

EFEKTIVITAS BAGIAN II ANGKA 5 SURAT EDARAN BADAN ADMINISTRASI
KEPEGAWAIAN NEGARA NO 48 TAHUN 1990 TENTANG PETUNJUK
PELAKSANAAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 45 TAHUN 1990
(Studi Di Pengadilan Agama Kepanjen)

SKRIPSI

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

Oleh :

YANUARI ENDAH A.

NIM. 0710110146



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM**

MALANG

2011

LEMBAR PERSETUJUAN

EFEKTIVITAS BAGIAN II ANGKA 5 SURAT EDARAN BADAN ADMINISTRASI
KEPEGAWAIAN NEGARA NO 48 TAHUN 1990 TENTANG PETUNJUK
PELAKSANAAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 45 TAHUN 1990
(Studi Di Pengadilan Agama Kepanjen)

Oleh :

YANUARI ENDAH A.

NIM. 0710110146

Disetujui pada tanggal :

Pembimbing Utama

Ulfa Azizah, SH. MKn.

NIP: 19490623 198003 2 001

Pembimbing Pendamping

Rachmi Sulistyarini, SH. MH.

NIP: 19611112 198601 2 001

Mengetahui
Ketua Bagian
Hukum Perdata

Rachmi Sulistyarini, SH. MH.

NIP: 19611112 198601 2 001

LEMBAR PENGESAHAN

EFEKTIVITAS BAGIAN II ANGKA 5 SURAT EDARAN BADAN ADMINISTRASI
KEPEGAWAIAN NEGARA NO 48 TAHUN 1990 TENTANG PETUNJUK
PELAKSANAAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 45 TAHUN 1990
(Studi Di Pengadilan Agama Kepanjen)

Disusun Oleh :

YANUARI ENDAH A.

NIM. 0710110146

Skripsi ini telah disahkan oleh Dosen Pembimbing pada tanggal :

Pembimbing Utama,

Ulfa Azizah, SH., MKn.

NIP: 19490623 198003 2 001

Ketua Majelis Penguji,

Ulfa Azizah, SH., MKn.

NIP: 19490623 198003 2 001

Pembimbing Pendamping,

Rachmi Sulistyarini, SH., MH.

NIP: 19611112 198601 2 001

Ketua Bagian

Hukum Perdata

Rachmi Sulistyarini, SH., MH.

NIP: 19611112 198601 2 001

Mengetahui

Dekan

DR. Sihabudin, SH., MH.

NIP: 19591216 198503 1 001

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahrabbi'l'amin, segala puji hanya milik Allah SWT, atas limpahan rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan laporan tulisan ini dengan judul “Efektivitas Bagian II Angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara No 48 Tahun 1990 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 (Studi Di Pengadilan Agama Kepanjen)”. Tulisan ini disusun sebagai prasyarat dalam menyelesaikan studi jenjang strata satu di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang.

Terlaksananya penulisan tugas akhir ini tidak terlepas dari dukungan dan bantuan berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis mengucapkan terima kasih atas bantuan yang telah diberikan sehingga terselesaikannya laporan Tugas Akhir (Skripsi) ini kepada:

1. Bapak Sihabudin, Dr., S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang.
2. Ibu Ulfa Azizah, SH.M.Kn., dan Ibu Rachmi Sulistyarini, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing yang telah memberikan bimbingan dan atas kesabarannya selama pelaksanaan dan penyusunan tugas akhir ini.
3. Ibu Rachmi Sulistyarini, S.H., M.H., selaku Ketua Bagian Hukum Perdata yang telah membina dan memberikan dorongan serta menjadi tempat berbagi cerita dalam pelaksanaan dan penyusunan tugas akhir ini.
4. Pengadilan Agama Kepanjen Kabupaten Malang terima kasih atas kesempatan yang diberikan.
5. Bapak Widodo dan rekan – rekan atas bantuan dan segala bentuk dukungan yang diberikan.
6. Mama tersayang, Mas Whisnu, terima kasih atas segala kasih, semangat, dukungan, canda tawa dan doa yang tak pernah putus buat Ade' yang bisa

- membuat semangat menjalani apapun itu, maaf untuk semua perbuatan yang Ade' lakukan yang sudah menyusahkan.
7. Papa dan Mas Dili tersayang, terima kasih untuk semua kasih sayang kalian selama ini, dan Ade' yakin walau kalian jauh disana tapi kalian selalu melihat. Semoga kalian tenang dalam lelap tidur panjang kalian, sampai kapanpun kalian tak akan pernah terganti dalam hati Ade'.
 8. Shendy P.J alias Mbung, atas kesetiaan, dukungan, doa, dan cinta yang tak pernah tergantikan. Terima kasih karena rela menjadi korban wiskul, korban kemarahan dan korban – korban keganasan Pi yang lain.
 9. My beloved friends Yunita S.Putri (ka' Pu), Joyce P.K (Jojo), terimakasih buat semua dukungan dan persahabatan yang aneh tapi indah ini, tenkyu for everything guys. "Kita Tiga Diva Yang Tak Akan Tergantikan di FH"
 10. Arif (Pak Haji), Stefanus (Nuzs), Erro, Faisol, Waruju dan Yanuar (Yancong), Angga (anak Irian), Andika, Fadli, Subhan (Cak Dul Bersaudara) sebagai sumber asupan inspirasi sekaligus motivator dalam menghadapi berbagai kendala dan sekaligus sebagai tempat menyalurkan segala tawa, tangis dan kegilaan serta terima kasih telah mengajarkan tentang nilai persahabatan.
 11. Mas Medy (Temed alias Ngok), Mas Tony (Omtony alias TMT), Mas Rifa (Lulu) atas kesediaannya menemani ketika kuliah saya sedang kosong dan memberikan ruang tinggal berbonus tawa.
 12. Tito, Hendra (ngepetoz), Dio, Bara, Catur, Yuli, Lusi, dan semua teman – teman teater yang lain yang gag tersebut.
 13. Teman-teman Fakultas Hukum Angkatan 2007 yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, terima kasih atas do'a dan dukungannya dalam menyelesaikan tugas akhir ini.

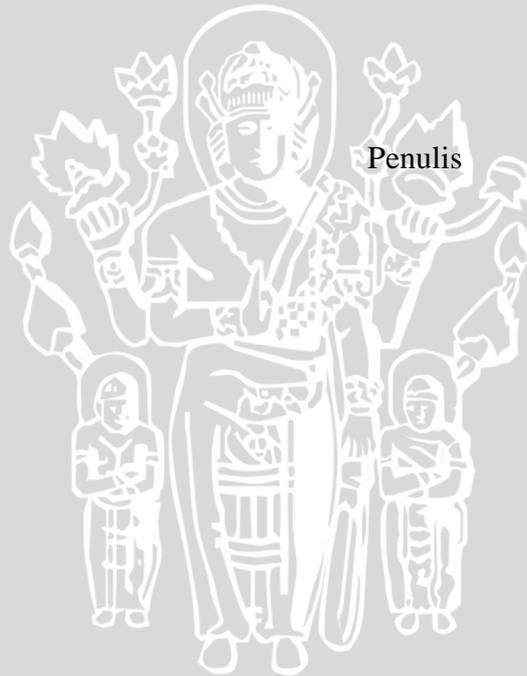


14. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu di lembaran ini, terima kasih atas bantuan dan dukungannya pada penulis dalam menyelesaikan tugas akhir ini.

Penulis mengharapkan kritik dan saran dari semua pihak untuk perbaikan tugas akhir ini dan karya-karya selanjutnya. Akhir kata, penulis berharap agar tugas akhir ini dapat memberikan manfaat bagi semua pihak, khususnya pembaca. Amin.

Malang, 28 Maret 2011

Penulis



DAFTAR ISI

	Halaman
Lembar Persetujuan	i
Lembar Pengesahan.....	ii
Kata pengantar	iii
Daftar isi.....	vi
Abstraksi	ix
BAB I	
PENDAHULUAN	
A. Latar belakang	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan Penelitian.....	5
D. Manfaat Penelitian.....	5
E. Sistematika Penulisan	6
BAB II	
KAJIAN PUSTAKA	
A. Kajian Umum Perkawinan.....	8
B. Kajian Umum Perceraian	11
C. Kajian Umum Pegawai Negeri Sipi.....	15
D. Kajian Umum Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara nomor 48 tahun 1990.....	18
E. Kajian Umum Teori Efektivitas Hukum.....	22
BAB III	
METODE PENELITIAN	
A. Jenis dan Pendekatan Penelitian.....	24
B. Lokasi Penelitian.....	24
C. Jenis dan Sumber Data.....	25
D. Teknik Memperoleh Data.....	28
E. Populasi dan Sampel.....	29
F. Teknis Analisis Data.....	29
G. Definisi Operasional.....	30
BAB IV	
HASIL Dan PEMBAHASAN	
A. Efektivitas Bagian II Angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 Tahun 1990.....	31

B. Faktor Penghambat Dari Penerapan Bagian II Angka 5 Surat
Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48
Tahun 1990.....62

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan 65
B. Saran 65

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN



DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1 : Susunan Hakim Pengawas Bidang.....	34
Tabel 2 : Data Laporan Perkara Perceraian Pegawai Negeri Sipil.....	61



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

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 dengan wanita untuk membina keluarga dan rumah tangga 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.

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.

Tujuan dari suatu ikatan perkawinan tidak selamanya dapat dicapai, terlebih apabila ikatan suami istri yang begitu kokoh tersebut telah hancur dan tidak dapat dikembalikan kepada keadaan semula yang bertujuan untuk membangun keluarga yang bahagia atau dengan kata lain sudah mengarah pada perceraian.

Perceraian dapat dilakukan apabila hal tersebut dirasa lebih baik daripada tetap berada dalam ikatan perkawinan yang tidak dapat lagi diteruskan. Dengan kata lain perceraian hendaknya dilakukan sebagai tindakan yang terakhir setelah mengupayakan segala jalan untuk mendamaikan kedua belah pihak dan juga telah berikhtiar, tetapi apabila tidak ada jalan lain kecuali hanya dengan perceraian diharapkan kebahagiaan suami istri itu dapat diperoleh kembali kemudian hari.

Pegawai negeri sipil adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negara atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹

Pegawai negeri sipil hendaknya memberikan contoh yang baik dan menjadi teladan sebagai warga negara yang baik dalam masyarakat, termasuk dalam menyelenggarakan kehidupan berkeluarga. Dan adanya perceraian dikalangan pegawai negeri sipil tentunya bukan merupakan contoh tauladan yang baik bagi masyarakat.

Oleh karena itu dalam rangka usaha peningkatan disiplin pegawai negeri sipil dalam melakukan perkawinan maka ditetapkan Peraturan Pemerintah mengenai izin perkawinan dan perceraian bagi pegawai negeri sipil yaitu dengan adanya Peraturan Pemerintah No 45 tahun 1990 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah No 10 tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.²

Dari adanya beberapa pengaturan yang ada mengenai perkawinan dan perceraian bagi pegawai negeri sipil, ada beberapa alasan – alasan dan juga syarat

¹ UU No. 8/1974 jo. UU No. 43/1999

² PP No. 10/1983 jo. PP No. 45/1990

– syarat sah yang harus dipenuhi. Syarat – syarat atau alasan – alasan inilah yang dipergunakan dan menjadi pertimbangan hakim dalam hal memeriksa dan memutus perkara perceraian. Syarat – syarat yang harus terpenuhi antara lain adalah yang ada dalam bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kependidikan Negara Nomor 48 Tahun 1990.

Surat Edaran Badan Administrasi Negara memiliki fungsi menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Keputusan Presiden. Karena Surat Edaran ini delegasian dari Keputusan Presiden, maka sifat dari Surat Edaran ini adalah pengaturan lebih lanjut dari kebijakan yang diambil oleh Presiden yang dituangkan dalam Keputusan Presiden.³ Surat Edaran Badan Administrasi Negara juga merupakan pengaturan lebih lanjut terhadap Peraturan Pemerintah.

Surat Edaran Badan Administrasi Negara dalam hal ini adalah Surat Edaran Badan Administrasi Kependidikan Negara No 48 Tahun 1990 adalah merupakan pengaturan lebih lanjut dari Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 tentang perubahan Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1983 tentang Ijin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil.

Dimana dalam bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kependidikan Negara No 48 Tahun 1990 menerangkan bahwa pegawai negeri sipil hanya dapat melakukan perceraian apabila ada alasan yang sah, yaitu salah satu atau sebagian alasan sebagai berikut :

³ Maria Farida, 1998, Ilmu Perundang – Undangan, Dasar – Dasar dan Pembentukannya, Kanisius, Yogyakarta, Hal 120

1. Salah satu pihak berbuat zina
2. Salah satu pihak menjadi pemabuk, pemadat, dan penjudi yang sukar disembuhkan;
3. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama dua tahun berturut - turut tanpa ijin pihak lain dan tanpa alasan yang sah serta tanpa memberikan nafkah lahir maupun batin atau karena hal lain di luar kemampuannya.
4. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara lima tahun atau hukuman yang lebih berat secara terus-menerus setelah perkawinan berlangsung.
5. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat baik lahir maupun batin yang membahayakan pihak lain;
6. Antara suami dan istri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan untuk hidup rukun lagi dalam rumah tangga.

Berdasarkan laporan data tentang perceraian pegawai negeri yang didaftarkan di Pengadilan Agama Kepanjen dari Januari sampai dengan Desember 2010 terdapat sebanyak 183 perkara dan ada 47 perkara yang sudah diputus. Dari jumlah perkara yang sudah diputus beberapa alasan yang digunakan sebagai alasan perceraian antara lain adalah salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama dua tahun atau lebih, dan juga adanya perselisihan yang terjadi antara suami dan istri secara terus menerus.

Mengingat pentingnya prosedur dari suatu perkawinan dan perceraian bagi pegawai negeri sipil yang terjadi di Pengadilan Agama, maka penting untuk



menganalisa bagaimana syarat – syarat perceraian diterapkan dalam suatu perceraian khususnya bagi pegawai negeri sipil.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana efektifitas penerapan bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara No. 48 tahun 1990 tentang alasan – alasan perceraian yang sah bagi pegawai negeri sipil ?.
2. Apakah faktor penghambat dari penerapan bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara No. 48 tahun 1990 ?.

C. Tujuan Penelitian

1. Mengidentifikasi efektifitas penerapan bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara No. 48 tahun 1990 tentang alasan – alasan perceraian yang sah bagi pegawai negeri sipil.
2. Mengidentifikasi penghambat dari penerapan bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara No. 48 tahun 1990

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan dapat menambah kontribusi bagi ilmu hukum, khususnya hukum perkawinan dan keluarga, khususnya dalam hal perceraian bagi pegawai negeri sipil.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi instansi terkait penelitian ini bertujuan memberikan saran terkait dengan syarat dan alasan bagi pegawai negeri sipil agar dapat menekan angka perceraian bagi pegawai negeri sipil.
- b. Bagi masyarakat adalah sebagai tambahan pengetahuan mengenai syarat dan alasan perceraian khususnya bagi pegawai negeri sipil

E. Sistematika Penulisan

Dalam penyajian ini, peneliti membagi menjadi 5 (lima) bab yang terdiri dari beberapa pokok bahasan dan sub pokok bahasan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti, yaitu :

BAB I : PENDAHULUAN

Berisi tentang judul, latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Berisi tentang landasan teori, pendapat para ahli, hasil penelitian atau informasi lainnya yang dijadikan pedoman dalam pemecahan masalah. Adapun kajian pustaka dalam penelitian ini meliputi kajian umum perkawinan, kajian umum putusnya perkawinan, kajian umum pegawai negeri sipil, kajian umum teori efektivitas.

BAB III : METODE PENELITIAN

Menguraikan metode penelitian yang meliputi pendekatan penelitian, alasan pemilihan lokasi penelitian, jenis dan sumber

data, teknik pengumpulan data, populasi, sampel, teknik analisis data dan definisi operasional variable.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Berisi tentang hasil penelitian dan pembahasan mengenai data yang telah diperoleh guna menjawab rumusan masalah, namun sebelumnya diuraikan dalam sub bab mengenai gambaran umum Pengadilan Agama Kepanjen untuk memperjelas bahwa lokasi penelitian merupakan lembaga yang mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan permasalahan hukum bagi umat Islam seperti permohonan / gugatan perceraian.

BAB V : PENUTUP

Berisi tentang kesimpulan dan saran dari hasil penelitian ini. Kesimpulan merupakan uraian jawaban dari rumusan masalah yang telah dijabarkan di dalam pembahasan, saran yang ditulis setidaknya – setidaknya mengungkapkan apa saran yang diberikan, kepada siapa saran diberikan dan mengapa saran diberikan.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kajian Umum Perkawinan

Dalam kehidupan manusia terdapat 3 siklus kehidupan, yakni kelahiran, perkawinan dan kematian.

Pada waktu seseorang dilahirkan tumbuh tugas baru di dalam keluarganya, demikianlah di dalam artian sosiologis, ia menjadi pengemban dari hak dan kewajiban. Kemudian setelah dewasa, ia akan kawin. Ia bertemu dengan kawan hidupnya untuk membangun dan menunaikan dharma baktinya yaitu : tetap berlangsungnya keturunan.⁴

Mengenai perkawinan, didalam tata hukum Indonesia telah terdapat suatu aturan hukum yang berlaku umum dan mengikat seluruh warga negara Indonesia, yakni Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Menurut pasal 1 Undang – Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, pengertian perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dan wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa

Dasar perkawinan menurut Undang – Undang Nomor 1 Tahun 1974 adalah :

1. Ketuhanan Yang Maha Esa
2. Hukum agama dan kepercayaan itu;

⁴ Ali Afandi, Hukum Waris, 1986, Hukum Keluarga, Hukum Pembuktian, Bina Aksara Jakarta, hal 5

3. Dan hukum Islam.⁵

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.

Perkawinan sah apabila memenuhi ketentuan pasal 2 (1) Undang – undang nomor 1 tahun 1974 yaitu suatu perkawinan sah apabila dilakukan menurut hukum masing – masing agama dan kepercayaannya. Disamping itu tiap – tiap perkawinan harus dicatat menurut ketentuan undang – undang yang berlaku.

Asas perkawinan yang dianut oleh undang – undang nomor 1 tahun 1974 adalah asas monogami. Hanya apabila dikehendaki oleh yang bersangkutan, karena hukum dan agama dari yang bersangkutan memperbolehkan seorang suami beristri lebih dari seorang. Namun pekawinan oleh seorang suami dengan lebih dari seorang istri dan dikehendaki oleh pihak – pihak yang bersangkutan, hanya dapat dilakukan apabila dipenuhi berbagai persyaratan tertentu dan juga diputuskan oleh pengadilan.

Adapun syarat perkawinan menurut pasal 6 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 adalah :

⁵ Abdul Hadi Mothohhar, 2003, *Pengaruh Mazhab Syafi'i di Asia Tenggara, Fiqih Dalam Peraturan Perundang – Undangan Tentang Perkawinan di Indonesia, Brunei, dan Malaysia*, CV. Aneka Ilmu, Semarang, Hal. 218 - 219

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 diantara 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.

B. Kajian Umum Perceraian

Pada dasarnya suatu perkawinan adalah bertujuan untuk membentuk suatu keluarga yang bahagia, kekal dan sejahtera berdasarkan cinta dan kasih sayang

untuk memperoleh keturunan yang sah sesuai dengan apa yang telah diatur dalam undang – undang maupun dalam agama. Namun kenyataannya dalam kehidupan berumah tangga tidak selamanya suami istri berada dalam situasi yang damai dan tentram seperti apa yang menjadi tujuan pernikahan, terkadang terjadi suatu salah paham antara suami dan istri atau adanya kelalaian salah satu pihak dalam melaksanakan kewajibannya, adanya saling ketidak percayaan, dan juga sebab – sebab lain yang mengakibatkan perkawinan tidak dapat diteruskan dan harus diputuskan ditengah jalan atau putus dengan sendirinya, atau dengan kata lain terjadi suatu perceraian.

Definisi dari perceraian sendiri antara lain adalah :

1. Menurut beberapa pendapat

a. Menurut Soebekti

Perceraian adalah penghapusan perkawinan dengan putusan hakim atau tuntutan salah satu pihak dalam perkawinan itu.⁶

b. Menurut Djyodiguno

Perceraian adalah suatu hal yang tidak disukai oleh Bangsa Indonesia, dan menganggap perceraian sebagai suatu perbuatan yang sedapat – dapatnya wajib dihindari.⁷

c. Menurut Happy Marpaung

Perceraian adalah pembubaran perkawinan ketika pihak – pihak masih hidup dengan alasan yang dapat dibenarkan dan ditetapkan dengan suatu putusan hakim.⁸

⁶ Subekti R, dan Tjitrosudibio R, 2008, Kitab Undang – Undang Hukum Perdata, Pradnya Paramita

⁷ Surojo Wignjodipuro, hal. 174

2. Menurut perundang – undangan

a. Menurut KUH Perdata

Diatur dalam Bab X dan terbagi menjadi tiga bagian, yaitu:

- 1) Pembubaran Perkawinan Pada Umumnya (pasal 199)
- 2) Pembubaran Perkawinan setelah Pisah Ranjang (pasal 200-206b)
- 3) Perceraian Perkawinan (pasal 207-232a)

Dan juga diatur mengenai masalah Pisah meja dan Ranjang (pasal 233 – 249) Bab XI, sesuatu yang tidak dikenal dalam hukum adat atau hukum Islam, walau kenyataannya juga terjadi.⁹

b. Menurut Undang – undang Perkawinan

Tidak diatur secara terperinci mengenai pengertian perceraian, namun secara umum undang – undang perkawinan menjelaskan 3 hal penyebab putusnya perkawinan, seperti yang disebutkan dalam pasal 38 undang – undang Perkawinan nomor 1 tahun 1974, yaitu terjadi karena :

1) Kematian

Putusnya hubungan perkawinan karena salah satu pihak tidak banyak menimbulkan persoalan, sebab putusnya perkawinan bukan atas kehendak salah satu pihak, melainkan kehendak dari Tuhan.

2) Perceraian atau Talak

⁸ Happy Marpaung, 1983, Masalah Perceraian, Toniz, Bandung , hal. 15

⁹ Hilman Hadikusuma, 1990, Hukum, Perkawinan Indonesia, Manjar Maju, Bandung, hal. 160 - 161

Definisi perceraian atau talak secara umum adalah segala bentuk perceraian baik yang dijatuhkan oleh suami, yang ditetapkan oleh hakim, maupun perceraian yang jatuh dengan sendirinya. Sedangkan dalam arti khusus adalah perceraian yang dijatuhkan oleh seorang suami kepada istrinya.

Dalam perceraian dibedakan menjadi dua, yaitu ;

a) Cerai Talak

Diatur dalam Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1975 dalam pasal 14 sampai dengan pasal 18, tentang cara suami yang hendak menalak istrinya.

b) Cerai Gugat

Diatur dalam Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1975 dalam pasal 20 sampai dengan pasal 36, tentang cerai gugat yang artinya adalah perceraian yang disebabkan oleh adanya suatu gugatan lebih dahulu dari salah satu pihak kepada Pengadilan dan perceraian itu terjadi atas putusan Pengadilan.

3) Atas Keputusan Pengadilan

Undang – undang nomor 1 tahun 1974 dalam pasal 39 ayat 1 menyebutkan bahwa:

Perceraian hanya dapat dilakukan di depan Sidang Pengadilan, setelah Pengadilan yang bersangkutan berusaha mendamaikan kedua belah pihak. Walaupun perceraian adalah urusan pribadi atas kehendak bersama maupun kehendak salah satu pihak yang seharusnya tidak perlu adanya

campur tangan dari pemerintah, namun demi menghindarkan tindakan sewenang – wenang terutama dari pihak suami dan juga demi keputusan hukum, maka perceraian harus melalui lembaga Pengadilan.

Putusnya perkawinan atas keputusan Pengadilan juga dapat terjadi karena pembatalan suatu perkawinan. Suatu perkawinan dapat dibatalkan oleh Pengadilan apabila para pihak tidak memenuhi syarat – syarat untuk melangsungkan perkawinan.¹⁰

Adapun pengadilan yang berwenang memeriksa dan memutus tentang perceraian adalah Pengadilan Agama dan bagi mereka yang beragama selain Islam adalah Pengadilan Negeri

3. Menurut hukum Islam

Dalam hadist riwayat Abu Daud dan Ibnu Mjjah dari Ibnu Umar dimana Rasulullah SAW berkata :

“Sesuatu yang halal yang sangat dibenci Allah SWT adalah Thalaq”.

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa Islam mensyariatkan adanya perceraian namun demikian perceraian adalah sesuatu yang bertentangan dengan asas – asas hukum Islam.

Mengenai putusnya perkawinan diatur dalam Kompilasi Hukum Islam Bab XVI pasal 113 – 148. 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 adalah tindakan yang dilakukan oleh pihak istri yang biasa disebut fasakh.

¹⁰ H.M. Djamil Latief, 1982, Aneka Hukum Perceraian di Indonesia, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal 106

Pelaksanaan talak harus berdasarkan atas suatu alasan yang kuat, talak juga harus merupakan jalan terakhir yang ditempuh apabila cara lain yang diusahakan sebelumnya tidak dapat mengembalikan keutuhan rumah tangga tersebut.

C. Kajian Umum Pegawai Negeri Sipil

Pegawai negeri adalah unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat yang penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang – undang dasar 1945, negara, dan pemerintah menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan. Dalam pasal 1 ayat (1) Undang – Undang Nomor 8 Tahun 1974 Juncto Undang – Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok – Pokok Kepegawaian menyebutkan, Pegawai Negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negara atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang – undangan yang berlaku.

Pegawai negeri sipil adalah unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat yang harus menjadi tauladan yang baik bagi masyarakat dalam tingkah laku, tindakan, dan ketaatan kepada peraturan 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 dalam melaksanakan tugasnya tidak terganggu oleh permasalahan dalam keluarganya. Pegawai negeri sipil dibebankan ketentuan disiplin yang tinggi untuk melakukan perkawinan dan perceraianya,

Pegawai negeri sipil harus memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat yang bersangkutan. Ketentuan berupa keharusan memperoleh ijin terlebih dahulu dari pejabat yang berwenang bagi perkawinan dan perceraian pegawai negeri sipil tersebut tidak mengurangi ketentuan – ketentuan yang berlaku bagi lembaga perceraian itu sendiri. Keharusan adanya izin terlebih dahulu tersebut mengingat yang bersangkutan mempunyai kedudukan sebagai pegawai negeri sipil.

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 :

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 dari daerah Provinsi/Kabupaten/Kota, Kepaniteraan pengadilan atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas negara lainnya.
2. Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNS Daerah), yaitu pegawai negeri sipil Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota yang gajinya dibebankan pada Anggaran

Pendapatan Belanja Daerah dan bekerja pada Pemerintah Daerah, atau dipekerjakan di luar instansi induknya

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 berwenang dapat mengangkat Pegawai Tidak Tetap (PTT) atau disebut juga pegawai 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 Umum Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Nomor 48 Tahun 1990

Pekawinan bagi pegawai negeri sipil diatur pelaksanaannya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) 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 merupakan unsur aparatur negara dan abdi masyarakat yang harus menjadi tauladan yang baik bagi masyarakat dalam tingkah laku, tindakan dan ketaatan kepada perundang – undangan yang berlaku termasuk menyelenggarakan kehidupan berkeluarga.

Dengan adanya peraturan pemerintah mengenai izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS), maka muncul Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 tahun 1990 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990.

Dalam hierarki perundang – undangan Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara merupakan sebagai pengaturan lebih lanjut dari kebijakan yang diambil oleh Presiden yang dituangkan dalam Keputusan Presiden. Surat Edaran Badan Administrasi Negara juga merupakan pengaturan lebih lanjut terhadap Peraturan Pemerintahan. Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara sendiri bersifat mengikat bagi seluruh pegawai negeri sipil, dimanapun lembaga pegawai negeri sipil tersebut bernaung.

Dalam hal ini Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara nomor 48 tahun 1990 merupakan pengaturan lebih lanjut dari Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 juncto Peraturan pemerintah Nomor 10 tahun 1983 tentang Ijin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil. Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara nomor 48 tahun 1990 ini merupakan pengaturan mengenai petunjuk pelaksanaan dari isi peraturan – peraturan yang ada dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 juncto Peraturan pemerintah Nomor 10 tahun 1983.

Surat Edaran ini dimaksudkan sebagai pedoman untuk menyelesaikan masalah perkawinan dan atau perceraian pegawai negeri sipil berdasarkan Peraturan Pemerintah 45 tahun 1990 juncto Peraturan Pemerintah 10 tahun 1983.

Menurut bagian II angka 5 Surat Edaran ini pegawai negeri sipil hanya dapat melakukan perceraian apabila ada alasan – alasan yang sah, yaitu salah satu atau lebih alasan sebagai berikut :

7. Salah satu pihak berbuat zina
8. Salah satu pihak menjadi pemabuk, pematik, dan penjudi yang sukar disembuhkan;
9. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama dua tahun berturut - turut tanpa ijin pihak lain dan tanpa alasan yang sah serta tanpa memberikan nafkah lahir maupun batin atau karena hal lain di luar kemampuannya.
10. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara lima tahun atau hukuman yang lebih berat secara terus-menerus setelah perkawinan berlangsung.
11. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat baik lahir maupun batin yang membahayakan pihak lain;
12. Antara suami dan istri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan untuk hidup rukun lagi dalam rumah tangga.

Alasan perceraian sebagaimana dimaksud diatas, harus dikuatkan dengan bukti sebagaimana yang ditentukan dalam bagian III angka 2 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 08/SE/1983 tanggal 26 April 1983¹¹, yaitu :

¹¹ Soetojo, Marthalena, Sejarah Perkembangan Hukum Perceraian Di Indonesia dan Belanda, hal 161

1. Salah satu pihak berbuat zina yang dibuktikan dengan :
 - a. Keputusan Pengadilan;
 - b. Surat pernyataan dari sekurang – kurangnya dua orang saksi yang telah dewasa yang melihat perzinaan itu. Surat pernyataan tersebut diketahui oleh pejabat yang berwajib serendah – rendahnya camat;
 - c. Perzinaan itu diketahui oleh salah satu pihak (suami atau istri) dengan tertangkap tangan. Dalam hal yang demikian, maka pihak yang mengetahui secara tertangkap tangan itu membuat laporan yang menguraikan hal ikhwal perzinaan itu.
2. Salah satu pihak menjadi pemabuk, pemadat atau penjudi yang sukar disembuhkan yang dibuktikan dengan :
 - a. Surat pernyataan dari dua orang saksi yang telah dewasa yang mengetahui perbuatan itu, yang diketahui oleh pejabat yang berwajib serendah – rendahnya camat.
 - b. Surat keterangan dari dokter atau polisi yang menerangkan bahwa menurut hasil pemeriksaan, yang bersangkutan telah menjadi pemabuk, pemadat atau penjudi yang sukar disembuhkan.
3. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama dua tahun berturut – turut tanpa ijin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain diluar kemampuan/kemauannya, yang dibuktikan dengan surat pernyataan dari kepala kelurahan/kepala desa, yang disahkan oleh pejabat yang berwajib serendah – rendahnya camat;

4. Salah satu pihak dijatuhi pidana penjara lima tahun setelah perkawinan berlangsung yang dibuktikan dengan keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
5. Salah satu pihak melakukan kejahatan atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak lain, yang dibuktikan dengan *visum et repertum* dari dokter pemerintah;
6. Antara suami dan istri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran yang tidak ada harapan untuk hidup rukun lagi dalam rumah tangga, yang dibuktikan dengan surat pernyataan dari kepala kelurahan/kepala desa yang disahkan oleh pejabat yang berwajib serendah – rendahnya camat.

E. Kajian Umum Teori Efektivitas Hukum

Efektivitas berasal dari kata efektif, yang dalam kamus bahasa Indonesia adalah menimbulkan dampak yang dirasakan, dilihat dan diawasi dengan hasil yang tampak baik dengan kasat mata maupun tidak berdasarkan ketaatan pada aturan.¹²

Teori efektivitas hukum menyoroti bagaimana suatu peraturan yang dibentuk mencapai tujuan yang diinginkan.¹³ Sehingga untuk mengukur efektivitas dari suatu peraturan dilihat dari keberhasilan pencapaian tujuan yang diinginkan. Jika peraturan tersebut telah tercapai tujuannya maka peraturan itu dikatakan efektif, begitu pula sebaliknya.

Efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto dibagi atas 4 hal, yaitu :

¹² Depdiknas.2002.Kamus Besar Bahasa Indonesia.Jakarta : Balai Pustaka. Hal : 31

¹³ Soerjono Soekanto, 1985, Efektifitas Hukum dan Peranan Sanksi, Remadja Karja, Bandung, hal 2

1. Substansi hukum

Suatu peraturan perundang-undangan harus mengikat secara umum agar tujuan pembentukannya dapat tercapai (efektif). Maka peraturan itu harus dilihat secara jelas dalam arti mudah dipahami atau dimengerti, tegas, dan tidak menimbulkan arti ganda dan di tafsirkan lain yang akhirnya bisa memunculkan peluang terjadinya pelanggaran terhadap peraturan tersebut.

2. Struktur hukum

Dalam hal ini yang bertindak sebagai aparatur adalah hakim Pengadilan Agama mengingat Hakimlah yang berwenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus perihal perceraian pegawai negeri sipil.

3. Fasilitas

Faktor yang tidak kalah penting dalam menentukan efektifitas hukum adalah fasilitas untuk melaksanakan aturan – aturan hukum juga harus cukup memadai, sebab seringkali hukum sulit ditegakkan karena fasilitas untuk menegakkannya tidak mencukupi.

4. Kondisi masyarakat

Penerapan suatu peraturan harus disesuaikan dengan keadaan masyarakat dimana peraturan tersebut diberlakukan, karena jika tidak maka peraturan tersebut tidak efektif. Karena hal tersebut, dapat diartikan bahwa makin tinggi tingkatan peraturan maka cakupan materinya makin luas/umum, dan makin rendah tingkatannya maka cakupan materi yang diatur lebih rinci dan khusus. Maka dalam hal ini

akan dilihat perihal derajat kepatuhan dari masyarakat terhadap suatu peraturan tersebut.



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian dalam penelitian ini menggunakan metode yuridis empiris. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis sosiologis. Pendekatan yuridis adalah pendekatan yang dilakukan terhadap Bagian II Angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara No 48 Tahun 1990. Sedangkan pendekatan sosiologis adalah pendekatan yang dilakukan terhadap kondisi faktual yang ada di dalam masyarakat, khususnya mengenai alasan sah bagi perceraian pegawai negeri sipil, dengan melakukan studi langsung di Pengadilan Agama Kapanjen. Dan selanjutnya hasil dari kedua pendekatan tersebut diolah sehingga pada akhirnya akan dapat menjawab rumusan permasalahan diatas.

B. Lokasi Penelitian

Berdasarkan judul dan permasalahan yang ada maka untuk mendapatkan data dan informasi yang sesuai dan relevan dengan tema penelitian ini, maka lokasi penelitian ini difokuskan pada efektivitas pelaksanaan Bagian II Angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara No 48 Tahun 1990 mengenai syarat sah perceraian bagi pegawai negeri sipil di lembaga Pengadilan Agama Kapanjen.

Adapun pertimbangan memilih lokasi tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Pengadilan Agama Kepanjen merupakan salah satu lembaga yang mempunyai otoritas secara yuridis di Kabupaten Malang. Sampai Desember tahun 2010 kasus perceraian yang di daftarkan di Pengadilan Agama Kepanjen mencapai 6697 perkara.
- b. Selain itu, dari data awal yang diperoleh kurang lebih 183 perkara perceraian dengan status pegawai negeri sipil yang melakukan perceraian di Pengadilan Agama Kepanjen.

C. Jenis dan Sumber Data

1. Jenis data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Data primer

Data primer dalam penelitian ini, adalah data yang bersumber dari pihak – pihak yang terkait dalam perkara yang menjadi obyek penelitian yang diperoleh langsung dari penelitian dilapang berupa hasil wawancara yang dilakukan dengan narasumber yang terkait dengan permasalahan yang diangkat penulis, yaitu terkait dengan efektifitas bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian No. 48 Tahun 1990.

b. Data sekunder

Data sekunder pada dasarnya adalah data - data pendukung yang diperoleh dari literatur baik buku, dan internet . Data sekunder dalam penelitian ini antara lain meliputi salinan putusan perkara perceraian pegawai negeri sipil, peraturan – peraturan hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang di angkat dalam penelitian ini dari studi kepustakaan terhadap

literatur atau bahan pustaka yang mencakup buku – buku, dokumen – dokumen resmi pemerintah, artikel internet, peraturan perundangan, teori serta pendapat hukum yang berhubungan erat dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini yang diharapkan akan mampu melengkapi dan memerikan tambahan wawasan yang mendalam terhadap hasil penelitian secara keseluruhan. Data sekunder dalam penelitian ini antara lain :

- 1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian
- 3) Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama
- 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil
- 7) Surat edaran Badan Administrasi Kepegawaian No 48 Tahun 1990 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990

2. Sumber data

a. Sumber data primer

Meliputi semua data yang diperoleh langsung melalui penelitian pada lokasi (*Field Research*) yang ditentukan sebelumnya, serta wawancara langsung dengan para pihak yang terkait dalam hal ini antara lain adalah hakim, dan juga para pihak yang berperkara.

Pengumpulan data primer dilakukan melalui tolak ukur normatif terhadap peristiwa hukum *in concreto* dan wawancara dengan responden yang berkaitan langsung dengan permasalahan dalam penelitian ini yang ada di kantor Pengadilan Agama Kepanjen. Dalam hal ini adalah Hakim dan pihak yang berperkara.

b. Sumber data sekunder

Pengumpulan data sekunder dilakukan dengan 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 – studi literatur yang diperoleh melalui studi pustaka di Pusat Dokumentasi Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Disamping itu data juga diperoleh dengan penelusuran bahan hukum dengan cara mengutip langsung dan melakukan penelusuran situs – situs tertentu yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas. Serta melakukan studi dokumen

milik Kantor Pengadilan Agama Kepanjen yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas.

D. Teknik Memperoleh Data

Keseluruhan data – data dalam penelitian ini akan dikumpulkan dengan metode sebagai berikut :

1. Data Primer

Teknik pengumpulan data primer dalam penelitian ini dilakukan dengan cara *interview*/wawancara, yakni suatu cara pengumpulan data dengan melakukan wawancara langsung pada pihak terkait yang dianggap dapat memberikan penjelasan sehubungan dengan masalah yang dibahas. Wawancara dilakukan dengan hakim dan para pihak yang berperkara di Pengadilan Agama Kepanjen.

Wawancara dilakukan dengan menggunakan teknik wawancara bebas terpimpin, yakni sebelumnya penulis telah terlebih dahulu menyiapkan beberapa pertanyaan yang akan dijadikan pedoman dalam wawancara ini, serta pertanyaan ini akan dikembangkan sesuai dengan hasil wawancara di lapangan. Pelaksanaan wawancara dilakukan oleh penulis sepenuhnya terhadap responden yang berkaitan dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

2. Data Sekunder

Data sekunder dalam penelitian ini akan dikumpulkan dengan menggunakan studi kepustakaan, yakni dengan cara mengumpulkan, mempelajari, dan mengutip data dari berbagai sumber seperti berbagai

literatur, peraturan perundang – undangan, internet, hasil penelitian yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Studi ini dimaksudkan untuk mendapatkan landasan teori yang cukup kuat untuk mendukung analisis dalam penelitian ini.

E. Populasi dan Sampel

a. Populasi

Orang – orang yang ada di lingkup kantor Pengadilan Agama Kapanjen untuk menyelesaikan permasalahannya (para pihak) dan juga Hakim.

b. Sampel

Sampel adalah sebagian atau wakil populasi yang diteliti. Sampel yang dipilih berdasarkan pertimbangan bahwa sampel berhubungan langsung dengan masalah yang hendak diteliti oleh penulis, yaitu Hakim yang menangani perkara perceraian pegawai negeri sipil sebanyak 2 orang hakim yang menangani perkara perceraian pegawai negeri sipil, dan juga 1 orang pihak yang berperkara.

F. Teknis Analisis Data

Data primer dan data sekunder yang telah diperoleh di analisis 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 memburaikan dan menggambarkan peristiwa sesuai

dengan permasalahan yang ada, untuk kemudian disusun secara sistematis sehingga akan diperoleh suatu kesimpulan yang komprehensif.

G. Definisi Operasional

- a. Efektivitas yang dimaksud dalam penelitian ini adalah efektivitas sebagaimana yang dimaksudkan oleh Soerjono Soekanto dimana efektivitas yang dimaksud menggunakan 4 (empat), parameter yaitu, substansi hukum, struktur hukum, fasilitas, dan juga masyarakat.
- b. Perceraian yang dimaksud dalam penelitian ini adalah perceraian yang dilakukan baik oleh suami yang berstatus pegawai negeri sipil, Istri yang berstatus pegawai negeri sipil, dan juga baik suami maupun istri sama – sama berstatus pegawai negeri sipil.
- c. Alasan perceraian yang sah yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah alasan – alasan perceraian sebagaimana yang dimaksud dalam bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Negara Nomor 48 tahun 1990.

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Efektivitas Bagian II Angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara No 48 Tahun 1990 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990

Sebelum membahas tentang efektivitas bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara No 48 Tahun 1990 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, mengenai alasan – alasan perceraian yang sah bagi pegawai negeri sipil, maka akan dipaparkan terlebih dahulu mengenai gambaran umum lokasi penelitian yakni Pengadilan Agama Kepanjen Kabupaten Malang .

1. Kedudukan dan wilayah 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 ,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 Februari 1997 juncto. 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 awalnya 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. Wilayah hukum Pengadilan Agama Kabupaten Malang meliputi wilayah Pemerintah Kabupaten Malang dan Pemerintah Kota Batu (asalnya Kota Administratip 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.

2. Visi pengadilan agama kepanjen

Visi pengadilan agama kepanjen mengacu pada visi yang berhasil dirumuskan oleh pimpinan Mahkamah Agung Republik Indonesia tanggal 10 september 2009, yaitu : *“Terwujudnya Badan Peradilan Indonesia Yang Agung”*

3. 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 :

- a. Program penerapan pemerintahan yang baik
- b. Program peningkatan pengawasan dan akuntabilitas aparatur Negara
- c. 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 belum 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 insidental serta temuan – temuan dari hakim tinggi pengawas daerah yang dilaksanakan pada 6 (enam) bulan sekali. Pedoman tersebut digunakan sebagai acuan dalam pelaksanaan dan pengawasan melekat maupun pengawasan fungsional.

Sebagai implementasi dari pengawasan tersebut terakhir telah diterbitkan Surat Keputusan Ketua Pengadilan Agama Kabupaten Malang nomor : W13-A35/6046/HK.00.8/X/SK/2010 tanggal 1 Oktober 2010 tentang penunjukan hakim pengawas bidang dengan susunan yang terlihat pada tabel 1 :

Tabel 1

Susunan Hakim Pengawas Bidang
Di Lingkungan Pengadilan Agama Kepanjen

Tahun 2010

No	Nama	Jabatan	Hakim Pengawas Bidang
1	H.A. Rif'an, S.H	Wakil Ketua/Hakim Madya Pratama	Koordinator Hakim Pengawas Bidang
2	Drs. Waryono	Hakim Pratama Utama	Bidang Administrasi Perkara
	Drs. H.M Zainuri, S.H, M.H	Hakim Madya Utama	
3	Dra. Enik Faridaturrohmah	Hakim Pratama Utama	Bidang Administrasi Persidangan
	Drs. Mashudi, S.H	Hakim Madya Muda	
4	Drs. Abd. Rouf, M.H	Hakim Madya Pratama	Bidang Administrasi Umum
5	H. Syamsul Arifin, S.H	Hakim Madya Pratama	Bidang Kinerja Pelayanan Publik

Sumber : Data Sekunder, diolah, 2011

Pengawasan dilakukan setiap saat dan laporan dibuat setiap 3 (tiga) 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 pengawasan Hakim Pengawas Bidang.

Pada setiap rapat – rapat koordinasi ditunjuk 2 (dua) 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 dibawah koordinasi Panitera/ Sekretaris.

4. Pembinaan dan pengelolaan
 - a. Sumber Daya Manusia Teknis Yudisial

Personil sumber daya manusia teknis yudisial yang terdapat di pengadilan agama kabupaten malang terdiri dari 1 (satu) orang Ketua, 1 (satu) orang Wakil Ketua, 16 (enam belas) orang Hakim, 1 (satu) orang Panitera/Sekretaris, 1 (satu) orang Wakil Panitera, 3 (tiga) orang Panitera Muda, 9 (sembilan) orang Panitera Pengganti, dan 3 (tiga) orang Juru Sita, serta 1 (satu) orang Jurusita Pengganti.

Ketua dan Wakil Ketua Pengadilan Agama Kabupaten Malang selaku pimpinan kantor terus berupaya untuk meningkatkan sumber daya manusia teknis yudisial dengan melakukan pengiriman pegawai untuk mengikuti pelatihan – pelatihan yang diadakan oleh Pengadilan Tinggi Agama Surabaya, Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama serta Mahkamah Agung RI dan dengan tetap melakukan pembinaan secara berkala.

Disamping itu, instansi Pengadilan Agama Kabupaten Malang juga berusaha agar sumber daya manusia teknis yudisial Pengadilan Agama Kabupaten Malang tidak hanya menjadi peserta pelatihan, namun beberapa orang selevel Hakim senior juga dikirim sebagai narasumber di beberapa seminar ataupun pelatihan yang diadakan oleh instansi lain maupun lembaga swadaya masyarakat.

- b. Sumber Daya manusia Non Teknis Yudisial

Sumber daya manusia pada tenaga non teknis yudisial juga memiliki peranan sama pentingnya dengan sumberdaya manusia teknis yudisial dalam

membentuk lembaga peradilan yang kredibel, akuntabel, dan transparan karena dalam pelaksanaan tugasnya, sumber daya manusia pada bidang ini berhubungan erat dengan seluruh aspek administrasi pada kantor pengadilan selain tentunya administrasi perkara yang berada pada wilayah kepaniteraan.

Sumberdaya manusia non teknis yudisial pada pengadilan agama kabupaten malang meliputi, 1 (satu) orang Wakil Sekretaris, 1 (satu) orang Kepala Urusan Kepegawaian, 1 (satu) orang Kepala Urusan Keuangan, 1 (satu) orang Kepala Urusan Umum merangkap sebagai Panitera Pengganti dan 1 (satu) orang Staf.

Dalam kaitannya dengan peningkatan sumberdaya manusia, selain pada dorongan untuk belajar pada pendidikan formal di tingkat yang lebih tinggi, pimpinan juga mendorong pejabat – pejabat struktural terkait untuk mengikuti Diklat PIM Tingkat I, II, III dan IV. Dalam rangka peningkatan keahlian para pejabat struktural juga diikuti sertakan untuk mengikuti pelatihan dan ujian nasional di bidang pengadaan barang/jasa yang dilaksanakan di Balai Diklat Keuangan Departemen Keuangan Malang serta terus – menerus melakukan *update* dan sinkronisasi data terhadap Sistem Akuntansi Penyelenggaraan Anggaran (SAKPA), Sistem Aplikasi Barang Milik Negara (SA-BMN) di Kantor Perbendaharaan Negara Malang (KPPN Malang) dan Sistem Manajemen Kepegawaian (SIMPEG) di Pengadilan Tinggi Agama Surabaya.

Setelah mengetahui mengenai gambaran umum pengadilan agama kepanjen maka selanjutnya akan dibahas mengenai efektivitas Bagian II Angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara No 48 Tahun 1990.

Dalam menganalisis efektivitas pelaksanaan dari suatu aturan hukum, maka perlu dilihat terlebih dahulu berbagai teori efektivitas penegakan hukum dari Soerjono Soekanto. Menurut Soerjono Soekanto ada 4 komponen untuk menilai efektivitas penegakan hukum. Empat komponen atau faktor tersebut adalah:

1. substansi hukum,
2. struktur hukum,
3. fasilitas dan
4. masyarakat.

Efektivitas berfungsi untuk melihat dan mengkaji implementasi bekerjanya penerapan aturan oleh pejabat dan masyarakat. Sebelum menentukan suatu penerapan aturan berjalan dengan efektif, maka terlebih dahulu harus digambarkan dan dijelaskan mengenai kriteria – kriteria yang menjadi parameter dari suatu efektivitas.

Dari teori – teori mengenai efektivitas penegakan hukum diatas maka dapat diimplementasikan untuk menganalisa pelaksanaan aturan hukum tentang alasan – alasan yang sah bagi perceraian pegawai negeri sipil di Pengadilan Agama Kepanjen. Untuk menganalisis efektivitas pelaksanaan bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 tahun 1990 yaitu perihal alasan – alasan yang sah bagi perceraian pegawai negeri sipil ini, digunakan teori dari Soerjono Soekanto. Efektivitas suatu aturan erat terkait dengan penegakan hukumnya. Oleh Soerjono Soekanto disimpulkan sebagai penyerasian antara nilai dengan kaidah serta perilaku dari manusia. Dengan menggunakan teori penegakan hukum Soerjono Soekanto akan dianalisis

efektivitas bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara No. 48 tahun 1990 perihal alasan – alasan yang sah bagi perceraian Pegawai Negei Sipil.

1. Substansi Hukum

Substansi merupakan peraturan – peraturan yang dipakai oleh para pelaku hukum pada saat melakukan perbuatan – perbuatan serta hubungan – hubungan hukum. Secara kongkrit bentuk substansi hukum pada sistem negara civil law seperti Indonesia berupa peraturan perundang – undangan. menurut Undang – Undang nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan peraturan Perundnag – undangan, yang dimaksud peraturan Perundang – undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Di setiap isi peraturan perundang – undangan selalu terdapat norma yang memuat larangan, perintah, dan suruhan. Selain norma di dalam peraturan perundang – undangan harus pula memuat sanksi, sanksi diberikan kepada pihak yang melanggar suatu norma yang telah dimuat dalam suatu perturan perundang – undangan. Sanksi memiliki sifat berupa retributif (mengembalikan) dan juga sifat represif (menindak)

Secara umum masalah perkawinan telah diatur dalam undang – undang nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan yang di perjelas lagi dalam Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1975 tentang pelaksanaan undang – undang nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan. Dalam undang – undang nomor 1 tahun 1974 diatur segala hal yang berkaitan dengan perkawinan mulai dari pengertian, syarat sah perkawinan hingga perceraian. Dalam undang - undang nomor 1 tahun 1974 perceraian diatur dalam pasal 38 sampai dengan pasal 40 yang berbunyi :

Pasal 38

Perkawinan dapat putus karena :

- a. kematian,
- b. perceraian dan
- c. atas keputusan Pengadilan.

Pasal 39

- (1) Perceraian hanya dapat dilakukan didepan Sidang Pengadilan setelah Pengadilan yang bersangkutan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak.
- (2) Untuk melakukan perceraian harus ada cukup alasan, bahwa antara suami isteri itu tidak akan dapat hidup rukun sebagai suami isteri.
- (3) Tatacara perceraian didepan sidang Pengadilan diatur dalam peraturan perundangan tersendiri.

Pasal 40

- (1) Gugatan perceraian diajukan kepada Pengadilan.
- (2) Tatacara mengajukan gugatan tersebut pada ayat (1) pasal ini diatur dalam peraturan perundangan tersendiri.

Jika kita cermati, dalam pasal 39 ayat 2 sedikit disinggung masalah syarat perceraian yang menyatakan bahwa untuk dapat bercerai pihak harus memenuhi syarat-syarat sedangkan syarat yang telah ditentukan dalam bentuk peraturan perundang – undangan secara lebih detail dijelaskan dalam pasal 19 yang termuat di dalam peraturan pemerintah nomor 9 tahun 1975 dan juga di dalam Kompilasi Hukum Islam pasal 116.

Sesuai dengan pasal 19 peraturan pemerintah nomor 9 tahun 1975, maka bagi seseorang yang hendak bercerai harus memenuhi salah satu atau beberapa alasan yang tersebut dalam pasal tersebut yang berbunyi , sebagai berikut :

- 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 2 (dua) tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain diluar kemampuannya;
- c. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung;
- d. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak yang lain;
- e. Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami/isteri;
- f. Antara suami dan isteri terus-menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.

Jika dikaji lebih jauh dengan membandingkan anatara ketentuan mengenai syarat perceraian dalam pasal 19 peraturan pemerintah nomor 9 tahun 1975 dan pasal 116 Kompilasi Hukum Islam ternyata tidak terdapat perbedaan, substansi syarat perceraian antara kedua aturan perundang – undangan tersebut sama. Kedua peraturan tersebut sama-sama menyebutkan syarat- syarat perceraian, mulai dari Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabok, pemadat, penjudi, dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan hingga Antara suami dan isteri terus-menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.

Pada dasarnya Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1975 adalah tindak lanjut dari dibuatnya Undang - Undang nomor 1 tahun 1974. Menurut Undang – Undang nomor 10 tahun 2004 pasal 1 ayat (5) , yang berbunyi :

Pasal 1 ayat (5)

Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya

Maka disimpulkan bahwa Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya Sedangkan KHI adalah peraturan yang di pergunakan untuk menyelesaikan perkara bagi masyarakat yang beragama Islam, dan berasal dari kaedah – kaedah agama, pada dasarnya Peraturan Pemerintah adalah suatu peraturan yang dibuat dan diberlakukan secara universal pada seluruh Warga Negara Indonesia, namun berbeda dengan Kompilasi Hukum Islam yang hanya dapat diterapkan pada Warga Negara Indonesia yang beragama Islam.

Dikaitkan dengan perceraian maka aturan mengenai perceraian yang ditentukan dalam Peraturan Pemerintah dan Kompilasi Hukum Islam adalah peraturan mengenai perceraian yang ditujukan bagi warga sipil Republik Indonesia dan khusus Kompilasi Hukum Islam untuk muslim.

Berbeda bagi pegawai negeri sipil yang merupakan pejabat publik yang menurut Undang – Undang Nomor 43 Tahun 1999 Juncto Undang – Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok – Pokok Kepegawaian pasal 1 ayat (1), Pegawai Negeri Sipil adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negara atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka sudah

seharusnya jika pegawai negeri sipil menjadi teladan bagi masyarakat dan berkewajiban menjaga nama baik pegawai negeri sipil sebagai pejabat publik.

Jadi sudah selayaknya jika perkawinan dan perceraian yang menyangkut mengenai pegawai negeri sipil akan diatur secara tersendiri dengan ketentuan yang lebih khusus dan berbeda dengan ketentuan perkawinan dan perceraian masyarakat pada umumnya. Sehingga mengenai perkawinan dan perceraian pegawai negeri sipil diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Ijin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Juncto Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Ijin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil, tidak menyebutkan definisi dari perceraian melainkan mengatur dan menjelaskan mengenai tata cara perceraian bagi pegawai negeri sipil. Dimana mengenai ketentuan – ketentuan teknis pelaksanaan Peraturan Pemerintah ini ditetapkan oleh Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara.

Sebagai penjabaran dan petunjuk teknis dari Peraturan Pemerintah nomor 45 tahun 1990 juncto Peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 1983, perihal alasan – alasan perceraian yang sah bagi pegawai negeri sipil yang lebih jelas dan spesifik diatur dalam bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 tahun 1990 tentang petunjuk pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Ijin Perkawinan Dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil.

Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara nomor 48 tahun 1990 ini sendiri terbentuk dengan tujuan untuk menjamin kelancaran dan

keseragaman dalam pelaksanaan perkawinan dan perceraian pegawai negeri sipil. Surat edaran ini juga digunakan sebagai pedoman untuk menyelesaikan masalah perkawinan dan atau perceraian pegawai negeri sipil berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 45 tahun 1990 juncto Peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 1983.

Dalam Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara tersebut diatur mengenai tatacara dan juga syarat maupun alasan mengenai perceraian, ijin beristri lagi atau beristri lebih dari seorang, mengenai ijin beristri lebih dari seorang bagi pegawai negeri sipil yang menduduki jabatan tertentu, pendelegasian jabatan dan juga mengenai sanksi – sanksi yang diberikan kepada pegawai negeri sipil yang melanggar peraturan – peraturan yang ada dalam peraturan pemerintah nomor 45 tahun 1990 juncto Peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 1983.

Dari sekian pengaturan dalam Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara tersebut, mengenai perceraian disebutkan dalam bagian II surat edaran tersebut. Dalam bagian II surat edaran tersebut, terdapat pengaturan mengenai alasan – alasan perceraian yang sah bagi Pegawai Negeri Sipil. Alasan – alasan perceraian bagi pegawai negeri sipil disebutkan dalam bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara nomor 48 tahun 1990 bahwa pegawai negeri sipil dapat melakukan perceraian apabila memenuhi salah satu atau lebih syarat – syarat berikut :

- a. Salah satu pihak berbuat zina
- b. Salah satu pihak menjadi pemabuk, pematik, dan penjudi yang sukar disembuhkan;

- c. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama dua tahun berturut - turut tanpa ijin pihak lain dan tanpa alasan yang sah serta tanpa memberikan nafkah lahir maupun batin atau karena hal lain di luar kemampuannya.
- d. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara lima tahun atau hukuman yang lebih berat secara terus-menerus setelah perkawinan berlangsung.
- e. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat baik lahir maupun batin yang membahayakan pihak lain;
- f. Antara suami dan istri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan untuk hidup rukun lagi dalam rumah tangga.

Secara sepintas memang tidak ada perbedaan antara alasan perceraian bagi pegawai negeri sipil dengan alasan perceraian bagi masyarakat pada umumnya seperti yang diatur dalam Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1975 dan Kompilasi Hukum Islam dengan alasan perceraian yang ada didalam bagian II Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 Tahun 1990, namun alasan perceraian bagi pegawai negeri sipil yang ada dalam bagian II Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 Tahun 1990, sudah diperinci sebelumnya dalam Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 8 Tahun 1983 dengan beberapa syarat diantaranya :

7. Salah satu pihak berbuat zina yang dibuktikan dengan :
 - 1) Keputusan Pengadilan;

- 2) Surat pernyataan dari sekurang – kurangnya dua orang saksi yang telah dewasa yang melihat perzinaan itu. Surat pernyataan tersebut diketahui oleh pejabat yang berwajib serendah – rendahnya camat;
 - 3) Perzinaan itu diketahui oleh salah satu pihak (suami atau istri) dengan tertangkap tangan. Dalam hal yang demikian, maka pihak yang mengetahui secara tertangkap tangan itu membuat laporan yang menguraikan hal ikhwal perzinaan itu.
8. Salah satu pihak menjadi pemabuk, pemadat atau penjudi yang sukar disembuhkan yang dibuktikan dengan :
- 1) Surat pernyataan dari dua orang saksi yang telah dewasa yang mengetahui perbuatan itu, yang diketahui oleh pejabat yang berwajib serendah – rendahnya camat.
 - 2) Surat keterangan dari dokter atau polisi yang menerangkan bahwa menurut hasil pemeriksaan, yang bersangkutan telah menjadi pemabuk, pemadat atau penjudi yang sukar disembuhkan.
9. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama dua tahun berturut – turut tanpa ijin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain diluar kemampuan/kemauannya, yang dibuktikan dengan surat pernyataan dari kepala kelurahan/kepala desa, yang disahkan oleh pejabat yang berwajib serendah – rendahnya camat;
10. Salah satu pihak dijatuhi pidana penjara lima tahun setelah perkawinan berlangsung yang dibuktikan dengan keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;

11. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak lain, yang dibuktikan dengan *visum et repertum* dari dokter pemerintah;
12. Antara suami dan istri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran yang tidak ada harapan untuk hidup rukun lagi dalam rumah tangga, yang dibuktikan dengan surat pernyataan dari kepala kelurahan/kepala desa yang disahkan oleh pejabat yang berwajib serendah – rendahnya camat.

Jika ditinjau lebih jauh ternyata dalam bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara terdapat syarat tambahan yang sebelumnya tidak dikenal dalam pasal 19 Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1975 maupun dalam pasal 116 Kompilasi Hukum Islam yakni mengenai syarat – syarat atau mengenai beban pembuktian dari alasan – alasan perceraian. Dimana beban pembuktian bagi pegawai negeri sipil tidak hanya terbatas pada keterangan saksi – saksi di pengadilan akan tetapi harus didukung dengan surat – surat yang sah, yang diketahui dan di tandatangani serendah – rendahnya oleh camat.

Ditelaah lebih lanjut, semua syarat tambahan tersebut merupakan salah satu upaya pemerintah dalam memperketat pegawai negeri sipil agar pegawai negeri sipil tidak mudah mengakhiri perkawinannya atau dengan kata lain tidak mudah bercerai . Mengingat bahwa pegawai negeri sipil adalah teladan bagi masyarakat yang harus memberikan contoh yang baik bagi masyarakat luas, maka kepada pegawai negeri sipil dibebankan suatu tanggung jawab yang besar.

Penerapan bagian II Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 Tahun 1990 itu sendiri di Pengadilan Agama menurut Waryono salah seorang hakim di Pengadilan Agama Kepanjen Kabupaten Malang :

“jadi ada dua kelompok perangkat hukum yang kalo Surat Edaran BAKN no 48 tahun 90 itu merupakan juklak dari PP 10 tahun 83 yang merupakan aturan disiplin pegawai dalam hal perceraian, nah secara subatansi memang Pengadilan Agama atau perkara perceraian baik cerai talak maupun gugat itu ya salah satu alasan perceraian itu ya harus salah satu atau beberapa poin – poin dari bagian lima itu, tetapi dalam apa perangkatnya pelaksanaannya itu bukan poin – poin itu yang kami terapkan tapi kami landasan hukumnya itu ya pasal 19 pp 9 atau pasal 116 Kompilasi Hukum Islam, kalo subtansinya ya sama, isinya itu ya sama, tapi dalam penerapannya itu kami tidak mengacu atau bersumber pada itu apa surat edaran karena itu bukan hukum materiil kami pengadilan agama”¹⁴

Dalam penerapan bagian II angka 5 surat Edaran Badan Administrasi Kenegaraan Negara Nomor 48 Tahun 1990, ternyata Pengadilan Agama Kepanjen adalah secara substantif putusan hakim Pengadilan Agama dalam pertimbangan hukum perkara perceraian selalu mengacu pada alasan perceraian sebagaimana terurai dalam bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 Tahun 1990, namun secara normatif yuridis bukan poin – poin tersebut yang dijadikan landasan hukum dalam memutuskan perkara perceraian, melainkan mengacu pada pasal 19 Peraturan Pemerintah No 9 tahun 1975 juncto pasal 116 Kompilasi Hukum Islam yang isinya sama persis dengan bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 Tahun 1990, karena kedua aturan tersebut merupakan hukum materiil bagi Pengadilan Agama, sedangkan Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara No 48 tahun 1990 bukan hukum terapan bagi pengadilan agama. Sehingga Pengadilan

¹⁴ hasil wawancara dengan bapak Drs Waryono, Majelis Hakim Pengadilan Agama Kepanjen Kabupaten Malang tanggal 18 januari 2011

Agama tidak harus atau tidak wajib menggunakan peraturan tersebut untuk memutus suatu perkara perceraian pegawai negeri sipil.

Selain perbedaan mengenai beban pembuktian bagi pegawai negeri sipil yang tidak hanya terbatas pada keterangan saksi – saksi di pengadilan akan tetapi harus didukung dengan surat – surat yang sah, yang diketahui dan di tandatangani serendah – rendahnya oleh camat. Perbedaan lain antara bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 Tahun 1990 dengan pasal 19 Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1975 juncto pasal 116 Kompilasi Hukum Islam antara lain adalah bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 Tahun 1990 merupakan perangkat aturan bagi pejabat pengambil kebijakan dalam rangka memberi ijin atau tidak memberi ijin kepada pegawai negeri sipil yang akan melakukan perceraian, atau dengan kata lain bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 Tahun 1990 ini bersifat administratif.

Sedangkan peraturan pemerintah nomor 9 tahun 1975 juncto pasal 116 Kompilasi Hukum Islam merupakan hukum terapan atau hukum materiil baik bagi Pengadilan Agama maupun Pengadilan Negeri dalam memeriksa perkara perceraian selain taklik talak yang merupakan landasan hukum bagi hakim dalam memutuskan perkara yang harus dimuat dalam putusan, atau dengan kata lain bersifat formal yuridis.

Jadi secara formil kedua perangkat peraturan dalam hal ini bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 Tahun 1990 dengan pasal 19 Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1975 juncto pasal 116

Kompilasi Hukum Islam meskipun berisi materi yang sama yaitu tentang alasan perceraian, namun bidang penerapannya berbeda, yaitu bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 Tahun 1990 merupakan landasan hukum bagi pejabat eksekutif, sedangkan lembaga peradilan atau lembaga yudikatif menggunakan landasan hukum pasal 19 Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1975 juncto pasal 116 Kompilasi Hukum Islam dalam memeriksa perkara perceraian. Karena hakim Pengadilan Agama menganggap bahwa Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara hanya sebagai produk eksekutif dan Hakim sebagai pejabat yudikatif tidak seharusnya menggunakan produk eksekutif seperti Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara. Terlihat selama ini hakim hanya berpedoman pada pasal 19 Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1975 dan pasal 116 Kompilasi Hukum Islam yang merupakan produk yudikatif dan bersifat formal yuridis.

Dalam kedudukannya dalam hierarki perundang – undangan Surat Edaran merupakan delegasian dari Keputusan Presiden, maka sifat dari Surat Edaran ini adalah pengaturan lebih lanjut dari kebijakan yang diambil oleh Presiden yang dituangkan dalam Keputusan Presiden. Surat Edaran Badan Administrasi Negara juga merupakan pengaturan lebih lanjut terhadap Peraturan Pemerintahan.

Dalam hal ini kedudukan dari Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 Tahun 1990 sendiri ialah sebagai pengaturan lebih lanjut dari peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Juncto Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Ijin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.

Jadi dalam efektifitas bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara nomor 48 tahun 1990 adalah tidak efektif, karena pada substansinya Pengadilan Agama tetap berpegang pada pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1975 dan juga pada pasal 116 Kompilasi Hukum Islam. Hal ini juga dikarenakan Surat Edaran Badan Adaminstrasi Kepegawaian Negara nomor 48 tahun 1990 merupakan produk administratif dan bukan produk yuridis bagi Pengadilan Agama.

2. Struktur hukum

Struktur hukum adalah pola yang memperlihatkan tentang bagaimana hukum itu dijalankan menurut ketentuan – ketentuan formalnya. Para penegak hukum bertugas untuk menjalankan suatu ketentuan dalam praturan perundang – undangan yang diwujudkan dalam suatu tindakan konkret sesuai dengan kewenangannya. Adapun aparat hukum yang bertugas menjalankan suatu peraturan adalah Hakim, Jaksa, dan juga Polisi.

Dalam perceraian khususnya perceraian bagi pegawai negeri sipil maka pihak yang berperan adalah *stakeholder* dan aparat penegak hukum. Dalam proses perceraian pegawai negeri sipil, *stakeholder* yang berperan adalah atasan dari pihak yang berperkara sesuai dengan tata urutan kewenangan dalam instansi tempat para pihak bekerja, sedangkan aparat hukum yang terkait adalah Hakim Pengadilan Agama, yang mana dalam perkara ini diwakili oleh kantor Pengadilan Agama Kepanjen Kabupaten Malang.

Untuk mengetahui bagaimana perangkat – perangkat hukum yang ada sebagaimana diatas dapat berperan sesuai dengan tugas mereka dapat kita ketahui

dari pelaksanaan perceraian pegawai negeri sipil di Pengadilan Agama Kepanjen, yaitu pegawai negeri sipil yang hendak bercerai harus mengajukan ijin kepada atasan atau pejabat yang berwenang. Setelah mendapatkan surat ijin dan atau surat keterangan para pihak baru dapat menjalankan proses berikutnya di Pengadilan Agama.

Untuk mendapatkan surat ijin dari pejabat yang berwenang pegawai negeri sipil yang bersangkutan harus mencantumkan alasan yang lengkap yang mendasari permintaan izin perceraian tersebut. Alasan – alasan tersebut harus ditunjukkan dengan adanya surat keterangan yang ditandatangani oleh Kepala Desa dan di sahkan oleh serendah – rendahnya Camat.

Pejabat yang berwenang seperti yang dijelaskan dalam pasal 1 ayat (2) Undang – Undang Nomor 43 Tahun 1999 Juncto Undang – Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok – Pokok Kepegawaian ialah pejabat yang mempunyai kewenangan mengangkat, memindahkan dan memberhentikan pegawai negeri sesuai dengan undang – undang yang berlaku. Dalam mengeluarkan izin perceraian harus sesuai dan juga mengacu pada peraturan mengenai perkawinan dan perceraian bagi pegawai negeri sipil, pejabat yang berwenang juga harus memperhatikan alasan – alasan yang digunakan untuk mengajukan izin perceraian oleh pegawai negeri sipil yang bersangkutan, sehingga pejabat atau atasan tersebut tidak dengan mudah memberikan ijin bagi bawahannya yang mengajukan ijin perceraian, diharapkan atasan lebih ketat dan selektif dalam memberikan ijin perceraian sehingga secara tidak langsung akan dapat menekan jumlah perceraian pegawai negeri sipil. Apabila alasan – alasan tersebut sesuai dengan apa yang tersebut dalam Peraturan Permerintah Nomor 45 Tahun 1990 Juncto Peraturan

Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, dan harus dibuktikan sesuai dengan apa yang termaksud oleh bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 Tahun 1990, maka pejabat yang berwenang harus meminta dan memeriksa alat bukti dari pegawai negeri sipil yang mengajukan permohonan ijin perceraian.

Bukti – bukti yang harus di tunjukkan oleh Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan untuk memperoleh surat ijin perceraian adalah bukti – bukti sebagaimana yang dimaksud dalam bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 Tahun 1990 juncto Bagian III angka 2 Surat Edaran nomor 8 tahun 1983. Dimana bukti – bukti yang dimaksud antara lain adalah keputusan pengadilan, surat pernyataan dari dua orang saksi yang sudah dewasa yang mengetahui dan surat tersebut diketahui oleh pejabat setempat serendah – rendahnya camat, *visum et repertum*, dan lain sebagainya. Fungsi dari alat – alat bukti tersebut antara lain adalah agar tidak terjadi penipuan dan juga agar pegawai negeri sipil yang hendak bercerai memang berdasarkan atas kejadian yang nyata terjadi dan bukan berdasarkan suatu alasan yang mengada – ada.

Dalam proses pemberian surat ijin bercerai oleh pejabat yang berwenang, harus berusaha mendamaikan kedua belah pihak terlebih dahulu dan juga memberikan nasehat pegawai negeri sipil yang bersangkutan yang mengajukan surat ijin perceraian, pejabat yang berwenang juga memberikan waktu pada para pihak untuk memikirkan kembali apakah mereka benar – benar menginginkan perceraian tersebut terjadi dengan mengkaji alasan perceraianya dan juga bukti –

bukti ada, jika dinilai alasan tersebut masih bisa dimaafkan dan masih dalam taraf kewajaran yang masih bisa ditoleransi maka sudah sebaiknya para pihak kembali berdamai dan tidak melanjutkan perkawinannya. Apabila dalam waktu yang ditentukan pegawai negeri sipil yang bersangkutan merasa perkawinan mereka tidak dapat dilanjutkan lagi, maka pejabat yang berwenang akan mengeluarkan surat ijin bercerai bagi pegawai negeri sipil tersebut.

Setelah mendapatkan surat ijin bercerai dari pejabat yang berwenang, pegawai negeri sipil yang bersangkutan lalu mendaftarkan perkaranya di Pengadilan Agama. Setelah perkara tersebut diberi nomor perkara, perkara tersebut kemudian akan diproses. Dalam proses penyelesaian perkara perceraian bagi pegawai negeri sipil, Pengadilan Agama akan melakukan usaha mediasi terlebih dahulu, dan apabila mediasi tidak berhasil maka Pengadilan Agama akan meneruskan memproses perkara dan meminta kepada pegawai negeri yang bersangkutan untuk menunjukkan surat ijin bercerai yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang.

Apabila pegawai negeri sipil yang bersangkutan belum mendapatkan ijin dari pejabat yang berwenang maka akan diberi waktu kepada pegawai negeri sipil yang bersangkutan untuk mengurus surat ijin bercerai kepada pejabat yang berwenang, dan sidang atau proses akan dihentikan atau ditunda paling lama 6 (enam) bulan dan tidak akan diperpanjang lagi.

Hal ini sesuai dengan isi angka 4 Surat Edaran Mahkamah Agung nomor 5 tahun 1984 tentang petunjuk pelaksanaan peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 1983 yang berbunyi :

untuk memberi waktu unutup pegawai negeri sipil tersebut mendapatkan izin pejabat yang dimaksud, siding ditunda

selama – lamanya untuk 6 (enam) bulan dan tidak akan diperpanjang lagi

Berdasarkan hasil wawancara dengan bapak Rif'an :

“ kalau masalah surat ijin dari atasan itukan sebenarnya syarat administrasi untuk Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan, kita sendiri di Pengadilan Agama itu tidak mempermasalahkan perihal surat ijin ya, karena itu bukan hukum acara bagi kita di Pengadilan Agama, karena itu sebenarnya syarat administrasi yang harus dipenuhi oleh Pegawai Negeri Sipil yang mau bercerai dengan tempatnya bekerja, soalnya kalau tidak pegawai negeri sipil itu dapat sanksi dari lembaga tempat dia kerja”¹⁵

Di Pengadilan Agama Kepanjen sendiri perihal ijin perceraian bukan merupakan suatu hal yang hakiki dalam perceraian bagi pegawai negeri sipil. Hal ini terjadi karena izin perceraian bukan salah satu syarat dalam hukum acara, melainkan syarat administrasi yang harus dipenuhi oleh pegawai negeri sipil yang bersangkutan dengan instansi dimana pegawai negeri sipil tersebut bernaung atau bekerja. Karena Pengadilan Agama tidak terikat dengan syarat ini, akan tetapi bagi pegawai negeri sipil yang bersangkutan syarat memperoleh ijin bercerai adalah mengikat. Dimana apabila tidak terpenuhi atau dilanggarnya syarat administrasi yang harus dimiliki pegawai negeri sipil dengan instansi dimana pegawai negeri sipil tersebut bernaung akan menimbulkan sanksi bagi pegawai negeri sipil yang bersangkutan diantaranya diberhentikan dengan hormat tanpa permohonan sendiri.

Jadi memang selama ini Hakim Pengadilan Agama tidak mempermasalahkan ketiadaan surat ijin cerai pegawai negeri sipil yang dikeluarkan oleh atasan para pihak mengingat hal tersebut tidak ditentukan dalam

¹⁵ Hasil wawancara dengan bapak H.A.Rif'an, S.H, Majelis Hakim Pengadilan Agama Kepanjen Kabupaten Malang tanggal 18 Januari 2011

hukum acara dan karena Hakim Pengadilan Agama tidak terikat serta tidak akan menerima sanksi jika tidak memenuhi syarat surat ijin tersebut, namun mengingat kerugian berupa sanksi yang akan diterima oleh para pihak maka Hakim Pengadilan Agama menyarankan kelengkapan syarat termasuk surat ijin cerai.

Pengadilan Agama dapat pula meneruskan proses perceraian bagi pegawai negeri sipil walaupun pegawai negeri sipil yang bersangkutan belum memiliki ijin perceraian apabila perkawinan tersebut dinilai oleh pengadilan dianggap tidak akan membawa kebaikan atau tidak akan membawa suatu manfaat yang menjadi tujuan awal dari sebuah pernikahan atau dalam suatu keluarga.

Setelah pengadilan memutuskan cerai kepada pegawai negeri sipil dan putusan tersebut telah memiliki kekuatan hukum yang tetap, maka pengadilan akan mengirimkan salinan putusan tersebut kepada pejabat yang berwenang dalam jangka waktu 1 (satu) bulan.

Dalam hal pembuktian dari alasan perceraian yang termaksud pada bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara nomor 48 tahun 1990, Pengadilan Agama tidak menerapkan hal tersebut, melainkan Pengadilan Agama menerapkan apa yang ada dalam pasal 19 Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1975 dan juga pasal 116 Kompilasi Hukum Islam, dimana dalam pembuktian bagi alasan – alasan perceraian bagi pegawai negeri sipil disamakan dengan perceraian pada umumnya. Hal ini membuktikan bahwa struktur hukum atau aparat penegak hukum yang ada dalam hal ini Pengadilan Agama tidak menerapkan bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara nomor 48 tahun 1990. Sehingga dalam parameter struktur

hukum atau aparat penegak hukum dalam teori efektifitas yang telah disampaikan adalah tidak efektif.

3. Fasilitas

Fasilitas untuk melaksanakan aturan – aturan hukum juga harus cukup memadai, sebab seringkali hukum sulit ditegakkan karena fasilitas untuk menegakkannya tidak mencukupi. Fasilitas tersebut antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup dan seterusnya.

Sebagaimana yang telah dijelaskan diatas, diketahui bahwa sarana atau fasilitas yang ada telah terpenuhi. Tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil telah terpenuhi dalam proses perceraian pegawai negeri sipil sebagaimana terlihat baik dari pihak pejabat berwenang yang berperan menerbitkan izin perceraian, pihak Pengadilan Agama , maupun pihak – pihak lain yang bersangkutan, cukup taat dalam mematuhi dan mengetahui tentang alasan – alasan perceraian yang sah bagi pegawai negeri sipil. Hal ini dapat dilihat dari pejabat yang berwenang mengeluarkan ijin perceraian yang sudah mengetahui dan menerapkan peraturan – peraturan yang ada, mulai dari Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Juncto Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, hingga bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 Tahun 1990. Walaupun aturan – aturan tersebut tidak berlaku atau tidak sepenuhnya dijalankan oleh Pengadilan Agama.

Selanjutnya mengenai unsur organisasi yang baik, masih belum atau kurang berjalan dengan baik, karena antara Pengadilan Agama dengan pejabat yang berwenang kurang ada koordinasi mengenai proses perceraian pegawai negeri sipil sehingga terjadi ketimpangan dan terkadang membuang banyak waktu sehubungan dengan pemberian izin perceraian oleh pejabat yang berwenang. Hal ini dapat dilihat dari beberapa perkara dimana dalam penerbitan ijin dari suatu perkara perceraian pegawai negeri sipil masih membutuhkan waktu yang sangat lama, sehingga proses persidangan menjadi terhambat.

Selain kurangnya koordinasi yang baik antara pejabat yang berwenang dengan Pengadilan Agama, kurangnya sosialisasi baik dari pejabat yang berwenang dan juga Pengadilan Agama perihal perceraian pegawai negeri sipil juga sangat berpengaruh. Hal ini dapat terlihat dari kurangnya pengetahuan pegawai negeri sipil yang hendak melakukan perceraian yang tidak mengetahui baik alasan maupun syarat – syarat pendukung alasan – alasan yang sah bagi perceraian yang ada dalam II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 Tahun 1990.

Dengan sarana yang ada dan memadai dan keuangan yang cukup seharusnya dalam perkara perceraian pegawai negeri sipil khususnya dalam pembuktian dan penerapan alasan – alasan yang sah untuk bercerai bagi pegawai negeri sipil yang ada dalam bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 Tahun 1990 dapat terealisasi dengan baik.

Dari penjelasan diatas dapat diketahui bahwa unsur fasilitas dari efektifitas pengaturan bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 Tahun 1990 belum berjalan dengan baik dan maksimal. Hal ini

terlihat dari kurangnya koordinasi antara Pengadilan Agama dengan pejabat yang berenang, dan juga kurangnya sosialisasi sehingga keberadaan atau isi dari bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 Tahun 1990 kurang diketahui oleh pegawai negeri sipil yang hendak bercerai.

4. Kondisi Masyarakat

Berbicara mengenai kondisi masyarakat, maka akan dibicarakan mengenai derajat kepatuhan. Masyarakat disini adalah pegawai negeri sipil yang melakukan perceraian. Dimana dalam hal ini yang akan dibahas mengenai kepatuhan dari pegawai negeri sipil yang melakukan perceraian kaitannya dengan aturan yang ada dalam bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 Tahun 1990 mengenai alasan – alasan perceraian yang sah bagi pegawai negeri sipil.

Pegawai negeri sipil yang bercerai di Pengadilan Agama Kepanjen pada umumnya telah melaksanakan perceraian tersebut dengan alasan – alasan yang sah yang tersebut baik yang ada dalam pasal 19 peraturan pemerintah nomor 9 tahun 1975 maupun yang ada dalam pasal 116 Kompilasi Hukum Islam, seperti zina yang dilakukan salah satu pihak, pertengkaran yang terjadi terus menerus, salah satu pihak menjadi pemabuk, penjudi dan lain sebagainya. Akan tetapi dari beberapa alasan perceraian tersebut ternyata alasan pertengkaran yang terjadi terus – menerus yang merupakan alasan yang banyak digunakan oleh para pihak.

Hal ini sesuai dengan apa yang dikatakan oleh bapak Waryono :

“kebanyakan kalau alasan perceraian itu dilarikan ke huruf F itu yang pertengkaran terus – menerus, kalau alasannya sih bermacam – macam ya artinya alasannya itu perselisihan pertengkaran yang terus - menerus, tapi penyebabnya kan bermacam – macam contohnya suaminya selingkuh atau tidak memberi nafkah gitu to...”¹⁶

Seperti yang telah diutarakan sebelumnya walaupun isi dari pasal 19 peraturan pemerintah nomor 9 tahun 1975 dan pasal 116 Kompilasi Hukum Islam sama dengan isi dari bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 Tahun 1990, akan tetapi beban pembuktiannya berbeda.

Beban pembuktian yang ada dalam bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 Tahun 1990 lebih berat dan juga lebih ketat dibandingkan dengan pengaturan – pengaturan yang lain membuat masyarakat dalam hal ini pegawai negeri sipil yang melakukan perceraian enggan menggunakan aturan ini, salah satu contohnya adalah adanya ijin perceraian dari atasan, dan juga seperti pembuktian yang harus diketahui dari pejabat serendah – rendahnya camat.

Kurangnya sosialisasi mengenai Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 Tahun 1990 khususnya mengenai alasan – alasan dan juga syarat – syarat yang menyertai pembuktian alasan – alasan perceraian bagi pegawai negeri sipil yang terdapat dalam bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 Tahun 1990 yang selama ini sosialisasinya hanya berkulat antara pejabat yang berwenang membuat atau

¹⁶ hasil wawancara dengan bapak Drs Waryono, Majelis Hakim Pengadilan Agama Kepanjen Kabupaten Malang tanggal 18 Januari 2011

mengeluarkan izin perceraian saja, juga membuat banyak pegawai negeri sipil tidak mengetahui adanya peraturan tersebut.

Selain enggan nya pegawai negeri sipil menggunakan aturan bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 Tahun 1990, tidak dipergunakannya pengaturan ini oleh Pengadilan Agama juga membuat pegawai negeri sipil terkesan acuh terhadap keberadaan dan keberlakuan Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 Tahun 1990. Hal tersebut sesuai dengan apa yang dikatakan oleh NA :

“ kalau saya sih waktu itu yang penting cerai mbak, masalah adanya apa itu surat edaran saya ndak ngerti – ngerti banget soalnya yang saya tahu itu ya masalah ijin cerai itu, kalau masalah pembuktian yang ada di dalam surat edaran itu pernah dengar saya, tapi ya cuma di kalangan atasan saja mbak, itu saja saya di kasih tau bos saya, kalau saya pakai surat edaran itu kan susah sekali ya mbak membuktikannya ribet harus ke Camat lah kesana kesini....”¹⁷

Kesadaran Pegawai Negeri Sipil yang kurang akan penerapan bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 Tahun 1990 dan juga kurangnya sosialisasi membuat cukup banyaknya Pegawai Negeri Sipil di tataran kabupaten malang yang cukup tinggi, hal ini dapat dilihat dalam tabel 2, yaitu :

¹⁷ Hasil wawancara dengan NA, Pegawai Ngeri Sipil yang melakukan perceraian

Tabel 2

Data Laporan Perkara Perceraian Pegawai Negeri Sipil

Di Lingkungan Pengadilan Agama Kapanjen

Tahun 2010

Bulan	Cerai talak		Cerai gugat	
	Sisa	Terima	Sisa	Terima
Januari	4	2	10	3
Februari	5	3	11	1
Maret	4	-	8	4
April	4	4	12	3
Mei	5	2	11	1
Juni	5	3	10	1
Juli	2	1	9	-
Agustus	1	3	5	2
September	4	1	6	3
Oktober	4	1	7	-
November	4	1	6	-
Desember	3	-	4	-
Jumlah	45	21	99	18

Sumber : data sekunder, diolah, 2011

Dari tabel diatas dapat terlihat bahwa pada tahun 2010 perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil lebih banyak berdasarkan pada talak dengan jumlah laporan hingga bulan desember 2010 sebanyak 21 perkara, sedangkan untuk perkara cerai gugat hingga bulan desember 2010 jumlah laporannya adalah sebanyak 18 laporan

perkara. Hal tersebut belum termasuk sisa perkara tahun 2009 dimana sisa untuk cerai talak sebanyak 4 perkara dan cerai gugat sebanyak 10 perkara.

Jadi jika dilihat dengan parameter masyarakat dalam teori efektifitas hukum yang telah dikemukakan sebelumnya, maka efektifitas dari bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara nomor 48 tahun 1990 mengenai alasan – alasan yang sah pada perceraian pegawai negeri sipil adalah kurang efektif, hal ini dapat terlihat dari masih tingginya angka perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil dan juga masih kurangnya pengetahuan Pegawai Negeri Sipil akan keberadaan bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara nomor 48 tahun 1990 yang mengatur perihal alasan yang sah bagi perceraian pegawai negeri sipil.

B. Faktor Penghambat Dari Penerapan Bagian II Angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara No. 48 Tahun 1990.

Beberapa faktor penghambat penerapan bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 Tahun 1990 antara lain adalah :

1. Kurang diterapkannya bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 Tahun 1990 di Pengadilan Agama. Hal ini dikarena Hakim Pengadilan Agama menganggap bahwa Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara hanya sebagai produk eksekutif dan Hakim sebagai pejabat yudikatif tidak seharusnya menggunakan produk eksekutif seperti Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara. Sehingga bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara

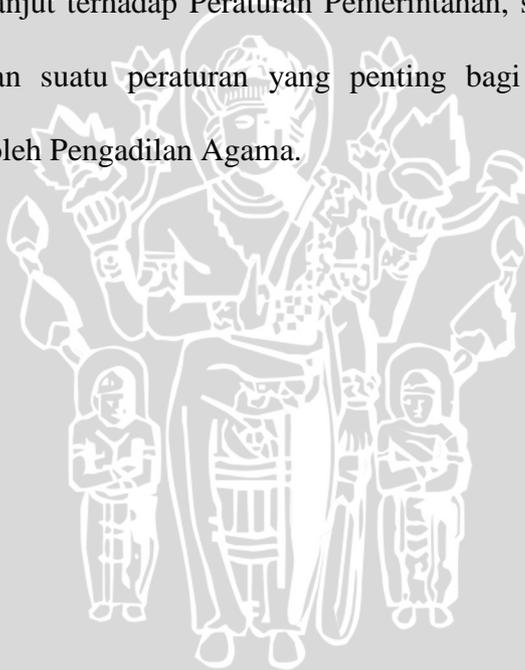
dianggap tidak perlu diterapkan karena merupakan pedoman hukum bagi badan eksekutif, dalam hal ini pejabat administratif dari pegawai negeri sipil. Terlihat selama ini hakim hanya berpedoman pada pasal 19 Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1975 dan pasal 116 Kompilasi Hukum Islam yang merupakan produk yudikatif dan bersifat formal yuridis.

2. Faktor ketidak perdulian atasan terhadap masalah pribadi pegawai bawahannya menjadi salah satu factor penghambat, karena dengan ketidak perdulian atasan atau pejabat yang berwenang, maka untuk menerapkan bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 Tahun 1990 yang memang membutuhkan kesabaran, ketelitian, dan juga kehati – hatian menjadi suatu hal yang sangat sulit dan menjadi terhambat, karena atasan tidak mau tahu atau tidak peduli dengan kehidupan pribadi pegawainya dan hanya peduli dengan kualitas dan kinerja dari pegawai negeri sipil tersebut bekerja. Hal ini membuat Pegawai Negeri Sipil yang bercerai enggan untuk melakukan atau menerapkan apa yang ada di dalam bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 Tahun 1990 karena pembuktiannya yang cukup ketat dan juga ketakutan akan lamanya proses karena kondisi atasan yang terkesan kurang peduli.

3. Lamanya waktu yang dibutuhkan untuk melengkapi syarat – syarat perceraian. Dimana kendala yang dihadapi adalah dari segi administratif. Hal ini sesuai dengan apa yang dikatakan oleh Waryono :

“ kalau hambatan itu biasanya ya dari pihak administratif dari pegawai negeri sipil itu sendiri ya.. karena kalau Pengadilan Agama begitu ada perkara ya kita tindak sesuai dengan alur yang sudah ada, tapi kan kita harus nunggu surat izin perceraian juga kan kalau mau memproses perceraian pegawai negeri sipil itu. Selama ini sih untuk perceraian pegawai negeri sipil hambatannya ya itu tadi administratif saja ”¹⁸

4. Kedudukan Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 Tahun 1990 yang memang memiliki fungsi sebagai pengaturan lebih lanjut dari kebijakan yang diambil oleh Presiden yang dituangkan dalam Keputusan Presiden. Surat Edaran Badan Administrasi Negara juga merupakan pengaturan lebih lanjut terhadap Peraturan Pemerintahan, sehingga peraturan ini dianggap bukan suatu peraturan yang penting bagi para pihak yang bersangkutan dan oleh Pengadilan Agama.



¹⁸ hasil wawancara dengan bapak Drs Waryono, Majelis Hakim Pengadilan Agama Kepanjen Kabupaten Malang tanggal 18 Januari 2011

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari pemaparan tersebut sebelumnya maka dapat diambil kesimpulan:

1. Efektivitas bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara nomor 48 tahun 1990 adalah tidak efektif penerapannya, ditinjau dari segi substansi hukum, struktur hukum, fasilitas, dan juga dari segi masyarakat.
2. Yang menghambat dari penerapan bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara nomor 48 tahun 1990, yaitu kurang diterapkannya bagian II angka 5 Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara nomor 48 tahun 1990 oleh Pengadilan Agama. Faktor ketidakperdulian atasan dari pegawai negeri sipil, Lamanya waktu yang diperlukan untuk melengkapi syarat – syarat perceraian. Kedudukan surat edaran yang kurang dianggap penting bagi pihak yang bersangkutan.

B. Saran

Dari hasil pemaparan tersebut sebelumnya maka penulis memberikan saran antara lain :

1. Bagi pegawai negeri sipil harus diadakannya sosialisasi perihal Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara kepada pegawai negeri sipil terutama perihal syarat – syarat, alasan dan juga pembuktian dalam

perceraian yang harus dipenuhi oleh pegawai negeri sipil apabila melakukan perceraian.

2. Bagi pejabat yang berwenang di kalangan pegawai negeri sipil harus lebih ketat dan lebih disiplin dalam menjalankan suatu peraturan perihal perkawinan dan perceraian bagi pegawai negeri sipil, dimana apabila dalam peraturan sudah ditetapkan maka harus dilaksanakan dengan baik dan tidak disimpangi, mengingat pejabat yang berwenang adalah penegak disiplin bagi pegawai negeri sipil.
3. Bagi Pengadilan Agama mengingat Pengadilan Agama adalah lembaga penegak hukum, hendaknya lebih menerapkan peraturan – peraturan dengan sebagaimana mestinya terkait dengan perkawinan dan perceraian pegawai negeri sipil.

