipil yang sudah lama atau jabatan dari Pegawai Negeri Sipil tersebut.

Karena Hakim telah menyerahkan sepenuhnya sanksi tersebut kepada pejabat yang berwenang, maka Hakim/Pengadilan tidak pernah mengetahui sanksi apa yang telah diberikan pejabat kepada Pegawai Negeri Sipil tersebut, karena pejabat yang berwenang tidak pernah memberitahukan atau melaporkan kepada Hakim atau Pengadilan tentang sanksi yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil tersebut, karena hubungan antara Pegawai Negeri Sipil dengan Hakim atau Pengadilan sudah tidak terkait sama sekali.

⁴⁶ Hasil Wawancara dengan Drs. H.M. Zainuri, S.H., M.H, Hakim Pengadilan Agama Kabupaten Malang, 14 Januari 2011.

Berdasarkan putusan perceraian di atas hakim berpendapat mengapa tidak menggunakan Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Tahun 1983 karena para pihak yang berperkara tidak meminta di dalam gugatan/permohonan perceraian yang diajukan dalam persidangan. Sehingga hakim tidak memutuskan berdasarkan Peraturan Pemerintah tersebut disebabkan ia terikat dengan azas hukum acara yaitu *Ultra Petitum Partem*. Hakim seharusnya mengerti bahwa Pegawai Negeri juga mempunyai peraturan sendiri yang lebih khusus yang mengatur akibat dari perceraian selain dari peraturan yang lebih umum, sehingga hakim juga harus menegakkan Peraturan Pemerintah ini demi terjaminnya disiplin Pegawai Negeri serta terjaminnya hak nafkah anak yang ditinggal cerai orang tuanya.

Drs. Waryono, SH., selaku Hakim Pengadilan Agama Kabupaten Malang mengatakan bahwa untuk pelaksanaan pasal 8 ayat 2 (dua) itu bisa mempermudah juga kadang-kadang mempersulit. Bisa mempermudah dalam arti biasanya penyelesaian tentang sepertiga bagian gaji sesuai dengan pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Tahun 1983 telah diselesaikan di tingkat atasannya. Sehingga mempermudah Hakim/Pengadilan dalam hal menetapkan atau memutuskan tentang pembagian gaji mengikuti kesepakatan tersebut karena telah disepakati antara pihak yang sedang berperkara. Mempersulit dalam arti apabila belum atau tidak terjadi kesepakatan diantara pihak penggugat/pemohon dan tergugat/termohon mengenai pembagian gaji tersebut maka Hakim/Pengadilan akan mempertimbangkan sendiri. Akan tetapi tidak berdasarkan pada Peraturan Pemerintah tersebut tetapi berdasarkan syariat/hukum Islam karena di Pengadilan Agama tugasnya adalah menegakkan syariat Islam.⁴⁷

⁴⁷ Hasil Wawancara dengan Drs. Waryono, S.H., Hakim Pengadilan Agama Kabupaten Malang, 18 Januari 2011.

Meskipun tidak meminta di dalam gugatan mengenai nafkah untuk bekas isteri dan anaknya tetapi hakim secara *ex officio* bisa menetapkan nafkah untuk anaknya. Karena di dalam Pengadilan Agama hukum acaranya khusus seperti yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama khususnya Pasal 78. Akan tetapi penetapan seperti itu tidak berdasarkan Peraturan Pemerintah tersebut tetapi berdasarkan Syariat Islam dan berdasarkan kepatutan dan kemampuan dari suami. Apabila ditetapkan sesuai dengan Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah tersebut maka Hakim akan melanggar azas *Ultra Petitem Partem* dalam HIR yaitu tidak memutus melebihi apa yang diminta.⁴⁸

Hambatan untuk menerapkan ketentuan Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tersebut adalah hakim tidak menerima gugatan atau petitum yang memuat agar perceraian itu diputus sesuai dengan PP tersebut. Selain itu Hakim tidak berani memutus perceraian sesuai dengan PP tersebut dikarenakan takut melanggar azas dalam hukum acara yaitu memutus melebihi apa yang diminta sebelum adanya kesepakatan antara para pihak untuk menerapkan pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah tersebut, serta Hakim memberikan kelonggaran dengan menyerahkan sepenuhnya pelaksanaan pembagian gaji kepada PNS yang bersangkutan. Sehingga dari segi para penegak hukum dapat dikatakan belum efektif dalam menegakkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 khususnya pasal 8 ayat (2) tersebut.

Kemudian setelah membahas tentang efektifitas sisi Penegak Hukum yaitu para hakim di Pengadilan Agama Kabupaten Malang dalam menerapkan Pasal 8

⁴⁸ Hasil Wawancara dengan Drs. H.M. Zainuri, S.H., M.H, Hakim Pengadilan Agama Kabupaten Malang, 14 Januari 2011.

ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983, maka selanjutnya akan dibahas efektifitas ditinjau dari sisi sarana dan prasarana sebagaimana berikut ini.

3. Faktor Sarana atau Fasilitas

Faktor selanjutnya adalah Prasarana dan sarana yang tersedia dalam menunjang pelaksanaan hukum itu sendiri. Dalam hal ini adalah fasilitas apa saja yang dimiliki oleh Pengadilan Agama Kabupaten Malang dalam rangka menjalankan dan melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam mengenai perkara perdata tertentu.

Pengadilan Agama Kabupaten Malang ini telah memiliki fasilitas 3 ruang sidang sehingga telah cukup memadai untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara-perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang:

- a. perkawinan;
- b. waris;
- c. wasiat;
- d. hibah;
- e. wakaf;
- f. zakat;
- g. infaq;
- h. shadaqah; dan
- i. ekonomi syari'ah.

Yang dimaksud dengan “antara orang-orang yang beragama Islam” adalah termasuk orang atau badan hukum yang dengan sendirinya menundukkan diri

dengan sukarela kepada hukum Islam mengenai hal-hal yang menjadi kewenangan peradilan agama sesuai dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama.

Berdasarkan Laporan Perkara yang diterima Pengadilan Agama Kabupaten Malang pada Tahun 2010 yang paling besar jumlahnya adalah perkara perceraian. Perkara perceraian yang diterima Pengadilan Agama Kabupaten Malang adalah sejumlah 6024 perkara, dimana 3% diantaranya diajukan oleh Pegawai Negeri Sipil. Dengan angka sebesar itu maka untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara perceraian dengan 3 ruang sidang saat ini telah cukup memadai dan masih bisa menampung.

Selain itu Pengadilan Agama Kabupaten Malang juga dilengkapi dengan fasilitas Ruang Panitera/Sekretaris, Ruang Panitera Muda dan Panitera Pengganti, Ruang Panitera Muda Hukum/Jurusita Pengganti, Ruang Wakil Panitera/Informasi, Ruang Panitera Muda Permohonan, Ruang Meja 3/Kasir, Ruang Tunggu, Ruang Meja 1, dan Resepsionis serta Mushola.

Fasilitas tersebut di atas selama ini telah bekerja secara maksimal sesuai dengan tugas masing-masing yang sesuai dengan sistem untuk melaksanakan proses beracara dalam persidangan. Sehingga proses-proses pengajuan perkara yang ditangani dan diperiksa Pengadilan Agama Kabupaten Malang dapat berjalan dengan baik dan lancar. Mulai dari Proses Pengajuan Perkara, masyarakat yang akan mengajukan perkara harus ke Meja I untuk pendaftaran perkara dan pengambilan nomor antrian. Setelah itu menunggu di ruang tunggu untuk selanjutnya menuju ke Meja I untuk mengurus Bantuan Pembuatan Surat

Gugatan/Permohonan andaikata ia belum membuatnya. Setelah itu menuju Kasir/Meja III untuk melakukan Pembayaran panjar biaya perkara.

Kemudian untuk Proses Persidangan masyarakat yang akan bersidang pada hari yang telah ditentukan harus ke Meja III/Kasir terlebih dahulu untuk mengantri tempat persidangan untuk perkaranya. Setelah menunggu di Ruang Tunggu hingga perkaranya dipanggil ke ruang sidang untuk disidangkan. Setelah semua proses persidangan selesai sampai dengan putusan maka ia harus membayar biaya perkara di Meja III/Kasir setelah itu bisa pulang.

Dengan proses-proses yang telah dilaksanakan tersebut di atas maka sampai saat ini walaupun menerima perkara perceraian yang termasuk jumlah yang sangat banyak, Pengadilan Agama Kabupaten Malang masih bisa menangani semua perkara itu dengan baik dan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Akan tetapi Pengadilan Agama dalam masalah pembagian gaji oleh PNS yang melakukan perceraian tidak bisa melaksanakan putusannya (eksekusi) sendiri, tetapi harus diserahkan pelaksanaannya kepada instansi tempat PNS bekerja. Sementara itu khusus mengenai pelaksanaan putusan (eksekusi) terhadap pembagian gaji oleh PNS terhadap mantan istrinya karena bercerai sebagaimana diatur dalam pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, untuk mempermudah pelaksanaannya maka menjadi kewajiban atasan langsung dari Pegawai Negeri Sipil tersebut.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas apabila ditinjau dari segi sarana dan prsarana bahwa fasilitas yang dimiliki oleh Pengadilan Agama Kabupaten Malang telah memenuhi standar dalam rangka memeriksa, memutus, dan

mengadili suatu perkara perceraian yang diajukan oleh para pencari keadilan yang beragama Islam di wilayah hukum Kabupaten Malang. Sehingga putusan-putusan yang diambil oleh hakim seharusnya memberikan rasa keadilan dan kepastian hukum bagi para pihak dengan fasilitas pendukung yang telah memadai tersebut.

Kemudian setelah membahas tentang efektifitas sisi sarana dan prasarana yaitu fasilitas yang dimiliki di Pengadilan Agama Kabupaten Malang dalam rangka menerapkan Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983, maka selanjutnya akan dibahas efektifitas ditinjau dari sisi dukungan masyarakat sebagaimana berikut ini.

4. Faktor Masyarakat

Salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas suatu hukum atau peraturan adalah masyarakat. Hal ini karena suatu peraturan atau hukum dibuat adalah untuk mengatur pola tingkah laku orang atau masyarakat agar menjadi tertib hukum. Apabila suatu peraturan atau hukum yang dibuat tersebut tidak ditaati dan tidak dilaksanakan maka hukum atau peraturan itu menjadi tidak berjalan dengan baik yang menjadikan suatu peraturan menjadi tidak efektif.

Dalam hal perceraian yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil maka akan berlaku Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil sebagai akibat dari perceraian. di dalam pasal 8 ayat (2) tersebut menyatakan bahwa Pembagian gaji atas Pegawai Negeri Sipil Pria ialah “sepertiga untuk Pegawai Negeri Sipil pria yang bersangkutan, sepertiga untuk bekas isterinya, dan sepertiga untuk anak atau anak-anaknya.”

Ketentuan seperti itu ternyata sebgaiian besar dari gugatan/permohonan yang diterima oleh Pengadilan Agama Kabupaten Malang pada tahun 2010 tidak ada yang meminta ditetapkan sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah tersebut. Ini mengindikasikan pengetahuan masyarakat tentang ketentuan ini mayoritas belum atau tidak mengetahuinya.⁴⁹ Hal ini diakibatkan karena mereka yang mengajukan perceraian hanya berfikir ingin bercerai saja karena dorongan emosional antara pasangan suami isteri tersebut sehingga terkadang mengabaikan atau melupakan tentang nasib anaknya. Padahal setiap terjadi perceraian yang paling menjadi korban adalah sang anak, dimana anak ini harus ada yang melindungi hak-haknya setelah ditinggal cerai oleh kedua orang tuanya. Apabila tidak ada yang mengurus dan melindungi hak-hak anak ini maka besar kemungkinan anak ini akan terlantar baik dari segi material maupun immaterialnya.⁵⁰

Di dalam perceraian pasangan suami isteri yang bercerai hanyalah suami dan isteri tersebut tetapi anak tidak ikut bercerai. Sehingga kewajiban ayah untuk menafkahi anak tersebut masih terus dilakukan hingga anak tersebut berusia dewasa atau umur 21 tahun atau telah/pernah kawin. Ketentuan dalam Pasal 8 ayat (2) tersebut pada dasarnya telah cukup melindungi kepentingan dari sang anak, akan tetapi yang paling sulit untuk melaksanakannya adalah suami apabila menggunakan daripada ketentuan tersebut. Hal ini karena Pegawai Negeri Sipil Pria selain harus menyerahkan sepertiga bagian gaji untuk sang anak ia juga masih harus menanggung sepertiga bagian gaji untuk mantan isteri. Ia pasti

⁴⁹ Hasil Wawancara dengan Drs. Waryono, S.H., Hakim Pengadilan Agama Kabupaten Malang, 18 Januari 2011.

⁵⁰ Hasil Wawancara dengan Drs. H.M. Zainuri, S.H., M.H, Hakim Pengadilan Agama Kabupaten Malang, 14 Januari 2011.

keberatan karena sudah bercerai tetapi juga harus menanggung mantan isterinya sampai mantan isterinya itu menikah. Tetapi untuk menanggung anak mungkin tidak masalah. Sehingga untuk melaksanakan ketentuan ini masih banyak yang keberatan khususnya pihak suami. Dibutuhkan kesepakatan diantara suami dan isteri untuk mengenakan pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.

Hambatan untuk menerapkan Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 dalam contoh putusan di atas ialah bahwa pihak isteri yang berstatus swasta tidak mengetahui adanya ketentuan di dalam Peraturan Pemerintah tersebut sehingga mereka tidak meminta dalam petitumnya untuk diputus sesuai dengan peraturan tersebut. Hal ini akibat suaminya juga tidak memberitahukan semasa masih menjadi suami isteri dan juga kurangnya sosialisasi dari penegak hukum dan instansi pemerintahan tentang adanya Peraturan Pemerintah tersebut kepada masyarakat khususnya para isteri dari PNS. Sehingga dari segi masyarakat juga kurang efektif dalam rangka mendukung penegakan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tersebut.

Kemudian setelah membahas tentang efektifitas sisi dukungan masyarakat yaitu tingkat pengetahuan masyarakat tentang Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 dalam proses perceraian di Pengadilan Agama Kabupaten Malang maka selanjutnya akan dibahas efektifitas ditinjau dari sisi budaya hukum sebagaimana berikut ini.

5. Faktor Kebudayaan

Efektifitas hukum ditinjau dari budaya hukum dalam contoh putusan perceraian di atas adalah sebagai berikut. Perceraian dahulu dianggap sebagai suatu aib dari suatu keluarga atau rumah tangga yang dapat membuat pencitraan di masyarakat menjadi buruk. Di dalam kebudayaan masyarakat akibat perceraian ini biasanya memperoleh hukuman/sanksi dari masyarakat secara tidak langsung berupa dikucilkan atau hubungan dengan masyarakat menjadi renggang. Sehingga membuat orang berfikir ulang atau mempertimbangkan kembali untuk melakukan perceraian.

Akan tetapi pada saat sekarang ini perceraian bukan lagi menjadi sesuatu yang harus ditutupi bahkan cenderung tidak merasa malu apabila perceraian tersebut untuk dipublikasikan. Perceraian sekarang dianggap bukan lagi sesuatu yang tabu yang dianggap sebagai suatu aib keluarga akan tetapi sudah menjadi bagian dari gaya hidup rumah tangga saat ini. Padahal hukum asal dari perceraian/talak adalah makruh (tercela). Sebagaimana hadis riwayat Abu Daud dan Ibnu Majahh dar Ibnu Umar yang mana Rasulullah SAW mengatakan “Sesuatu yang halal (boleh) yang sangat dibenci Allah ialah Talak”.⁵¹

Hal ini dapat dilihat dari perkara perceraian yang diterima di Pengadilan Agama Kabupaten Malang pada tahun 2010 termasuk angka yang sangat tinggi dengan jumlah 6024 perkara perceraian dimana sekitar 3% dari angka tersebut ialah perkara perceraian yang diajukan oleh Pegawai Negeri Sipil yaitu berjumlah 183 perkara. Walaupun jumlahnya tergolong rendah akan tetapi sebagai seorang Pegawai Negeri Sipil yang menjadi abdi negara seharusnya menjadi teladan bagi

⁵¹ Prof. H. Hilman Hadikusuma, S.H., *Hukum Perkawinan Indonesia Menurut Perundangan, Hukum Adat, Hukum Agama*, CV. Mandar Maju, Bandung, 1990, hal 163.

masyarakat biasa dalam hal mematuhi peraturan-peraturan yang dibuat oleh pemerintah. Apabila memang benar-benar melakukan perceraian maka baik mulai dari proses sampai dengan akibat dari perceraian tersebut seharusnya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil sebagai Peraturan Disiplin Pegawai.

Dengan penataan Pegawai Negeri Sipil dalam peraturan disiplin pegawai tersebut maka akan memberikan teladan yang baik sebagai bentuk rasa peduli dan tanggung jawab sebagai orang tua terhadap anak tidak terbatas meskipun orang tuanya telah bercerai. Hal ini dikarenakan tidak ada istilah mantan anak meskipun pasangan suami isteri tersebut telah bercerai. Sehingga pemenuhan hak anak sesuai dengan pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil sebagai Peraturan Disiplin Pegawai dapat terjamin dan mendapat kepastian hukum.

Akan tetapi mayoritas dari perkara perceraian yang diajukan Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Kabupaten Malang budaya malu dan rasa bersalah dari Pegawai Negeri Sipil belum ada. Hal ini dapat dilihat dengan jarangnyanya atau tidak adanya permohonan perceraian Pegawai Negeri Sipil ini yang didasarkan pada Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tersebut. Dari sini mengindikasikan bahwa Pegawai Negeri Sipil tersebut sengaja menghindar dari peraturan disiplin pegawai yang mengikat mereka yang seharusnya sudah menjadi kewajiban mereka untuk mematuhi.

Adanya hambatan-hambatan di atas merupakan suatu masalah saat ini dalam rangka penegakan salah satu peraturan disiplin pegawai dimana masih adanya kelonggaran-kelonggaran di dalam suatu aturan yang mana mengakibatkan suatu peraturan menjadi tidak atau kurang efektif untuk dilaksanakan. Seharusnya baik penegak hukum maupun pejabat yang berwenang bekerjasama untuk menegakkan hukum bagi Pegawai Negeri Sipil sebagai contoh di dalam masyarakat dalam hal mematuhi dan melaksanakan hukum.

Sehingga efektifitas dari pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Kabupaten Malang dalam rangka menyelesaikan perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil kurang efektif karena saling menggantungkan satu sama lain. Seharusnya tanpa dimintapun di dalam gugatan atau permohonan tentang pembagian gaji tersebut hakim seharusnya memutuskan sesuai dengan Peraturan Pemerintah tersebut karena Peraturan Pemerintah merupakan salah satu Peraturan Perundang-undangan di Indonesia sehingga hakim juga wajib mempertimbangkan dan menegakkannya dalam putusannya secara jelas dan tegas.⁵²

⁵² Hasil Wawancara dengan Bapak Husni Thamrin,SH, MH., selaku Pengacara dan Konsultan Hukum, 29 April 2011.

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Dari analisis yang telah dipaparkan di dalam hasil penelitian dan pembahasan di atas, maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa efektivitas Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 dalam perkara perceraian oleh Pegawai Negeri Sipil yang dilakukan di Pengadilan Agama Kabupaten Malang kurang efektif untuk diterapkan di dalam putusan majelis hakim. Hal ini karena dari 3 kasus hanya 1 kasus yang mencantumkan secara eksplisit menghukum untuk memberikan nafkah kepada anak sampai anak tersebut dewasa, 1 kasus ditolak untuk diberikan nafkah karena isteri berbuat nuzus, dan 1 kasus tidak tercantum secara eksplisit dalam putusan hakim untuk menghukum ayah memberikan nafkah anak namun atas itikad baik dari ayah tetap memberikan nafkah untuk anak melalui mantan isterinya. Sehingga baik dari segi penerapan pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 dalam putusan maupun dari segi pelaksanaan hak anak adalah kurang efektif.

B. SARAN

Berdasarkan kesimpulan di atas, adapun saran-saran yang dapat dijadikan masukan antara lain:

1. Bagi Pengadilan Agama Kabupaten Malang, untuk memberikan hukuman yang tegas dan jelas terhadap Pegawai Negeri Sipil pria yang telah bercerai sesuai dengan Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10

Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 di dalam putusannya. Memberikan tembusan salinan putusan yang menginstruksikan kepada pejabat berwenang supaya membagikan sebagian gaji PNS yang bersangkutan kepada anak-anaknya dan mantan istrinya. Memberikan sosialisasi hukum kepada PNS maupun istri PNS tentang pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990.

2. Pegawai Negeri Sipil pria yang bersangkutan, mengetahui peraturan-peraturan yang berkaitan dengan perceraian serta kewajiban-kewajibannya setelah perceraian kepada anak-anaknya maupun mantan isterinya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 khususnya pasal 8. Memiliki kesiapan untuk dipotong gajinya. Memberikan nafkah anak walaupun isteri berbuat nuzus, karena tidak ada hubungan sama sekali antara melaksanakan hak anak dengan perbuatan isteri nuzus.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, mengubah sebagian ketentuan yang terdapat di dalam pasal 8 tersebut khususnya mengenai batas pemberian sebagian gaji terhadap mantan isteri hanya dibatasi sampai masa iddah saja sehingga pasal ini bisa diterapkan secara efektif dalam perkara perceraian PNS yang diajukan di Pengadilan Agama Kabupaten Malang.
4. Mantan isteri PNS, Mengetahui akan peraturan yang berkaitan dengan PNS. Diharapkan secara aktif meminta sebagian gaji mantan suaminya

kepada bendaharawan tempat mantan suaminya berdinis untuk dirinya dan anaknya.

5. Dinas terkait di Malang, Menjalankan perintah dari Pengadilan Agama untuk membagikan sebagian gaji PNS kepada mantan istrinya sesuai dengan putusan Pengadilan Agama dengan sebaik-baiknya dan memberikan sanksi bagi PNS yang tidak mau membagikan sebagian gajinya kepada anak dan mantan isterinya. Memberikan sosialisasi tentang pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 kepada Pegawai Negeri Sipil maupun isteri Pegawai Negeri Sipil.



DAFTAR PUSTAKA

Abd. Shomad, 2010, *Hukum Islam-Penormaan Prinsip Syariah dalam Hukum Indonesia*, Kencana, Jakarta.

Abdurrahman Taj, 1374 H., 1955 M, *Ahkamul Ahwalisy Syahsiyah fish-Syariatil Al-Islamiyah*, Darul Kitab, Mesir.

Budi Susilo, 2008, *Prosedur Gugat Cerai*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta.

H.M Djamil Latif, 1981, *Aneka Hukum Perceraian di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Hilman Hadikusuma, 2007, *Hukum Perkawinan Indonesia Menurut Perundangan, Hukum Adat, Hukum Agama*, Mandar Maju, Bandung.

Lili Rasjidi, 1983, *Alasan Perceraian Menurut UU No.1 Tahun 1947 Tentang Perkawinan*, Alumni, Bandung.

Mohammad Anwar, 1984, *Hukum Perkawinan Dalam Islam dan Pelaksanaannya Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974*, Almaarif, Bandung.

Marsono Sastra Djatmika, 1985, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Djambatan, Jakarta.

Otje Salman dan Anthon F. Susanto, 2004, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, Alumni, Bandung.

Rachmadi Usman, *Aspek-Aspek Hukum Perorangan dan Kekeluargaan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.

Riduan Syahrani, 1987, *Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil*, PT.Media Sarana Press, Jakarta.

Soejono dan Abdurrahman, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Rineke Cipta, Jakarta.

Soerjono Soekanto, 2010, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta.

_____, 1983, *Penegakan Hukum*, Binacipta, Bandung.

_____, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta.

_____, 1989, *Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum*, Citra Aditya, Bandung.

Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, dan Tedi Sudrajat, 2008, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.

Subekti R, dan Tjitrosudibio R, 2006, *Kitab Undang – Undang Hukum Perdata*, Pradnya Paramita, Jakarta.

Syahrani Riduan dan Abdurrahman, 1978, *Masalah-Masalah Hukum Perkawinan*, Alumni, Bandung.

UNDANG-UNDANG

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Juncto Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian khususnya BAB II mengenai jenis, kedudukan, kewajiban, dan hak Pegawai Negeri.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 juncto Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 juncto Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil.

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 1984 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983.

Kompilasi Hukum Islam.

INTERNET

Nurul Hakim, *Efektivitas Sistem Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa Dalam Hubungannya Dengan Lembaga Peradilan (online)*, <http://www.badilag.net/data/ARTIKEL/efektifitas.pdf>, (8 Maret 2011).

Zulkarnain Adinegara, *Pelaksanaan Penegakan Hukum Menjadi Pondasi Pembangunan Nasional (online)*, <http://www.polisiku.net/download/PELAKSANAAN%20PENEGAKAN%20HUKUM%20UNBRA%20JKT.pdf>, (8 Maret 2011).

