

BAB IV

PEMAPARAN DATA

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

1. Sejarah Berdirinya Pengadilan Agama Palangka Raya

Provinsi Kalimantan Tengah diresmikan oleh Presiden Pertama Republik Indonesia Ir. Soekarno pada tahun 1957 yang terdiri dari 1 (satu) Kotamadya dan 5 (lima) kabupaten. Seiring dengan pembentukan provinsi tersebut diperlukan adanya lembaga penunjang yang akan menjalankan pemerintahan yang baru, maka secara bertahap dibentuklah institusi kelembagaan baik ditingkat provinsi maupun tingkat kabupaten.⁷¹

Hingga tahun 1967 Pengadilan Agama Palangka Raya belum terbentuk, masyarakat muslim di Palangka Raya merasa perlu memohon pemerintah pusat melalui tokoh-tokoh masyarakat untuk membentuk Pengadilan Agama di Palangka Raya karena Pengadilan Negeri sudah terbentuk, menyikapi keinginan dari masyarakat Palangka Raya dalam rapat kerja Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Beragama Islam yang diadakan pada tanggal 2 sampai dengan 4 April 1968 di Banjarmasin dalam putusan hasil rapat tersebut antara lain menghendaki agar segera dibentuk Pengadilan Agama/ Mahkamah Syari'ah di Kalimantan Tengah dan Kalimantan Timur. Dan usulan tersebut ternyata dijadikan pertimbangan oleh Menteri Agama dalam pembuatan Surat Keputusan

⁷¹Sejarah Pendirian Pengadilan Agama di Palangka Raya. Lihat <http://palangkaraya.go.id/sejarah-peradilan>, diakses pada tanggal 15 September 2015 pukul 21.06 WIB.

Nomor 195 Tahun 1968 yang menjadi dasar Pembentukan Pengadilan Agama Palangka Raya.⁷²

Walaupun Menteri Agama telah mengeluarkan Surat Keputusan tentang Pembentukan Pengadilan Agama di Palangka Raya pada tahun 1968, namun baru ada realisasi berupa penyediaan sarana dan prasarana fisik gedung kantor pada tahun Anggaran 1974/1975 dari DIP Pemerintah Tingkat 1 Provinsi Kalimantan Tengah. Lokasi kantor terletak di Jalan Kapten Piere Tandean No. 2 Palangka Raya dengan luas bangunan pertama kali seluas 200 m². Departemen Agama menyediakan tenaga pegawainya pada tahun 1976, untuk pertama kalinya 2 (dua) orang Pegawai dikirim dari Jakarta yang masing-masing bernama Dr. Mohsoni dan Ustuhri BA. Dr. Mohsoni berkedudukan sebagai Ketua Pengadilan atau Hakim dan Ustuhri BA sebagai Panitera. Dan secara bertahap pada tahun 1977 ditambah 1 (satu) orang pegawai yang bernama A. Shobur Hasan BA, kemudian pada tahun 1978 ditambah 1 (satu) orang pegawai yang bernama Shaleh BA.⁷³

Pada tahun-tahun berikutnya secara bertahap walaupun tidak setiap tahun ada penambahan pegawai, namun hingga tahun 2010 ini pegawai tetapnya berjumlah 38 orang dan 7 orang tenaga Honorer. Begitu juga dalam pengadaan fisik berupa gedung kantor yang pada awal mula

⁷²*Ibid.*

⁷³*Ibid.*

pembangunan tahun 1974 atau 1975 hanya seluas 200 m² sekarang telah menjadi 1.113,03 m² dan terdiri dari dua lantai.⁷⁴

2. Dasar Hukum Pembentukan Pengadilan Agama Palangka Raya

Pembentukan Pengadilan Agama Palangka Raya mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1957 tentang Pembentukan Pengadilan Agama/ Mahkamah Syari'ah di luar Jawa dan Madura. Dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1957 menyebutkan: “Ditempat-tempat yang ada Pengadilan Negeri ada sebuah Pengadilan Agama/ Mahkamah Syari'ah, yang daerah hukumnya sama dengan daerah hukum Pengadilan Negeri.”⁷⁵

Pada Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1957 disebutkan juga bahwa “Pelaksanaan dari Peraturan ini diatur oleh Menteri Agama”. Sehubungan dengan Peraturan Pemerintah tersebut, Menteri Agama mengeluarkan Keputusan Menteri Agama Nomor 195 Tahun 1968 tentang Penambahan Pembentukan Pengadilan Agama/ Mahkamah Syari'ah di Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Nusa Tenggara dan Sumatra.⁷⁶

Dalam Surat Keputusan Menteri Agama disebutkan dalam poin Menetapkan bahwa: “Membentuk Pengadilan Agama/Mahkamah Syari'ah di daerah-daerah dan berkedudukan di kota-kota sebagai berikut:

- a. Kotamadya Palangka Raya di Palangka Raya

⁷⁴*Ibid.*

⁷⁵*Ibid.*

⁷⁶*Ibid.*

- b. Kabupaten Kotawaringin Barat di Pangkalan Bun
- c. Kabupaten Barito di Buntok.” Keputusan ini ditetapkan di Jakarta pada tanggal 28 Agustus 1968.⁷⁷

3. Wilayah Hukum Pengadilan Agama Palangka Raya

Berdasarkan letak geografis Kota Palangka Raya terletak antara 1130 56’ BT dan 200 18’ LS.

- a. Sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Gunung Mas.
- b. Sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Kapuas.
- c. Sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Pulang Pisau.
- d. Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Katingan.⁷⁸

Wilayah Hukum Pengadilan Agama Palangka Raya, mencakup seluruh wilayah kota Palangka Raya yang meliputi 5 (lima) Kecamatan dengan 29 Kelurahan, yaitu:

- a. Kecamatan Pahandut meliputi:
 - 1) Kelurahan Langkai;
 - 2) Kelurahan Pahandut;
 - 3) Kelurahan Pahandut Seberang;
 - 4) Kelurahan Tanjung Pinang;
 - 5) Kelurahan Panarung.
- b. Kecamatan Jekan Raya meliputi:
 - 1) Kelurahan Palangka;

⁷⁷*Ibid.*

⁷⁸Wilayah Hukum Pengadilan Agama Palangka Raya. Lihat <http://palangkaraya.go.id/wilayah-hukum-peradilan>, diakses pada tanggal 21 September 2015 pukul 10.05 WIB.

- 2) Kelurahan Menteng;
 - 3) Kelurahan Bukit Tunggai;
 - 4) Kelurahan Bukit Ketimpun.
- c. Kecamatan Sebangau meliputi:
- 1) Kelurahan Bereng Bekel;
 - 2) Kelurahan Kalampangan;
 - 3) Kelurahan Kereng Bangkirai;
 - 4) Kelurahan Kamelu Baru;
 - 5) Kelurahan Danau Tundai;
 - 6) Kelurahan Sebaru.
- d. Kecamatan Bukit Batu meliputi:
- 1) Kelurahan Marang;
 - 2) Kelurahan Tumbang Tahai;
 - 3) Kelurahan Banturung;
 - 4) Kelurahan Sei Gohong;
 - 5) Kelurahan Tengking;
 - 6) Kelurahan Kanarakan;
 - 7) Kelurahan Hambaring.
- e. Kecamatan Rakumpit meliputi:
- 1) Kelurahan Petuk Bukit;
 - 2) Kelurahan Panjehang;
 - 3) Kelurahan Petuk Barunai;
 - 4) Kelurahan Mangkubaru;

- 5) Kelurahan Pager;
- 6) Kelurahan Bukit Sua;
- 7) Kelurahan Gaum Baru.⁷⁹

4. Tugas dan Fungsi Pengadilan Agama Palangka Raya

Pengadilan Agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang:

- a. Perkawinan;
- b. Waris, wasiat dan hibah yang dilakukan berdasarkan Hukum Islam;
- c. Wakaf, zakat, infaq dan shadaqah;
- d. Ekonomi Syari'ah (Pasal 49 Undang-undang No. 3 Tahun 2006);
- e. Tugas dan kewenangan lain yang diberikan oleh atau berdasarkan undang-undang (Pasal 52 Undang-undang No. 3 Tahun 2006).⁸⁰

5. Visi dan Misi Pengadilan Agama Palangka Raya

- a. Visi Pengadilan Agama Palangka Raya

Adapun visi Pengadilan Agama Palangka Raya adalah terwujudnya putusan Pengadilan Agama Palangka Raya yang adil dan berwibawa.⁸¹

- b. Misi Pengadilan Agama Palangka Raya

⁷⁹*Ibid.*

⁸⁰*Ibid.*

⁸¹Visi dan Misi Pengadilan Agama Palangka Raya. Lihat <http://pa-palangkaraya.go.id/visi-dan-misi/>, diunduh pada tanggal 21 September 2015 pukul 10.07 WIB.

Adapun misi Pengadilan Agama Palangka Raya adalah sebagai berikut:

- 1) Memberikan pelayanan kepada masyarakat pencari keadilan dengan asas sederhana, cepat dan biaya ringan.
- 2) Meningkatkan profesionalisme seluruh aparatur penyelenggara Pengadilan Agama Palangka Raya.
- 3) Menjaga kemandirian hakim bebas dari segala bentuk campur tangan dari suatu kekuasaan atau kekuatan sosial atau kekuatan politik yang menggiring suatu majelis hakim pada arah tertentu.
- 4) Meningkatkan kredibilitas dan transparansi penyelenggaraan peradilan.
- 5) Menciptakan budaya taat hukum baik penyelenggara peradilan maupun masyarakat pencari keadilan.⁸²

6. Susunan Hakim Pengadilan Agama Palangka Raya

Hakim Pengadilan Agama Kota Palangka Raya pada tahun 2015 berjumlah 7 (tujuh) orang. Untuk lebih jelas dapat dilihat data hakim Pengadilan Agama palangka Raya pada tabel berikut ini:

Tabel 2
Keadaan Hakim Pengadilan Agama Kota Palangka Raya Tahun 2015

No.	Nama	Pendidikan Tertinggi	Jabatan
1.	Drs. H. Mahbub A., MHI	S2	Ketua Pengadilan Agama Palangka Raya

⁸²*Ibid.*

2.	Drs. H. M. Gapuri, SH, MH	S2	Wakil Ketua Pengadilan Agama Palangka Raya
3.	Drs. Najamuddin, SH, MH	S2	Hakim Madya Utama
4.	H. M. Rahmadi, SH, MHI	S2	Hakim Madya Pratama
5.	H. Ahmad Farhat, S.Ag, SH	S1	Hakim Madya Pratama
6.	Siti Fadiah, S.Ag	S1	Hakim Pratama Muda
7.	Moh. Mahin Ridlo Afifi, SHI	S1	Hakim Madya Pratama

Sumber: Pengadilan Agama Palangka Raya

B. Tahap Pelaksanaan Penelitian

Sebelum penyajian data dalam penelitian ini, terlebih dahulu peneliti akan memaparkan tentang pelaksanaan penelitian dengan tahapan-tahapan sebagai berikut:

1. Penyampaian surat izin untuk melakukan penelitian dari Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Palangka Raya kepada Pengadilan Agama Palangka Raya.
2. Peneliti menjelaskan tentang beberapa hal yang akan digali untuk mendukung jalannya penelitian. Baik diperoleh melalui dokumen-dokumen atau diperoleh melalui wawancara dengan hakim.
3. Peneliti melakukan dokumentasi data. Dokumentasi data yang dimaksud adalah mencari data-data yang diperlukan dalam penelitian ini berkaitan dengan permasalahan yang sedang diteliti. Misalnya

seperti: surat gugatan, berita acara sidang, alat-alat bukti, putusan hakim, arsip perkara, dan lain-lain.

4. Peneliti melakukan wawancara dengan hakim yang telah dipilih oleh Pengadilan Agama Palangka Raya. Dalam hal ini peneliti menetapkan jumlah hakim yang akan diwawancarai adalah berjumlah 2 (dua) orang hakim. Hakim-hakim tersebut berinisial SF dan NN.
5. Peneliti memperoleh surat keterangan selesai melakukan penelitian dari Pengadilan Agama Palangka Raya sebagai bukti otentik kegiatan penelitian ini.
6. Analisis data dan penarikan kesimpulan.

C. Wawancara dengan Hakim Pengadilan Agama Palangka Raya

Hasil wawancara tentang pelanggaran prosedur perceraian bagi PNS di Pengadilan Agama Palangka Raya berdasarkan pedoman wawancara adalah sebagai berikut:

1. Subjek I

Nama : SF

Tempat, Tgl. Lahir : Tanjung Batu, 12 Juli 1971

Jabatan : Hakim

Peneliti melakukan wawancara langsung pada tanggal 09 September 2015 di Pengadilan Agama dimulai pukul 10.05 WIB sampai pukul 10.41 WIB. Fokus permasalahan ini mengenai latar belakang pelanggaran prosedur perceraian yang telah terbagi dalam beberapa sub pertanyaan sebagai berikut:

- a. Bagaimana prosedur perceraian PNS di Pengadilan Agama Palangka Raya?

Hakim SF menjawab:

Pada dasarnya sama dengan perceraian yang bukan PNS, tapi bagi PNS wajib melampirkan surat izin dari atasannya. Bagi yang berposisi sebagai penggugat atau pemohon dan wajib memberitahukan adanya gugatan kepada atasannya bagi PNS yang posisinya sebagai tergugat atau termohon. Hal itu sesuai dengan PP No. 10 tahun 1983 tentang Perkawinan dan Perceraian PNS. Beberapa persyaratan secara lengkap berkaitan dengan prosedur perceraian PNS dapat di lihat di meja I, namun yang jelas bagi PNS yang ingin melakukan perceraian wajib memperoleh izin dari atasan dimana tempat PNS tersebut bekerja.⁸³

- b. Bagaimana pelaksanaan prosedur perceraian bagi PNS di Pengadilan Agama Palangka Raya?

Hakim SF menjelaskan:

Di meja I saat mengajukan perkara perceraian petugas akan memberitahukan untuk melengkapi berkas yaitu, bagi PNS harus melampirkan surat izin dari atasan untuk bercerai. Namun, jika belum melampirkan, pada sidang pertama, Majelis Hakim di Pengadilan Agama Palangka Raya akan menanyakan tentang surat izin dari atasan tersebut. Jika belum memperoleh surat izin, sidang akan ditunda untuk memberikan waktu kepada PNS yang bersangkutan untuk memperoleh izin dari atasannya. Waktu yang diberikan maksimal selama 6 bulan sesuai dengan SE Mahkamah Agung Tahun 1984, tentang Petunjuk Pelaksanaan PP No. 10 tahun 1983. Tapi kebanyakan di sini, pasti melampirkan izin dari atasannya. Walaupun kadang ada yang tidak melampirkan saat mengajukan gugatan tapi ketika sidang surat izin dari atasan sudah ada. Jika belum memperoleh izin, kebanyakan tidak berani melanjutkan perkaranya. Malah terkadang pemohon atau penggugat lebih memilih untuk mencabut kembali gugatannya untuk menyelesaikan izin kepada atasannya.⁸⁴

⁸³Wawancara dengan hakim SF pada hari Rabu, 09 September 2015 pukul 10.05 WIB.

⁸⁴*Ibid.*

- c. Bagaimana bentuk pelanggaran prosedur perceraian bagi PNS di Pengadilan Agama Palangka Raya?

Hakim SF menjelaskan:

Bentuk pelanggaran prosedur yang dimaksud dalam PP tersebut adalah ketika melakukan perceraian tanpa melampirkan izin dari atasan. Apabila tidak mendapatkan izin baru dibuat surat pernyataan. Hakim Pengadilan Agama tidak bisa menolak, karena surat izin itu urusan PNS dengan atasannya. Pelaksanaan peraturan ini (PP No. 10 tahun 1983) agar Hakim tidak disalahkan oleh pihak lain ketika memutuskan perkara perceraian tanpa adanya surat izin dari atasan. karena itu sebenarnya adalah urusan PNS dengan atasannya. PP tersebut bukan hukum acara di Pengadilan Agama, tapi sebagai pelengkap mengatur tentang perceraian PNS.⁸⁵

- d. Apa penyebab pelanggaran prosedur perceraian bagi PNS di Pengadilan Agama Palangka Raya?

Hakim SF menjelaskan:

Biasanya pelanggaran terjadi ketika PNS sudah mengajukan permohonan izin bercerai kepada atasan, tapi atasannya belum merespon, Tapi si PNS tersebut ingin cepat bercerai. Sehingga PNS tersebut bersedia menanggung resiko bercerai tanpa adanya izin dari atasan. Belakangan ini kebanyakan dalam kasus perceraian PNS sudah melampirkan surat izin dari atasannya. Tapi ada beberapa orang yang menjadi tergugat atau termohon tidak melampirkan surat pernyataan dari atasan untuk bercerai. Dalam kasus ini tidak membuat surat pernyataan diperbolehkan. Karena posisinya sebagai orang yang digugat.

Fokus permasalahan yang kedua terkait tentang substansi pelanggaran prosedur perceraian bagi PNS di Pengadilan Agama Palangka Raya. Peneliti telah membaginya kedalam sub-sub pertanyaan dan hasil wawancara tersebut adalah sebagai berikut:

⁸⁵*Ibid.*

- a. Bagaimana pertimbangan hukum dalam memutuskan perkara perceraian PNS yang melanggar peraturan khusus perkawinan dan perceraian bagi PNS khususnya berkenaan dengan kewajiban PNS memperoleh surat izin dari pejabat?

Hakim SF menjelaskan:

Hakim pengadilan agama bertindak mengadili dan memutuskan perkaranya. Sedangkan tentang izin dari atasan adalah urusan PNS dengan atasannya. Sehingga hakim tidak bisa menolak perkara tersebut. Jadi yang menjadi fokus dari hakim adalah peristiwa hukum bukan surat izinnya yang merupakan peraturan administratif bagi PNS. Dalam persidangan, biasanya dalam berita acara dijelaskan: Menimbang bahwa PNS telah diperintahkan untuk mengurus tapi tidak memperolehnya sehingga dibuat surat pernyataan untuk siap menanggung resiko perceraian, kemudian sudah diberikan waktu maksimal selama 6 bulan, dia sudah mengurus, tapi belum memperoleh juga, berarti dia tidak melanggar karena sudah mengajukan izin kepada atasannya. Sehingga diputuslah perkara perceraian tersebut.⁸⁶

- b. Bagaimana kekuatan hukum surat pernyataan bawah tangan yang dibuat oleh PNS yang ingin tetap bercerai tanpa adanya izin dari pejabat?

Hakim SF menjelaskan:

Kuat, karena suratnya dibuat untuk dirinya sendiri. Hakim cuma meneruskan, ditambah lagi surat pernyataannya dibuat di atas kertas bermaterai. Kemudian dicatat di dalam berita acara sidang. Sehingga kekuatan hukumnya menjadi akta otentik.⁸⁷

- c. Bagaimana efektifitas PP No. 10 Tahun 1983 Jo. PP No. 45 Tahun 1990 tentang perkawinan dan perceraian bagi PNS dalam upaya

⁸⁶*Ibid.*

⁸⁷*Ibid.*

menekan angka perceraian PNS di Pengadilan Agama Palangka Raya?

Hakim SF menjelaskan:

Sebenarnya untuk menekan seseorang untuk tidak bercerai itu susah, tapi dengan adanya peraturan ini sudah terlaksana asas mempersulit perceraian khususnya bagi PNS. Namun, karena ini masalah perceraian, jika didukung dengan alasan yang kuat. Biasanya akan diizinkan oleh atasannya. Biasanya dimediasi terlebih dahulu oleh atasannya, dengan cara dipanggil kedua-dua pihak oleh atasannya. Untuk memperoleh penjelasan dan alasan-alasannya kenapa ingin bercerai. Jika alasannya masuk akal, surat izin akan diberikan oleh atasannya.⁸⁸

2. Subjek II

Nama : NN

Tempat, Tgl. Lahir : Tapanulir Selatan, 16 Januari 1963

Jabatan : Hakim

Peneliti melakukan wawancara langsung pada tanggal 09 September 2015 di Pengadilan Agama dimulai pukul 10.50 WIB sampai pukul 11.28 WIB. Fokus permasalahan ini mengenai latar belakang pelanggaran prosedur perceraian yang telah terbagi dalam beberapa sub pertanyaan sebagai berikut:

- a. Bagaimana prosedur perceraian PNS di Pengadilan Agama Palangka Raya?

Hakim NN menjelaskan:

Semua pada dasarnya sama dengan perceraian yang bukan PNS, mengajukan gugatan, kemudian ditetapkan hari sidang, dipanggil, kemudian disidangkan. Perbedaannya ketika mereka

⁸⁸Wawancara dengan hakim NN pada hari Rabu, 09 September 2015 pukul 10.50 WIB.

mengajukan gugatan harus sudah melampirkan izin perceraian dari pejabat. Namun, walaupun mereka tidak melampirkan izin, pengadilan pun tidak ada hak untuk menolak PNS tersebut untuk mengajukan. Karena di dalam Undang-undang Kehakiman mengatakan pengadilan dilarang menolak perkara dengan alasan tidak ada peraturan yang mengaturnya atau peraturan belum jelas. Berarti setiap orang yang mengajukan wajib diterima, tapi dianjurkan atau disarankan agar ketika mengajukan perkara sudah ada izin bercerai dari atasan.⁸⁹

- b. Bagaimana pelaksanaan prosedur perceraian bagi PNS di Pengadilan Agama Palangka Raya?

Hakim NN menjelaskan:

Pada dasarnya prosedur perceraian seperti yang telah dijelaskan pada jawaban sebelumnya adalah sama dengan prosedur perceraian yang bukan PNS. Cuma bedanya ketika mengajukan perkara ke Pengadilan Agama, diharapkan atau dianjurkan menyertakan surat izin dari pejabat untuk bercerai. Kalau tidak mendapat izin tapi dia ngotot mengajukan nanti ketika di dalam persidangan akan diberikan waktu untuk mengurus surat izin tersebut.⁹⁰

- c. Bagaimana bentuk pelanggaran prosedur perceraian bagi PNS di Pengadilan Agama Palangka Raya?

Hakim NN menjelaskan:

Ketika PNS itu mengajukan perceraian belum ada izin lalu di adakan sidang kemudian diberikan waktu untuk mengurus surat izin tidak memperoleh izin tapi dia tetap ingin melakukan perceraian. Dalam hal itu perlu dipahami, perkara perdata itu adalah hak asasi. Untuk memilih istri juga asasi, nah ketika seseorang merasa sudah tidak cocok dengan pasangannya ya untuk berpisah dengan pasangannya juga adalah hak asasi. Jadi hak asasi itu sangat tinggi kedudukannya. Sedangkan peraturan kepegawaian untuk bercerai itu kan peraturan kepegawaian. Maka, sudah barang tentu levelnya lebih rendah. Jadi ketika seseorang memilih untuk tetap bercerai berarti telah mengabaikan administrasi. Tapi mengabaikan itu tentu tidak

⁸⁹*Ibid.*

⁹⁰*Ibid.*

gratis. Untuk itu di dalam SE No 5 Tahun 1984, hakim wajib menjelaskan kepada PNS yang bersangkutan tentang resiko-resiko yang mungkin diterimanya ketika bercerai atau poligami tanpa adanya surat izin dari pejabat.⁹¹

Lebih lanjut hakim NN memaparkan:

Dan penting untuk diketahui, bahwa surat pernyataan bawah tangan itu bukan kewajiban yang penting hakim sudah menjelaskan kepada dia resikonya. Hanya, tentu wajib dijaga, jangan sampai dia mengatakan bahwa hakim tidak menjelaskan kepada dia tentang resikonya makanya dibuat surat pernyataan itu. Walaupun demikian, tanpa adanya surat pernyataan itu, di dalam berita acara juga sudah dicatat. Ketika sudah dicatat ke dalam berita acara maka berita acara tersebut menjadi akta otentik.⁹²

- d. Apa penyebab pelanggaran prosedur perceraian bagi PNS di Pengadilan Agama Palangka Raya?

Hakim NN menjelaskan:

Terdapat beberapa PNS mengajukan perceraian ke Pengadilan Agama, jangankan untuk membuat surat pernyataan, diberhentikan dari pekerjaannya pun dia siap. Karena dia merasa tidak ada nyamannya lagi berpasangan dengan suami atau istrinya tersebut. Karena bagi dia pekerjaannya itu kecil yang penting adalah kedamaian hatinya. Tapi banyak juga pegawai ketika dia tidak mendapat izin dia mencabut perkaranya, karena masih lebih sayang terhadap pekerjaannya. Biarlah dia menanggung batin di rumah asal pekerjaan tetap langgeng. Ada. Bahkan banyak yang seperti itu. Dari pada yang mau menanggung resiko.

Fokus permasalahan yang kedua terkait tentang substansi pelanggaran prosedur perceraian bagi PNS di Pengadilan Agama Palangka Raya. Peneliti telah membaginya kedalam sub-sub pertanyaan dan hasil wawancara tersebut adalah sebagai berikut:

⁹¹*Ibid.*

⁹²*Ibid.*

- a. Bagaimana pertimbangan hukum dalam memutuskan perkara perceraian PNS yang melanggar peraturan khusus perkawinan dan perceraian bagi PNS khususnya berkenaan dengan kewajiban PNS memperoleh surat izin dari pejabat?

Hakim NN menjelaskan:

Ringkasnya, pada duduk perkara bahwa dia telah diberi waktu untuk memperoleh izin dari atasan. Berdasarkan SEMA No 5 tahun 1984, diberikan waktu maksimal 6 bulan. Dalam PP No 10 tahun 1983 juga dijelaskan pada Pasal 13 bahwa pemberian atau penolakan pemberian izin untuk melakukan perceraian dilakukan pejabat secara tertulis dalam jangka waktu selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan terhitung sejak ia menerima permintaan izin tersebut. Berarti waktu yang diberikan sangat sempit. Dan juga terdapat pendapat bahwa ketika selama tiga bulan tersebut pejabat memberikan jawaban berarti tidak memberikan izin. Seharusnya, pejabat yang berwenang harus memberikan izin atau menolak memberikan izin kepada bawahannya. Jadi ketika terjadi pelanggaran, maka yang bertindak memberikan sanksi adalah pejabat tersebut. Sedangkan Hakim pengadilan Agama bertindak mempertahankan hak asasinya untuk bercerai.⁹³

- b. Bagaimana kekuatan hukum surat pernyataan bawah tangan yang dibuat oleh PNS yang ingin tetap bercerai tanpa adanya izin dari pejabat?

Hakim NN menjelaskan:

Kuat sekali, karena itu bukan suratnya, tapi pernyataannya itu. Karena itu resmi. Begitu masuk dalam berita acara maka kuat pernyataan itu, tidak bisa diragukan lagi. Kemudian kedua, nilai pembuktian akta bawah tangan dilakukan oleh dia dan untuk dia sehingga kuat pernyataan tersebut. Pernyataan ini sifatnya bukan perjanjian tapi sifatnya ikrar atau pernyataan sepihak itu kuat menyangkut dirinya juga tapi jika pernyataannya menyangkut orang lain itu tidak ada kekuatan hukumnya. Jadi tidak semua pernyataan dibawah tangan itu

⁹³*Ibid.*

lemah, kalau pernyataan tentang diri sendiri ya kuat. Sama pernyataan pengakuan hutang, misalnya “saya mengaku berhutang sekian” kuat itu, sama dengan akta otentik. Terlebih lagi kalau hal itu dilakukan didepan sidang dan dicatat dalam berita acara.⁹⁴

- c. Bagaimana efektifitas PP No. 10 Tahun 1983 Jo. PP No. 45 Tahun 1990 tentang perkawinan dan perceraian bagi PNS dalam upaya menekan angka perceraian PNS di Pengadilan Agama Palangka Raya?

Hakim NN menjelaskan:

Cukup efektif, artinya ya satu atau dua kasus yang tanpa izin berarti PA ibaratnya mungkin 90% bisa mengefektifkan. Sedangkan 10% adalah tugas pejabat atau pimpinannya. Misalnya seperti tadi perceraian tanpa izin itu ya seharusnya tugas pimpinannya sana untuk menyempurnakannya. Karena mereka yang berhak memberikan izin dan sanksi ketika terjadi pelanggaran. Ketika terdapat kasus tanpa izin dan PNS tersebut memilih untuk melanjutkan perkaranya, pengadilan tidak bisa menolaknya karena ketentuan PP No 10 tahun 1983 bukan hukum acara. Tapi hukum administrasi tentang kepegawaian.⁹⁵

D. Wawancara dengan Informan

Hasil wawancara tentang pelanggaran prosedur perceraian bagi PNS di Pengadilan Agama Palangka Raya berdasarkan pedoman wawancara adalah sebagai berikut:

Nama : FA

Jabatan /Pekerjaan : Advocat, Pengacara

Informan berinisial FA adalah pengacara yang sering memberikan bantuan hukum atau menangani perkara perceraian di Pengadilan Agama

⁹⁴*Ibid.*

⁹⁵*Ibid.*

Palangka Raya, termasuk menjadi kuasa hukum seorang PNS yang bercerai tidak prosedural. Peneliti melakukan wawancara langsung pada tanggal 12 Oktober 2015 di kantor Informan yang beralamat di jalan Morist Ismail No. 08, mulai pukul 12.35 WIB sampai pukul 13.40 WIB, yaitu sebagai berikut:

- a. Apakah Bapak/Ibu pernah menangani kasus perceraian PNS yang tidak memperoleh izin bercerai dari atasannya, namun tetap melakukan perceraian tanpa izin dari atasan?

Informan FA menjelaskan:

Saya pernah menangani beberapa kasus perceraian PNS, ada yang tembus (hingga diputus bercerai oleh Pengadilan) ada juga yang tidak diputus karena diwajibkan memperoleh surat keterangan dari atasan. Hal itu disebabkan oleh hakim pengadilan yang berbeda-beda dalam menafsirkan kewajiban PNS memperoleh izin dari atasan atau pejabat. Bagi sebagian hakim, surat izin dari atasan bagi PNS yang akan bercerai tidak termasuk dalam hukum acara di Pengadilan. Namun, dianjurkan untuk memperoleh izin terlebih dahulu. Juga terdapat hakim yang berpatokan surat izin maupun penolakan dari atasan itu harus ada. Jika tidak ada surat keterangan maka hakim tersebut tidak akan melanjutkan perkaranya. Maksudnya adalah untuk memberikan kesempatan untuk memperoleh izin. Selama berpedoman kepada SEMA No 5 tahun 1984 maka tidak ada masalah. Bagi hakim pun tidak ada resiko atau konsekuensi selama ia tetap menjalankan perkara itu. Inikan perkara perdata, perkara perdata itu kan siapa yang punya kepentingan, hakim tidak punya kepentingan. Perkara perdata sifatnya pasif.⁹⁶

- b. Sebagai advokat atau pengacara yang pernah menangani kasus pelanggaran prosedur perceraian PNS, menurut bapak mengapa seorang PNS harus memperoleh izin dari atasan? Padahal dalam Undang-undang perkawinan tahun 1974 tidak pernah membedakan

⁹⁶Wawancara dengan informan FA pada hari Senin, 12 Oktober 2015 pukul 13.35 WIB.

apakah yang ingin bercerai adalah PNS atau bukan, dan juga berlaku asas *equality before law*?

Informan FA menjelaskan:

Peraturan tentang kewajiban memperoleh izin dari atasan itu adalah karena PNS itu adalah sebagai pengayom masyarakat. Sebagai contoh yang baik bagi masyarakat, sehingga masalah perkawinan dan percerainya pun sudah diatur. Gunanya adalah untuk menciptakan pegawai yang tertib administrasi. Tujuan peraturan itu adalah supaya terkontrol perkawinan dan perceraianya. Bisa dibayangkan kalo misalnya pegawai negeri kawin sana sini, bercerai sana sini. Bisa menjamin ga pekerjaannya bisa baik. Sudah pusing memikirkan istri juga pusing masalah pekerjaan.⁹⁷

- c. Bagaimana prosedur perceraian PNS yang sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perkawinan dan Perceraian Bagi PNS?

Informan FA menjelaskan:

Hakim itu kalau khusus masalah perceraian pasti menanyakan, ada izin cerainya tidak, itu pasti di Pengadilan Agama maupun Pengadilan Negeri. Jika sudah diberikan waktu namun surat izin dari atasan tidak diperoleh apabila PNS tetap ingin melanjutkan perkaranya, PNS tersebut harus membuat surat pernyataan menanggung resiko bercerai tanpa izin dari atasan.⁹⁸

- d. Alasan PNS tetap melakukan perceraian walaupun tidak memperoleh izin dari atasan?

Informan FA menjelaskan:

Izin bercerai itu sebenarnya bukan untuk menghalangi orang untuk bercerai. Namun pada prosesnya itu kadang-kadang tidak sebagaimana yang diinginkan. Jadi mengenai alasan PNS tetap melakukan perceraian adalah sudah barang tentu berbeda-beda. Karena hal ini subjektif, bagi PNS yang kehidupannya normal, tentu untuk memperoleh ketenangan batin, tapi bagi PNS yang

⁹⁷*Ibid.*

⁹⁸*Ibid.*

tidak normal maksudnya PNS yang suka selingkuh atau suka main perempuan berarti PNS tersebut yang tidak taat hukum karena dengan sengaja dan sadar melanggar hukum.⁹⁹

- e. Sanksi bagi PNS yang melanggar prosedur perceraian bagi PNS?

Informan FA menjelaskan:

Sanksi bagi pelanggaran prosedur ini mengikuti ketentuan dalam peraturan kepegawaian. Karena permasalahan ini adalah urusan PNS nya pribadi dengan atasan atau pejabat yang berhak menghukum saya tidak berkapasitas untuk itu. Yang saya ketahui sanksi ini tidak sampai diberhentikan sebagai PNS. karena ada pertimbangan-pertimbangan lain dalam menjatuhkannya. Namun itu hanya sekedar info saja, untuk lebih jelasnya silahkan saudara melakukan wawancara di badan kepegawaian. Karena Saya bertindak sebagai kuasa hukum untuk menyelesaikan perkara perdatanya, sedangkan mengenai sanksi atau hukuman disiplin kepegawaian bukan kapasitas saya.¹⁰⁰

- f. Bagaimana efektifitas PP No. 10 tahun 1983 Jo PP No 45 tahun 1990 untuk mengatur perkawinan dan perceraian PNS?

Infoman FA menjelaskan:

Jadi begini, masalah perceraian PNS ini kan adalah masalah kesadaran hukum, kesadaran hukum itu terdiri dari banyak faktor. Kalo dikatakan tidak tahu kan tidak mungkin, karena dari awal yang namanya PNS sudah lewat proses sehingga peraturan segala macam sudah tahu. Kalo ditanyakan tentang peraturan ini efektif atau tidak, kalau peraturan ini ingin diberlakukan memang harus dimasukkan dalam hukum acara. Sepanjang peraturan itu sifatnya hanya peraturan internal untuk pegawai negeri, ya bisa efektif atau tidak. Bisa efektif kalau memang ditaati, tapi kalau tidak kembali kepada PP itu lagi. Karena disitukan tidak ada mewajibkan sama sekali hakim mengikuti ketentuan itu. Apalagi itu adalah PP lo, jadi bukan Undang-undang itu PP aja kan. Kalo memang ada undang-undang khusus untuk ketentuan itu mungkin boleh jadi. Misalnya: setiap para penggugat yang mengajukan cerai di Pengadilan Negeri atau di Pengadilan Agama harus ada surat izin cerai dari atasan. Jadi peraturan itu dijadikan hukum acaranya, bukan peraturan kepegawaiannya. Tentunya akan lebih mengikat, karena PP kan hanya sebagai pelaksana dari Undang-undang saja. Mahkamah

⁹⁹*Ibid.*

¹⁰⁰*Ibid.*

agung pun selaku lembaga tertinggi peradilan tidak ada mewajibkan itu, itu hanya anjuran saja. Jika ada aturan yang mewajibkan, mungkin lain pemberlakuannya. Jadi kesimpulannya, peraturan tersebut dijadikan hukum acara atau Undang-undang atau Mahkamah Agung sendiri membuat edaran yang mewajibkan itu.

Kemudian Informan FA menambahkan:

Sebenarnya tidak jadi masalah, ada izin cerai untuk PNS, tapi pada perakteknya, pelaksanaannya terkadang atasan susah sekali menanggapinya. Ketika ada PNS yang keberatan, keberanian atasan tidak ada, karena wawasan yang kurang sehingga takut, kalau saya memberikan izin ini, “saya punya akibat gak”, padahal kalau itu memang kewenangan dia, kenapa harus takut. Peraturan ini sebenarnya sifatnya adalah untuk mengawasi pegawai negeri itu agar tertib administrasi. Bisa dibayangkan jika digantung-gantung izinnya diberikan izin atau tidak, kan bisa berpengaruh kepada dia punya pekerjaan. Memang bercerai itu tidak baik tapi aturan tersebut tidak melihat kesana. Peraturan tersebut untuk pengawasan saja.¹⁰¹

E. Wawancara dengan Pejabat yang Berwenang

Hasil wawancara dengan Pejabat tentang pelanggaran prosedur perceraian bagi PNS di Pengadilan Agama Palangka Raya berdasarkan pedoman wawancara adalah sebagai berikut:

Nama : MS
 Tempat, Tanggal Lahir : Jakarta, 21 Mei 1974
 Jabatan : Kepala Bidang Disiplin dan Data Ke-
 Pegawaian

Informan MS adalah Kepala Bidang Disiplin dan Data Kepegawaian di Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan (selanjutnya disebut BKPP) yang salah satu tugasnya adalah memberikan izin perceraian bagi PNS yang akan melakukan perceraian di wilayah Kota

¹⁰¹*Ibid.*

Palangka Raya. Peneliti melakukan wawancara langsung pada tanggal 15 Oktober 2015 di kantor BKPP yang beralamat di jalan dr. Wahidin Sudirohusodo, No. 20, mulai pukul 10.38 WIB sampai pukul 11.30 WIB, yaitu sebagai berikut:

- a. Bagaimana prosedur perceraian PNS yang sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perkawinan dan Perceraian Bagi PNS?

Informan MS menjelaskan:

Walau sudah diatur, tapi antara teori dengan kenyataannya berbeda, seharusnya setiap perceraian tidak kesini langsung. Jadi harus dari bawah atau step-stepnya harus sudah dibangun. Misalkan ada seorang guru ya, ketika akan bercerai harus minta izin kepada atasan terlebih dahulu (kepala sekolah). Jadi kepala sekolah tersebut harus memediasi dahulu antara kedua belah pihak ini. Bahasa kerennya kasih saran dan masukan terlebih dahulu lah biar mereka tidak langsung cerai. Jika memang tidak sanggup atau tidak bisa didamaikan lagi, harus masuk ke step berikutnya yaitu kepada kepala dinas. Kepala dinas memanggil mereka berdua dan memberikan masukan lagi, menyarankan lagi, sugesti lagi, supaya tidak terjadinya perceraian. Jika tetap tidak bisa didamaikan, diteruskan sampai pada kepada pimpinan tertinggi di daerah, dalam hal ini adalah Walikota sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Jadi kedepannya, setiap izin perceraian itu, yang saya mau itu, harus ada keputusan dari pimpinan, jadi sifatnya tidak hanya sebagai formalitas. Harus dilakukan pemeriksaan secara mendalam.¹⁰²

Saya sebagai orang yang berumah tangga juga merasakan, jangan terlalu gampang. Yang namanya masalah setiap manusia juga punya masalah jangan sampai misalnya perkawinannya sudah 20 tahun, sebelumnya tidak ada masalah, tapi pas ditengah-tengah ada satu titik masalah kemudian langsung meminta bercerai kan sayang benar. Yang namanya masalah itu biasa, kalau yang gak punya masalah namanya bukan manusia tapi robot.¹⁰³

¹⁰²Wawancara dengan informan MS pada hari Senin, 15 Oktober 2015 pukul 110.38 WIB

¹⁰³*Ibid.*

Lebih lanjut Informan MS menambahkan:

Jadi step-step tersebut harus dilalui dahulu supaya jelas permasalahan yang menjadi penyebab mereka bercerai. Misalkan gara-gara dibentak langsung meminta cerai. Kan banyak kasus yang seperti itu. Kemudian step-step tersebut harus ketat. Kalau perlu dari RT/RW dulu baru naik ke atasan. BKPP ini adalah sebagai pembina kepegawaian yang mencakup seluruh instansi pemerintahan. Misalnya dinas pendidikan, dinas kesehatan, TU dan sebagainya. Kadang-kadang ada sebuah kasus, ketika terjadi permasalahan di dalam rumah tangganya, dia tidak melapor kepada atasan, kemudian langsung datang ke BKPP, “pak saya minta surat izin bercerai, besok saya ambil”. Hal ini yang seharusnya tidak terjadi. Walaupun masalah perceraian adalah masalah pribadi, namun menurut saya hal ini sangat riskan jika menganggap lembaga perceraian itu tidak ada gunanya. Saya adalah orang Batak, jadi bagi saya nilai sebuah perkawinan itu sangat berharga.¹⁰⁴

- b. Bagaimana alasan penerimaan dan penolakan izin kepada PNS yang ingin bercerai?

Informan MS menjelaskan:

Alasan yang dapat diterima adalah alasan yang memenuhi 8 kriteria seperti yang tertuang dalam Peraturan perundang-undangan. Jika tidak terpenuhi syarat-syarat tersebut maka jangan dulu kita berikan izin. Jika memang terpenuhi baru dikeluarkan surat izinnya. Kita tidak berhak untuk menghambat perceraian, tapi mempersulit boleh. Memfilter itu boleh tapi jangan sampai memotong hak-hak asasi dia. Kedepannya kita akan lebih ketat lagi bukan hanya administrasi yang terpenuhi tapi harus ada proses keputusan dari MAPEK (Majelis Pegawai), kebetulan kemaren ada kasus karena kebingungan dengan kasus tersebut, akhirnya kami bawa ke MAPEK untuk melakukan pertimbangan. Hal ini dilakukan agar selain adanya koordinasi kepegawaian juga sebagai bentuk dari pengawasan masalah perceraian PNS tersebut.¹⁰⁵

- c. Bagaimana bentuk sanksi bagi PNS yang melanggar prosedur perceraian?

¹⁰⁴*Ibid.*

¹⁰⁵*Ibid.*

Informan MS menjelaskan:

Sebenarnya pengadilan tidak boleh memutus bercerai jika memang tidak ada izin dari atasan. Jadi masalahnya bukan pada PNSnya, tapi pada Pengadilan kenapa tetap memutus bercerai PNS yang tidak memperoleh izin dari atasan. Itu logika mendasarnya. Tugas untuk memfilter tentang izin tersebut kan ada di Pengadilan. Namun ketika tetap terjadi pelanggaran yaitu bercerai tanpa izin dari pejabat, maka akan dikenakan salah satu sanksi disiplin yang diatur dalam PP No. 53 tahun 2010.¹⁰⁶

- d. Pertimbangan hukum apa saja yang diperhatikan dalam menjatuhkan sanksi kepada PNS yang melanggar prosedur perceraian?

Informan MS menjelaskan:

Terus terang, sistem hukuman disiplin di sini berpedoman kepada peraturan tentang disiplin PP No. 53 tahun 2010 ditambah lagi UU ASN No. 5 tahun 2014. Jadi kami berpedoman pada peraturan itu. Dalam menjatuhkan sanksi disiplin berat, yang berhak untuk melakukan pertimbangan penjatuhan sanksi adalah Walikota selaku pimpinan tertinggi dan selaku Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) Kota Palangka Raya. Namun, harus melakukan pemeriksaan terlebih dahulu terhadap pelanggaran tersebut. Jadi tidak langsung main hukum saja, karena tujuan hukuman disiplin adalah mendidik dan memperbaiki kesalahan PNS yang bersangkutan. Agar tidak diulangi lagi oleh PNS tersebut atau pegawai yang lain. Kemudian, Hukuman disiplin harus setimpal dengan pelanggarannya. Karena perceraian adalah masalah hak asasi, ketika terjadi pelanggaran kemudian dikenakan sanksi disiplin, hal ini boleh sebagai bukti pengawasan tapi jangan sampai melanggar hak-hak PNS yang bersangkutan. pejabat harus bijak dalam menjatuhkan sanksi terhadap pelanggaran tersebut. Misalnya harus melihat kepada latar belakang terjadinya pelanggaran tersebut, sehingga dapat menjatuhkan sanksi yang seadil-adilnya. Biasanya ada kompromi karena ini menyangkut masalah hak asasi.¹⁰⁷

- e. Bagaimana pelaksanaan sanksi bagi PNS yang melanggar prosedur perceraian bagi PNS di Palangka Raya?

¹⁰⁶*Ibid.*

¹⁰⁷*Ibid.*

Informan MS menjelaskan:

Kalau sanksi bagi pegawai yang melanggar disiplin PNS itu kami banyak melakukan hukuman. Kadang terjadi pada beberapa kasus, PNS melakukan pelanggaran yang sama, tapi dijatuhi hukuman yang berbeda oleh pejabat. Jadi , dapat kita lihat bahwa terdapat pertimbangan-pertimbangan sosiologis dalam menjatuhkan sanksi disiplin ini. Pejabat tidak hanya menjalankan hukuman sesuai dengan peraturannya, namun memeriksa kembali alasan-alasan penyebab terjadinya pelanggaran tersebut.¹⁰⁸

¹⁰⁸*Ibid.*