

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Penelusuran yang telah peneliti lakukan mengarah kepada beberapa penelitian tentang perceraian PNS yang berkaitan dengan judul yang peneliti angkat, diantaranya:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Erna Setiyowati berjudul Fenomena Meningkatnya Perkara Perceraian di Kalangan Pegawai Negeri Sipil (Studi Kasus di Pengadilan Agama Ngawi).⁸ Rumusan masalah dalam penelitian ini diantaranya pertama, apa yang melatarbelakangi perceraian PNS meningkat. Kedua, bagaimana pandangan hakim Pengadilan Agama Ngawi terhadap fenomena perceraian PNS yang ada di Pengadilan Agama Ngawi.

Hasil penelitian tersebut diketahui: Pertama, bahwa yang melatarbelakangi meningkatnya perceraian PNS di Pengadilan Agama Ngawi adalah karena tidak adanya cinta dalam pernikahan atau pernikahannya karena paksaan, perselingkuhan, perzinaan, suami tidak dapat memenuhi nafkah batin (lemah syahwat), karena satu pihak sakit dan tidak sanggup merawat, Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT), tidak adanya kejujuran dan keterbukaan dari salah satu pihak, komunikasi jarak jauh dan cemburu.

⁸Lihat Erna Setiyowati, *Fenomena Meningkatnya Perkara Perceraian di Kalangan Pegawai Negeri Sipil (Studi Kasus di Pengadilan Agama Ngawi)*, Skripsi, Malang: Universitas Islam Malang, 2011, [Http://lib.uin-malang.ac.id/?mod=th_detail&id=07210060](http://lib.uin-malang.ac.id/?mod=th_detail&id=07210060), diunduh pada tanggal 19 Nopember 2014 pukul 20.00 WIB.

Kedua, mengenai pandangan hakim Pengadilan Agama Ngawi terhadap fenomena meningkatnya perceraian PNS. Hal ini dianggap merupakan sebuah kewajaran seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk yang menjadi PNS. Namun sebisa mungkin seorang PNS tidak melakukan perceraian karena hal tersebut dapat mengurangi citra seorang PNS sebagai teladan bagi masyarakat.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Shindu Arief Suhartono berjudul *Prosedur Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Kudus*.⁹ Rumusan masalah dalam penelitian ini ada 3 (tiga) diantaranya: Pertama bagaimana syarat-syarat pengajuan gugatan perceraian bagi PNS. Kedua, bagaimana prosedur pengajuan gugatan perceraian bagi PNS. Ketiga, hambatan yang dihadapi dalam pemeriksaan gugatan perceraian bagi PNS di Pengadilan Agama Kudus.

Hasil penelitian tersebut adalah apabila seorang PNS ingin bercerai selain harus memenuhi syarat formal juga harus mendapat izin dari atasan. Prosedur perceraianya diatur dalam PP No. 10 Tahun 1983 *juncto* (selanjutnya disingkat jo.) PP No. 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Adapun yang menjadi hambatannya yaitu apabila tergugat telah dipanggil secara patut akan tetapi tidak hadir yang mengakibatkan sidang menjadi terganggu.

⁹Lihat Shindu Arief Suhartono, *Prosedur Perceraian Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Kudus*, Skripsi, Semarang: Universitas Diponegoro, 2009, [Http://eprint.undip.ac.id/id/eprint/7977](http://eprint.undip.ac.id/id/eprint/7977), diunduh pada tanggal 02 April 2015 pukul 20.00 WIB.

3. Penelitian yang dilakukan oleh Siti Nurul Midayanti berjudul Implementasi PP Nomor 10 Tahun 1983 jo. PP Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perceraian bagi PNS di Pengadilan Agama Salatiga Tahun 2010.¹⁰ Rumusan masalah dalam penelitian ini terbagi menjadi 3 (tiga), yaitu: Pertama, bagaimana gambaran kasus perceraian di Pengadilan Agama Salatiga. Kedua, apa alasan perceraian PNS di Pengadilan Agama Salatiga. Ketiga, bagaimana implementasi PP Nomor 10 Tahun 1983 jo. PP Nomor 45 Tahun 1990 dalam kasus perceraian PNS di Pengadilan Agama Salatiga.

Temuan dalam penelitian tersebut menunjukkan bahwa pertama, kasus perceraian di Pengadilan Agama Salatiga meningkat sejak tahun 2010 hingga tahun 2011. Kedua, perceraian PNS di Pengadilan Agama Salatiga disebabkan karena suami melanggar taklik talak, antara pasangan suami istri sudah tidak ada lagi keharmonisan dan sering terjadi perselisihan yang tidak bisa didamaikan lagi. Ketiga, dalam praktiknya surat izin dari atasan yang termuat dalam PP No. 10 Tahun 1983 jo. PP No. 45 Tahun 1990 dalam kasus perceraian PNS di Pengadilan Agama Salatiga dapat diganti dengan surat keterangan yang dibuat oleh penggugat PNS yang berisi tentang kesediaan untuk menanggung resiko yang akan ia dapat setelah terjadinya perceraian.

¹⁰Lihat Siti Nurul Midayanti, *Implementasi PP Nomor 10 Tahun 1983 jo PP Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perceraian bagi PNS di Pengadilan Agama Salatiga Tahun 2010*, Skripsi, Salatiga: Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri Salatiga, 2012, [Http://eprints.iainsalatiga.ac.id/470/](http://eprints.iainsalatiga.ac.id/470/), diunduh pada tanggal 02 April 2015 pukul 19.00 WIB.

Tabel 1
Persamaan dan Perbedaan Serta Kedudukan Peneliti

NO.	Nama, Judul, Tahun, dan Pendekatan Penelitian	Persamaan	Perbedaan dan Kedudukan Peneliti
1.	Erna Setiyowati, Fenomena Meningkatnya Perkara Perceraian di Kalangan Pegawai Negeri Sipil (Studi Kasus di Pengadilan Agama Ngawi), 2011, penelitian sosiologi hukum menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif.	Perkara Perceraian PNS	Fenomena Meningkatnya Perkara Perceraian di Kalangan Pegawai Negeri Sipil (Studi Kasus di Pengadilan Agama Ngawi). Sedangkan peneliti mengenai Pelanggaran Prosedur Perceraian bagi PNS di Pengadilan Agama Palangka Raya Tahun 2013
2.	Shindu Arief Suhartono, Prosedur Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Kudus, 2012, menggunakan pendekatan yuridis empiris.	Perkara Perceraian PNS	Prosedur Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Kudus. Sedangkan peneliti mengenai Pelanggaran Prosedur Perceraian bagi PNS di Pengadilan Agama Palangka Raya Tahun 2013.
3.	Siti Nurul Midayanti, Implementasi PP Nomor 10 Tahun 1983 jo. PP Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perceraian bagi PNS di Pengadilan Agama Salatiga tahun 2010, 2012, penelitian kualitatif menggunakan pendekatan yuridis empiris.	Perkara Perceraian PNS	Implementasi PP No. 10 Tahun 1983 jo. PP No. 45 Tahun 1990 Tentang Perceraian bagi PNS di Pengadilan Agama Salatiga tahun 2010. Sedangkan peneliti mengenai Pelanggaran Prosedur Perceraian bagi PNS di Pengadilan Agama Palangka Raya Tahun 2013.

B. Deskripsi Teoritik

1. Pengertian Pelanggaran

Pelanggaran dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berasal dari kata “langgar” yang berawal “pe” dan diakhiri “an” yang artinya perbuatan (perkara) melanggar.¹¹ Jadi jika dihubungkan dengan hukum, pelanggaran adalah merupakan kata keterangan yang menunjukkan seseorang yang melakukan perbuatan yang bertentangan dari ketentuan undang-undang yang berlaku. Dalam hukum pidana, perbuatan melanggar (melawan) hukum diartikan sebagai perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan tata atau ketertiban yang dikehendaki oleh hukum.¹²

Pengertian di atas memberikan pemahaman bahwa pelanggaran adalah perbuatan yang berlawanan, bertentangan, tidak sesuai, menyalahi aturan yang seharusnya. Oleh karena itu pelanggaran prosedur perceraian bagi PNS adalah perbuatan yang tidak sesuai dengan prosedur perceraian bagi PNS yang diatur dalam PP No. 10 Tahun 1983 jo. PP No. 45 Tahun 1990.

2. Pengertian Prosedur

Prosedur adalah urutan yang tepat dari tahapan-tahapan instruksi yang menerangkan apa yang harus dikerjakan, siapa yang mengerjakannya, kapan dikerjakan dan bagaimana mengerjakannya.¹³

¹¹Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 2005, h. 634.

¹²Moeljatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, Jakarta: Rineka Cipta, 2000, h. 2.

¹³<http://qieqierizky.blogspot.com/2014/10/pengertian-dan-definisi-dari-prosedur.html>, diunduh pada tanggal 03 Maret 2015 pukul 20.00 WIB.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, prosedur berarti tahap kegiatan untuk menyelesaikan suatu aktifitas atau metode langkah demi langkah secara pasti dalam memecahkan suatu masalah.¹⁴ Janedjri M. Gaffar mendefinisikan prosedur sebagai mekanisme berisi tata cara yang harus dijalani dalam melaksanakan kegiatan tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan tersebut. Dengan demikian, prosedur mengabdikan pada tujuan.¹⁵

Berkaitan dengan pembahasan dalam penelitian ini, maka prosedur diartikan sebagai tahap kegiatan untuk menyelesaikan perkara atau langkah demi langkah yang harus ditempuh oleh seseorang ketika mengajukan hingga diputus perkaranya di Pengadilan Agama Palangka Raya. Prosedur perceraian PNS yang dimaksud dalam penelitian ini adalah prosedur tambahan berkaitan kewajiban memperoleh surat izin dari pejabat bagi PNS yang berkedudukan sebagai penggugat dan surat pernyataan bagi PNS yang berkedudukan sebagai tergugat. Tujuannya adalah untuk menjaga terpenuhinya hak dan kewajiban bagi para PNS yang akan bercerai. Dan juga guna menciptakan PNS yang tertib administrasi.

3. Konsep Perceraian

a. Pengertian Perceraian

Kata “cerai” menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti: (kata kerja), 1. Pisah; 2. Putus hubungan sebagai suami istri; talak.

¹⁴Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia...*, h. 899.

¹⁵Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012, h. 4.

Kemudian, kata “perceraian” mengandung arti: (kata benda), 1. Perpisahan; 2. Perihal bercerai (antara suami istri); perpecahan.¹⁶

Slamet Abidin dan Aminudin dalam *fiqih munakahat II* menjelaskan bahwa perceraian menurut bahasa artinya sama dengan talak, sedangkan talak diambil dari kata *Itlak*, artinya melepaskan, atau meninggalkan.¹⁷ Dalam istilah fiqih perceraian disebut “talak” yang berarti membuka ikatan, membatalkan perjanjian. Selain itu, Perceraian dalam istilah fiqih juga sering disebut “furqah”, yang artinya bercerai yaitu lawan dari kata berkumpul. Kemudian kedua istilah itu digunakan oleh para ahli fiqih sebagai satu istilah yang berarti perceraian suami istri.¹⁸

Perceraian menurut Pasal 38 UUP adalah putusnya perkawinan. Sedangkan yang dimaksud perkawinan pada Pasal 1 UUP adalah *ikatan lahir batin antara seorang laki-laki dengan seorang perempuan sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa*. Jadi, perceraian adalah putusnya ikatan lahir batin antara suami dan istri yang mengakibatkan berakhirnya hubungan keluarga antara suami dan istri tersebut.

b. Alasan-alasan Perceraian

Perceraian adalah salah satu perbuatan yang dibenci oleh Allah, sehingga sejauh mungkin dapat dihindari oleh setiap pasangan.

¹⁶*Ibid.*, h. 208.

¹⁷Slamet Abidin dan Aminuddin, *Fiqih Munakahat II*, Bandung: Pustaka Setia, 1999, h. 9.

¹⁸Lihat Muhammad Syaifuddin, dkk, *Hukum Perceraian...*, h. 16-17.

Perceraian sebagai *emergency exit* baru dibuka jika memang benar-benar dalam keadaan darurat dengan alasan-alasan yang tepat.

Perceraian harus disertai dengan alasan-alasan hukum sebagaimana ditentukan dalam Pasal 39 Ayat (2) UUP yang telah dijabarkan dalam Pasal 19 PP No. 9 Tahun 1975, yaitu:

1. Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pematik penjudi dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan;
2. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama 2 (dua) tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena diluar kemampuannya;
3. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman lebih berat setelah perkawinan berlangsung;
4. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak lain;
5. Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami atau istri;
6. Antara suami dan istri terus-menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga;¹⁹

Sedangkan dalam KHI Pasal 116, menambah dua alasan lagi selain yang telah disebutkan di atas.

1. Suami melanggar taklik talak;
2. Peralihan agama atau murtad yang menyebabkan terjadinya ketidakrukunan dalam rumah tangga.²⁰

c. Asas Hukum Perceraian

UU No. 1 Tahun 1974 selain mengatur perihal pernikahan dan perceraian, juga memuat asas-asas hukum perkawinan yang dapat

¹⁹Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-undang Perkawinan, Pasal 19. Lihat Redaksi Bumi Aksara, *Undang-undang Pokok Perkawinan*, Jakarta: Bumi Aksara, 1991, h. 38.

²⁰Kompilasi Hukum Islam Pasal 116. Lihat Tim Penyusun, *Undang-undang Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam*, Yogyakarta: Pena Pustaka, t.th., h. 172.

dijadikan landasan untuk mencapai cita-cita luhur dari perkawinan, yaitu sebagai berikut:

- 1) Asas sukarela. Tujuan perkawinan adalah membentuk keluarga yang bahagia dan kekal. Sejalan dengan itu, suami istri perlu saling membantu dan melengkapi agar masing-masing dapat mengembangkan kepribadiannya sehingga kesejahteraan spiritual dan material dapat dicapai.
- 2) Asas partisipasi keluarga dan dicatat. Perkawinan merupakan peristiwa penting, maka partisipasi orang tua diperlukan terutama dalam hal pemberian izin sebagai perwujudan pemeliharaan garis keturunan keluarga. Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum agama dan kepercayaan masing-masing, juga harus dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 3) Asas monogami. Namun, apabila dikehendaki oleh yang bersangkutan, karena hukum dan agama dari yang bersangkutan mengizinkan seseorang dapat beristri lebih dari seorang. Dengan kata lain undang-undang ini mengandung asas mempersulit poligami. Khusus bagi PNS di atur dalam PP No. 10 Tahun 1983.
- 4) Asas perceraian dipersulit. Tujuan perkawinan adalah untuk membentuk keluarga yang bahagia, kekal, dan sejahtera, maka mempersulit terjadinya perceraian diutamakan. Perceraian merupakan perbuatan yang halal namun dibenci oleh Allah SWT. Kalaupun pintu perceraian ini bagi orang Islam dibuka itu hanya

kecil saja, karena akibat negatif perceraian ini begitu banyak selain bagi anak hasil perkawinan juga secara umum berdampak pada masyarakat.

- 5) Asas kematangan calon mempelai. Calon suami istri harus sudah matang jiwa raganya untuk dapat melangsungkan perkawinan, agar dapat mewujudkan tujuan perkawinan secara baik tanpa berpikir pada perceraian.
- 6) Asas memperbaiki derajat kaum wanita. Hak dan kedudukan istri adalah seimbang dengan hak dan kewajiban suami, baik dalam kehidupan rumah tangga maupun dalam pergaulan masyarakat.²¹

Muhammad Syaifuddin dan kawan-kawan dalam bukunya *Hukum Perceraian*, menjelaskan bahwa di dalam asas-asas hukum perkawinan dalam UUP tersebut, dapat ditemukan beberapa asas hukum perceraian sebagai berikut:

- 1) Asas mempersulit proses hukum perceraian

Asas ini terkandung dalam Pasal 39 Ayat (1) UUP, yang mengharuskan hakim di depan sidang pengadilan untuk mendamaikan suami dan istri, sehingga menandakan bahwa undang-undang ini pun memandang suatu perkawinan sebaiknya harus tetap dipertahankan. Rasio hukum dari Pasal ini ialah bahwa mungkin saja telah ada alasan-alasan untuk bercerai, tetapi dengan adanya nasehat yang diberikan oleh hakim di dalam sidang, suami

²¹Lihat Muhammad Syaifuddin, dkk, *Hukum Perceraian...*, h. 35-36.

atau istri, mencabut gugatannya dan memutuskan untuk berdamai.²²

2) Asas kepastian pranata dan kelembagaan hukum perceraian

Asas kepastian pranata dan kelembagaan hukum perceraian mengandung arti asas hukum dalam UUP yang meletakkan peraturan perundang-undangan sebagai pranata hukum dan Pengadilan sebagai lembaga hukum yang dilibatkan dalam proses hukum perceraian.²³

3) Asas perlindungan hukum yang seimbang selama dan setelah proses hukum perceraian

Asas ini merupakan refleksi terhadap tujuan hukum UUP, yaitu untuk melindungi istri (perempuan) dari kesewenang-wenangan suami (laki-laki) dan mengangkat harkat dan martabat istri (perempuan) sebagai makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa. Begitu juga sebaliknya, UUP juga untuk melindungi suami (laki-laki) dari kesewenang-wenangan istri (perempuan). Jadi, yang dilindungi secara seimbang oleh UUP ialah pihak yang lemah baik istri (perempuan) maupun suami (laki-laki) yang menderita akibat kesewenang-wenangan tersebut.²⁴

Saat majelis hakim telah berusaha untuk mendamaikan kedua belah pihak, tetapi antara kedua belah pihak tersebut tidak mungkin

²²*Ibid.*, h. 38.

²³*Ibid.*, h. 39.

²⁴*Ibid.*, h. 46.

lagi mewujudkan tujuan rumah tangganya dan tidak ada harapan lagi untuk hidup rukun, dalam keadaan seperti ini mejelis hakim akan mengedepankan asas manfaat dan menolak mafsadat. kaidah ushul fikihnya berbunyi:

الضَّرَرُ يُزَالُ

Artinya: Kemudharatan itu harus dihilangkan.²⁵

Selain itu juga kaidah ushul yang berbunyi:

دَرْءُ الْمَفَاسِدِ مُقَدَّمٌ عَلَى جَلْبِ الْمَصَالِحِ

Artinya: “Menolak kerusakan harus didahulukan daripada menarik kemaslahatan.”

Kaidah ini berkaitan dengan tugas hakim dalam melaksanakan fungsi dan wewenang peradilan, hendaknya harus dititikberatkan pada tujuan dan tafsiran filosofi, yaitu menegakkan kebenaran dan keadilan, bukan menegakkan peraturan perundang-undangan dalam arti sempit dan sekedar berperan menjadi corong undang-undang. Hakim tidak boleh mengidentikkan kebenaran dan keadilan sama dengan rumusan peraturan perundang-undangan, sebab tidak selamanya yang sesuai dengan hukum (*lawfull*) itu keadilan (*justice*) dan tidak semua yang *legal* itu *justice*.²⁶

²⁵Nazar Bakry, *Fiqh dan Ushul Fiqh*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1994, h. 115. Lihat juga Miftahul Arifin, *Ushul Fiqih: Kaidah-kaidah Penetapan Hukum Islam*, Surabaya: Citra Media, 1997, h. 289. Lihat Mukhlis Usman, *Kaidah-kaidah Istibath Hukum Islam: Kaidah-kaidah Ushuliyah dan Fiqhiyah*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1999, h. 132. Lihat juga Imam Musbikin, *Qawa'id al-fiqhiyah*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2001, h. 67.

²⁶Lihat Abdul Manan, *Reformasi Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006, h. 300.

Maka dari itu, hakim harus mampu berperan menafsirkan undang-undang secara aktual agar hukum-hukum tersebut dapat diterapkan sesuai dengan perkembangan kondisi, waktu dan tempat. Substansi dari pembaruan hukum ini adalah untuk merealisasikan kemaslahatan umat manusia.

4. Mediasi sebagai Alternatif Penyelesaian Perkara Perceraian

Selain melalui Pengadilan (litigasi), penyelesaian perkara perceraian juga dapat diselesaikan di luar Pengadilan (non litigasi), yang lazim dinamakan dengan *Alternative Dispute Resolution* (ADR) atau alternatif penyelesaian sengketa. Baik melalui keluarga atau lembaga-lembaga yang berkecimpung di bidang tersebut. Di Indonesia, nilai-nilai konfrontatif dan kompromi dalam penyelesaian sengketa dapat ditemui dalam masyarakat tradisional. Sebagai contoh dalam masyarakat Batak, masih mengandalkan forum runggun adat yang pada intinya adalah penyelesaian sengketa secara musyawarah dan kekeluargaan. Juga di Minangkabau dikenal dengan lembaga hakim perdamaian Minangkabau yang secara umum peranannya sebagai mediator dan konsiliator.²⁷ Di Banjarmasin terdapat adat badamai sebagai salah satu bentuk penyelesaian sengketa yang lazim dilakukan oleh masyarakat Banjar. Ketika lembaga *non litigasi* tidak mampu menyelesaikan perkara tersebut, maka akan dibawa ke jalur litigasi agar dapat diperiksa dan diputuskan.

²⁷Rachmadi Usman, *Mediasi di Pengadilan dalam Teori dan Praktik*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, h. 3.

Khusus bagi PNS atau yang dipersamakan, ketika tidak dapat diselesaikan dalam lingkup keluarga, atasan selaku pejabat yang berwenang memberi dan menolak izin bercerai juga diwajibkan oleh PP No. 10 tahun 1983 untuk melakukan upaya perdamaian (mediasi) dengan cara memanggil kedua belah pihak.

Pengadilan Agama melalui majelis hakim, saat melakukan pemeriksaan perkarapun harus mengupayakan perdamaian/mediasi (pasal 130 HIR 154 Rbg jo. Pasal 82 UU No. 7 Tahun 1989 jo. UU No. 3 Tahun 2006 jo. UU No. 50 Tahun 2009 jo. PERMA No. 1 tahun 2008). Apabila ternyata upaya damai tidak berhasil, maka sidang dapat dilanjutkan ke tahap pembacaan gugatan. Proses ini, merupakan salah satu upaya yang harus dilalui agar perceraian sedapat mungkin dicegah.

5. Pengaturan Hukum Khusus Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil

a. Pengertian dan Jenis Pegawai Negeri Sipil

Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, Pegawai Negeri Sipil terdiri dari kata “pegawai”, yang berarti orang yang bekerja pada pemerintah, perusahaan, dan sebagainya, sedangkan kata “Negeri” berarti negara atau pemerintah.²⁸ Jadi, Pegawai Negeri Sipil adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau negara.

Menurut Pasal 1 PP No. 10 Tahun 1983 Tentang izin perkawinan dan perceraian bagi PNS, yang dimaksud dengan PNS adalah “Pegawai Negeri Sipil sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-

²⁸Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia...*, h. 778 dan 842.

undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian (selanjutnya disingkat UU No. 8 Tahun 1974)²⁹ jo. Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian” (selanjutnya disingkat UU No. 43 Tahun 1999), kedua undang-undang tersebut memberikan pengertian yang sama mengenai Pegawai Negeri, yaitu:

Pegawai Negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya dan gaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.³⁰

Definisi ini berlaku dalam pelaksanaan semua peraturan-peraturan kepegawaian dan pada umumnya dalam pelaksanaan semua peraturan perundang-undangan lain, kecuali jika diberi suatu definisi yang lain. Supaya jelas, Sastra Djatmika dan Marsono memberikan rincian sebagai berikut:

- a. Memenuhi syarat-syarat yang ditentukan,
- b. Diangkat oleh pejabat yang berwenang,
- c. Diserahi tugas dalam sesuatu jabatan Negeri, dan
- d. Digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.³¹

Jenis PNS menurut Pasal 2 Ayat (1) UU No. 43 Tahun 1999, terdiri dari Pegawai Negeri Sipil, Anggota Tentara Nasional

²⁹Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, Pasal 1.

³⁰Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian jo. Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian, Pasal 1 Ayat (1). Lihat Nur Alam dan Harmon Harun, *Himpunan Undang-undang Kepegawaian 2002-2003: Reformasi Administrasi Publik*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2003, h. 51.

³¹Sastra Djatmika dan Marsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Djambatan, 1984, h. 8.

Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.³² Memperhatikan substansi Pasal tersebut, maka dapat ditegaskan bahwa PNS merupakan bagian dari pegawai negeri yang merupakan aparatur negara. Selanjutnya, Pasal 2 Ayat (2) UU No. 43 Tahun 1999 membedakan PNS secara struktural dalam 2 (dua) jenis, yaitu:

- 1) Pegawai Negeri Sipil pusat, yaitu Pegawai Negeri sipil yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan bekerja pada departemen (saat ini kementerian), Lembaga Pemerintah Non Departemen (Non Kementerian), Kesekretariatan Lembaga Negara, Instansi Vertikal di Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, Kepaniteraan Pengadilan, atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas negara lainnya.³³
- 2) Pegawai Negeri Sipil Daerah, yaitu Pegawai Negeri Sipil Daerah Provinsi/Kabupaten/kota yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan bekerja pada pemerintah daerah, atau dipekerjakan di luar instansi induknya.³⁴

Penjelasan Pasal 2 Ayat (2) UU No. 43 Tahun 1999 menjelaskan bahwa PNS pusat dan PNS daerah yang diperbantukan di luar instansi induk, gajinya dibebankan pada instansi yang menerima bantuan. Menurut PP No. 10 Tahun 1983, yang dipersamakan dengan PNS yaitu:

- a) Pegawai bulanan di samping pensiun;
- b) Pegawai bank milik negara;
- c) Pegawai badan usaha milik negara;
- d) Pegawai bank milik daerah;
- e) Pegawai badan usaha milik daerah;

³²*Ibid.*, Pasal 2 Ayat (1).

³³Lihat Penjelasan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999, Pasal 2 Ayat (2) Huruf a. Lihat Nur Alam dan Harmon Harun, *Himpunan Undang-undang Kepegawaian 2002-2003: Reformasi Administrasi Publik*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2003, h. 70-71.

³⁴*Ibid.*, Pasal 2 Ayat (2) Huruf b.

- f) Kepala desa, perangkat desa, dan petugas yang menyelenggarakan urusan pemerintah di desa.³⁵

b. Pertimbangan Pengaturan Hukum Khusus Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil

PP No. 10 Tahun 1983 jo. PP No. 45 Tahun 1990 diberlakukan secara khusus bagi PNS yang akan melakukan perceraian berdasarkan beberapa pertimbangan, sebagai berikut.

1) Pertimbangan Hukum (Peraturan Perundang-undangan)

Pertimbangan hukum pemberlakuan PP No. 10 Tahun 1983 jo. PP No. 45 Tahun 1990 adalah penjabaran hukum dari UU No. 1 Tahun 1974 dan sinkronisasi hukum terhadap PP No. 9 Tahun 1975 yang didasarkan atas asas-asas hukum perceraian, yaitu asas mempersukar peceraian, asas kepastian pranata dan kelembagaan hukum perceraian, serta asas perlindungan hukum seimbang selama dan setelah proses hukum perceraian. Dengan diberlakukannya PP ini, diharapkan akan memberikan kepastian, keadilan dan kemanfaatan bagi kedua belah pihak.

2) Pertimbangan Sosial (Kemasyarakatan)

Kehidupan keluarga yang serasi harus diwujudkan oleh PNS, karena dapat mendukung pelaksanaan tugas kelembagaan sebagai PNS. Kehidupan keluarga yang serasi merefleksikan sikap, tingkah laku, dan perbuatan PNS dalam melaksanakan tugasnya

³⁵Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil, Pasal 1 Huruf a Angka 2. Lihat Redaksi Bumi Aksara, *Undang-undang Pokok Perkawinan...*, h. 129.

dan pergaulan hidup sehari-hari. Sehubungan dengan itu, terdapat kode etik PNS yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS (selanjutnya disebut PP No. 42 Tahun 2004).

Kewajiban untuk menaati kode etik PNS diatur dalam Pasal 7 PP No. 42 Tahun 2004, yang mengatur:

Dalam pelaksanaan tugas kedinasan dan kehidupan sehari-hari setiap Pegawai Negeri Sipil wajib bersikap dan berpedoman pada etika dalam bernegara, dalam penyelenggaraan pemerintahan, dalam berorganisasi, serta terhadap diri sendiri dan sesama Pegawai Negeri Sipil yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini.³⁶

Berkaitan dengan keharusan mewujudkan keluarga serasi, PNS memiliki etika terhadap diri sendiri, yaitu sebagai berikut.

- a) Jujur dan terbuka serta tidak memberikan informasi yang tidak benar.
- b) Bertindak dengan penuh kesungguhan dan ketulusan.
- c) Menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok, maupun golongan.
- d) Berinisiatif untuk meningkatkan kualitas pengetahuan, kemampuan, keterampilan, dan sikap.
- e) Memiliki daya juang yang tinggi.
- f) Memelihara kesehatan jasmani dan rohani.
- g) Menjaga keutuhan dan keharmonisan keluarga.
- h) Berpenampilan sederhana, rapi, dan sopan.³⁷

Berkaca dari Peraturan Pemerintah di atas, kemudian dikaitkan dengan pemberlakuan PP No. 10 Tahun 1983 jo. PP No. 45 Tahun 1990 menunjukkan bahwa, kehidupan PNS telah diatur

³⁶Pasal 7 PP No. 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil. Lihat <http://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/21563/node/543/pp-no-42-tahun-2004-pembinaan-jiwa-korps-dan-kode-etik-pegawai-negeri-sipil>, diunduh pada tanggal, 04 Agustus 2015.

³⁷*Ibid.*, Pasal 11 PP No. 42 Tahun 2004.

sedemikian rupa, sehingga kesehariannya tidak dapat lepas dari norma-norma dalam aturan hukum kepegawaian. Aturan hukum kepegawaian tidak hanya berlaku ketika seorang PNS berada di kantor, tetapi juga di luar kantor atau saat berada di masyarakat.

3) Pertimbangan Institusional (Kelembagaan)

Pertimbangan institusional pemberlakuan PP No. 10 Tahun 1983 jo. PP No. 45 Tahun 1990 adalah usaha untuk meningkatkan disiplin PNS dalam melakukan perkawinan dan perceraian yang merefleksikan kedisiplinan dalam melaksanakan kewajiban institusional (kelembagaan)³⁸. Diberlakukannya ketentuan disiplin yang tinggi kepada PNS berhubungan dengan contoh dan keteladanan yang harus diberikan oleh PNS kepada bawahannya dan masyarakat.

c. Alasan-alasan Hukum Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil

Menurut Pasal 7 Ayat (1) PP No. 10 Tahun 1983, Izin untuk bercerai dapat diberikan oleh Pejabat apabila didasarkan pada alasan-alasan yang ditetapkan Peraturan Perundang-undangan dan ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini. Yang dimaksud alasan-alasan yang ditetapkan peraturan perundang-undangan dalam pasal

³⁸Logemann mengemukakan bahwa terdapat 4 (empat) macam asas-asas penting, dalam hubungannya dengan kewajiban PNS, yaitu: *Pertama*, menjalankan pekerjaannya dengan sebaik-baiknya. Dalam menjalankan tugas, harus berdasarkan ketentuan-ketentuan hukum yang telah ditetapkan untuk jabatannya. *Kedua*, tingkah laku di luar dinas tidak boleh mengurangi kehormatan pegawai pada umumnya dan tidak boleh mengurangi kepercayaan masyarakat kepada pegawai pada umumnya. *Ketiga*, kepentingan jabatan harus diutamakan. *Keempat*, pejabat wajib melakukan tugas dengan sungguh-sungguh sesuai dengan kemampuannya. Lihat M. Syarifuddin, dkk, *Hukum Perceraian...*, h. 449.

ini, ialah alasan-alasan hukum yang ditetapkan dalam Pasal 39 ayat

(2) UUP yang dijabarkan dalam Pasal 19 PP No. 9 Tahun 1975 yaitu:

1. Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pemadat penjudi dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan;
2. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama 2 (dua) tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena diluar kemampuannya;
3. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman lebih berat setelah perkawinan berlangsung;
4. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak lain;
5. Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami atau istri;
6. Antara suami dan istri terus-menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga;³⁹

Sedangkan dalam KHI pasal 116, menambah dua alasan lagi selain yang telah disebutkan di atas.

1. Suami melanggar taklik talak;
2. Peralihan agama atau murtad yang menyebabkan terjadinya ketidakrukunan dalam rumah tangga.⁴⁰

Perbedaan yang sangat mencolok antara alasan-alasan perceraian PNS dengan yang bukan PNS terdapat pada Pasal 7 Ayat (2) dan Ayat (3) PP No. 10 Tahun 1983, izin untuk bercerai tidak diberikan oleh Pejabat kepada PNS, apabila karena alasan istri mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai istri, bertentangan dengan ajaran/peraturan agama yang dianut

³⁹Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-undang Perkawinan, Pasal 19. Lihat Redaksi Bumi Aksara, *Undang-undang Pokok Perkawinan*, Jakarta: Bumi Aksara, 1991, h. 38.

⁴⁰Kompilasi Hukum Islam Pasal 116. Lihat Tim Penyusun, *Undang-undang Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam*, Yogyakarta: Pena Pustaka, T.t, h. 172.

PNS yang bersangkutan, tidak ada alasan, bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, atau alasan yang dikemukakan bertentangan dengan akal sehat.

Penjelasan Pasal 7 Ayat (2) dan Ayat (3) PP No. 10 Tahun 1983 menjelaskan bahwa dalam PP No. 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan UUP ditetapkan bahwa salah satu alasan terjadinya perceraian ialah salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami/istri. Namun demikian, seorang Pegawai Negeri Sipil yang melakukan perceraian karena alasan istri tertimpa musibah tersebut tidaklah memberikan keteladanan yang baik, meskipun ketentuan peraturan perundang-undangan memungkinkannya. Alasan tersebut hanyalah dapat merupakan salah satu syarat alternatif yang harus disertai syarat-syarat kumulatif lainnya bagi Pegawai Negeri Sipil untuk minta izin beristri lebih dari seorang.⁴¹

Penjelasan Pasal di atas, mengarahkan pejabat untuk tidak memberikan izin untuk bercerai kepada suami yang berstatus PNS karena alasan istri mendapat cacat badan atau penyakit dan berakibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai istri. Walaupun PP tersebut tidak mengatur/mengarahkan pejabat untuk tidak memberikan izin ketika yang mengajukan permohonan izin untuk bercerainya adalah PNS yang berstatus istri (perempuan), dengan alasan suami

⁴¹Penjelasan Pasal 7 Ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983. Lihat Redaksi Bumi Aksara, *Undang-undang Pokok Perkawinan...*, h. 143.

mendapat cacat badan atau penyakit dan berakibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami. Namun, substansi Pasal tersebut dapat ditafsirkan pejabat tidak memberikan izin untuk bercerai kepada PNS, ketika yang mengajukan permohonan izin untuk bercerainya adalah PNS yang berstatus istri.⁴²

d. Proses Hukum Perizinan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil

Menurut Pasal 3 PP No. 45 Tahun 1990, PNS yang akan melakukan perceraian, wajib memperoleh izin atau surat keterangan lebih dahulu dari pejabat. Bagi PNS yang berkedudukan sebagai penggugat atau bagi PNS yang berkedudukan sebagai tergugat, untuk memperoleh izin atau surat keterangan tersebut, harus mengajukan permintaan secara tertulis dan harus mencantumkan alasan yang lengkap mendasarinya.

Memperhatikan substansi Pasal 3 PP No. 45 Tahun 1990, maka dapat dipahami bahwa permohonan izin untuk bercerai harus diajukan secara tertulis oleh PNS kepada pejabat. Namun, khusus bagi PNS yang proses hukum perceraianya sudah diperiksa, tetapi belum diputus oleh Pengadilan, baik yang bersangkutan berkedudukan sebagai penggugat maupun tergugat, maka harus memberitahukan adanya gugatan perceraian tersebut kepada pejabat guna memperoleh surat keterangan dari pejabat yang bersangkutan. Baik permohonan izin maupun pemberitahuan yang disertai permohonan surat

⁴²Lihat M. Syaifuddin, dkk, *Hukum Perceraian...*, h. 452.

keterangan tersebut, harus dicantumkan secara jelas alasan-alasan hukum bagi PNS untuk bercerai.

Setiap atasan yang menerima permintaan izin dari PNS untuk melakukan perceraian dalam lingkungannya, diwajibkan oleh Pasal 5 PP No. 45 Tahun 1990 untuk memberikan pertimbangan dan meneruskannya kepada pejabat melalui saluran hirarki dalam jangka waktu selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan terhitung mulai ia menerima permintaan izin dimaksud.⁴³ Rasio hukum adanya jangka waktu pemberian pertimbangan dan penerusannya oleh atasan kepada pejabat, adalah memberikan kesempatan bagi atasan untuk menelusuri informasi dan meminta klarifikasi atau penjelasan tentang alasan-alasan hukum untuk bercerai dari PNS yang mengajukan permohonan izin untuk bercerai tersebut. Jika informasi dan penjelasan sudah diperoleh, maka atasan tentu saja memerlukan waktu untuk menguji atau menganalisis pertimbangan apa yang seharusnya diberikan, untuk kemudian dapat diteruskan kepada pejabat bersangkutan.

Pemberian atau penolakan pemberian izin untuk melakukan perceraian, dilakukan oleh pejabat secara tertulis dalam jangka waktu selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan terhitung sejak ia mulai menerima permintaan izin tersebut sebagaimana ditentukan dalam Pasal 12 PP No. 45 Tahun 1990. Rasio hukum adanya jangka waktu pemberian atau penolakan pemberian izin untuk bercerai oleh pejabat kepada

⁴³*Ibid.*, Pasal 5 Ayat (2).

PNS ialah memberikan kesempatan bagi pejabat untuk mempelajari dan meminta klarifikasi atau penjelasan tentang alasan-alasan hukum untuk bercerai, baik dari atasan maupun dari PNS yang mengajukan permohonan izin untuk bercerai tersebut.⁴⁴

e. Putusnya Perkawinan Pegawai Negeri Sipil Serta Tata caranya

PNS yang ingin bercerai, selain mengikuti prosedur yang diatur dalam UUP dan KHI, juga harus mengikuti ketentuan PP No. 10 Tahun 1983 jo. PP No. 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS. Hal ini tidak terlepas dari beberapa pertimbangan pemberlakuan PP tersebut. Namun, secara substantif terdapat beberapa perbedaan antara perceraian PNS dan bukan PNS, yaitu:

- 1) Pada prosedur perceraian. Pada saat mengajukan gugatan, PNS yang ingin bercerai wajib memperoleh izin atau surat keterangan lebih dahulu dari pejabat. Surat tersebut diajukan secara tertulis dengan mencantumkan alasan-alasan yang mendasarinya kepada atasan, kemudian atasan meneruskan melalui saluran hirarki kepada pejabat.⁴⁵
- 2) Pada akibat hukum setelah terjadinya perceraian. Apabila perceraian terjadi atas kehendak PNS pria, maka ia wajib

⁴⁴Lihat M. Syaifuddin, dkk, *Hukum Perceraian...*, h. 454.

⁴⁵Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, Pasal 3. Lihat Tim Redaksi, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Tentang Perkawinan...*, h. 83.

menyerahkan sebagian gajinya untuk penghidupan bekas istri dan anak-anaknya.⁴⁶

Apabila bila seorang PNS pada saat pemeriksaan permohonan atau gugatan cerai belum dilengkapi dengan surat izin, majelis hakim menunda persidangan dan memerintahkan kepada yang bersangkutan untuk mengurus atau menyelesaikan izin kepada atasan.⁴⁷ Persidangan tersebut ditunda maksimal 6 bulan dan tidak akan diperpanjang lagi.⁴⁸ Apabila dalam waktu yang telah ditentukan pejabat tidak menetapkan keputusan yang bersifat tidak mengabulkan atau tidak menolak permintaan izin untuk melakukan perceraian atau tidak memberikan surat keterangan untuk melakukan perceraian kepada PNS yang bersangkutan, maka dalam hal demikian pejabat tersebut dianggap telah menolak permintaan izin perceraian yang disampaikan oleh PNS bawahannya.⁴⁹

Ketika telah melawati batasan maksimal, dan yang bersangkutan tidak memperoleh surat izin dari atasan, namun yang bersangkutan tetap ingin melanjutkan perkaranya tanpa surat izin dari atasan, (“demi” perlindungan hukum atas majelis hakim) maka yang

⁴⁶*Ibid.*, Pasal 8.

⁴⁷<http://pa-palangkaraya.go.id/transparansi/prosedur-berperkara/prosedur-perceraian-bagi-pns-dan-anggota-polritni/>, diunduh pada tanggal 02 April 2015 pukul 19.00 WIB.

⁴⁸Lihat Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 1984 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983, http://bawas.mahkamahagung.go.id/bawasdoc/doc/sema_no_5_tahun_1984.pdf, diunduh pada tanggal 04 April 2015 pukul 20.00 WIB.

⁴⁹Lihat Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN) Nomor: 48/SE/1990 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Bab perceraian poin 11. http://hukum.unsrat.ac.id/inst/bknsse/1990_48.pdf, diunduh pada tanggal 04 April 2015 pukul 20.00 WIB.

bersangkutan wajib membuat surat pernyataan bersedia menanggung akibat perceraian tanpa izin.⁵⁰

f. Sanksi bagi Pegawai Negeri Sipil yang Melanggar Peraturan Hukum Khusus Perceraian

Kemungkinan terjadinya multiinterpretasi dalam penerapan hukum disiplin bagi PNS sangat dimungkinkan. Sebagai contoh, untuk pelanggaran yang berdampak pada unit kerja, berdampak pada instansi dan berdampak pada negara, tentunya masing-masing pejabat memiliki persepsi dan interpretasi yang berbeda. Hal ini jelas akan membuka peluang terjadinya subjektifitas dalam penjatuhan hukuman disiplin. Berkaitan dengan sanksi ini, Salim HS menyatakan, sebuah peraturan dikatakan efektif jika: bunyi peraturan tersebut jelas dan tidak perlu adanya penafsiran, aparatnya menegakkan hukum secara konsisten, dan masyarakat yang terkena aturan tersebut sangat mendukungnya.⁵¹ Karena terjadi subjektifitas dalam penjatuhan hukuman seperti yang telah dijelaskan di atas, peraturan disiplin bagi PNS harus ditinjau kembali pemberlakuannya.

PNS yang tidak memperoleh izin atau surat keterangan untuk bercerai lebih dahulu dari pejabat dan tidak melaporkan perceraianya

⁵⁰<http://pa-palangkaraya.go.id/prosedur-perceraian-bagi-pns-dan-anggota-polritni>, di-unduh pada tanggal 04 Maret 2015 pukul 20.00 WIB.

⁵¹Lihat Salim HS, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2013, h. 301. Sejalan dengan pemikiran di atas, Sabian Usman menyebutkan bahwa tiga pilar utama dalam penegakan hukum meliputi; Perundang-undangan, Aparat penegak hukumnya, dan kultur hukum masyarakatnya. Sabian Utsman, *Menuju Penegakan Hukum Responsif*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008, h. 22.

dalam jangka waktu selambat-lambatnya 1 (satu) bulan terhitung sejak terjadinya perceraian, dikualifikasikan melanggar hukum khusus perceraian menurut Pasal 15 Ayat (1) PP No. 45 Tahun 1990, dapat dijatuhi salah satu hukuman berat berdasarkan peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 Tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya disebut PP No. 30 Tahun 1980). Saat ini PP No. 30 Tahun 1980 telah dinyatakan tidak berlaku dan diganti dengan PP No. 53 Tahun 2010.⁵² Adapun hukuman disiplin berat tersebut mencakup:

- 1) Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun;
- 2) Pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;
- 3) Pembebasan dari jabatan;
- 4) Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai Negeri Sipil; dan
- 5) Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.⁵³

Sanksi administrasi yang diberikan bagi PNS yang melanggar hukum khusus perceraian berbeda dengan sanksi pidana. Perbedaannya dapat dicermati dari tujuan penjatuhan sanksinya. Sanksi administrasi ditujukan kepada perbuatan pelanggarnya, sedangkan sanksi pidana ditujukan kepada si pelanggar dengan memberi hukuman berupa nestapa. Sanksi administrasi bagi PNS yang melanggar hukum khusus perceraian tersebut dimaksudkan agar perbuatan pelanggaran itu dihentikan. Sifat sanksinya adalah

⁵²Lihat M. Syaifuddin, dkk, *Hukum Perceraian...*, h. 466.

⁵³Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Pasal 7 Ayat (4).

reparatoir, artinya memulihkan kepada keadaan semula sebelum terjadinya pelanggaran.⁵⁴

Pejabat yang berwenang menghukum harus memperhatikan Pasal 8 PP tersebut yang menentukan kewajiban bagi PNS untuk membiayai penghidupan kepada istri dan anak. Ini berarti bahwa di satu sisi, hukuman disiplin berat jangan menjadi hambatan bagi PNS untuk memberi biaya penghidupan oleh suami kepada anak dan mantan istri, sedangkan di sisi lain, jangan sampai hak bekas istri menjadi terhambat untuk dipenuhi oleh PNS yang diwajibkan untuk memberi biaya penghidupan kepada anak dan bekas istri tersebut.

Sebelum menjatuhkan hukuman disiplin, pejabat yang berwenang menghukum wajib memeriksa terlebih dahulu PNS yang disangka melakukan pelanggaran disiplin itu. Tujuan pemeriksaan dimaksud adalah untuk mengetahui apakah PNS yang bersangkutan benar atau tidak melakukan pelanggaran disiplin, serta mengetahui faktor-faktor yang mendorong atau menyebabkan ia melakukan pelanggaran disiplin. Prinsip-prinsip penjatuhan hukuman disiplin seperti yang ditentukan dalam peraturan disiplin bagi PNS adalah:

1. Tujuan hukuman disiplin adalah mendidik dan memperbaiki kesalahan PNS yang bersangkutan.
2. Hukuman disiplin harus setimpal dengan pelanggarannya oleh karena itu hukuman disiplin tidak harus berjenjang.

⁵⁴Lihat M. Syaifuddin, dkk, *Hukum Perceraian...*, h. 471.

3. Penjatuhan disiplin PNS didasarkan pada hal-hal yang terbukti dalam pemeriksaan atau bukti-bukti lain yang kuat, walaupun PNS yang bersangkutan tidak mengakuinya
4. Dalam surat keputusan hukuman disiplin harus disebutkan secara jelas perbuatan yang dilanggar oleh PNS tersebut.