

BAB V

PEMBAHASAN

Pada bagian ini peneliti akan menganalisis secara mendalam jawaban-jawaban hasil wawancara langsung dari subjek dan informan penelitian dengan mengacu kepada: (1) latar belakang pelanggaran prosedur perceraian bagi PNS di Pengadilan Agama Palangka Raya, (2) substansi pelanggaran prosedur perceraian PNS di Pengadilan Agama Palangka Raya dan (3) dampak hukum pelanggaran prosedur perceraian bagi PNS di Pengadilan Agama Palangka Raya.

A. Latar Belakang Pelanggaran Prosedur Perceraian Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Palangka Raya

Peneliti akan memaparkan kembali pendapat hakim tentang bentuk pelanggaran prosedur perceraian bagi PNS. Agar nantinya dapat diketahui bagaimana pelanggaran prosedur perceraian yang dimaksud dalam penelitian ini.

Menurut hakim SF, yang dimaksud pelanggaran prosedur perceraian bagi PNS adalah ketika seorang PNS mengajukan perceraian dan belum memperoleh izin dari atasan, lalu dilanjutkan ke ruang sidang kemudian diberikan waktu untuk mengurus surat izin tersebut tetapi tetap tidak memperoleh izin dan dia tetap ingin melakukan perceraian dengan membuat surat pernyataan siap menanggung akibat dari perceraian tanpa izin dari atasan, hal inilah yang dapat dikatakan telah melanggar prosedur yang dimaksud pada Pasal 3 PP No. 10 Tahun 1983. Hakim Pengadilan Agama dalam kasus ini tidak dapat menolak, karena surat izin itu adalah syarat yang

harus dipenuhi oleh PNS dengan mengajukannya kepada atasannya. Ketika syarat tersebut tidak terpenuhi, Hakim akan menjelaskan tentang sanksi-sanksi yang mungkin akan diperoleh PNS jika melanggar ketentuan peraturan tersebut. Selain itu, harus dipahami bahwa PP No. 10 Tahun 1983 jo. PP No. 45 Tahun 1990 itu bukan hukum acara di Pengadilan Agama, tapi sebagai pelengkap mengatur tentang perceraian PNS.

Tidak jauh berbeda dengan penjelasan hakim SF, hakim NN juga menyatakan bahwa pelanggaran prosedur perceraian bagi PNS adalah ketika bercerai di Pengadilan Agama namun tidak memenuhi syarat administratif. Baik berupa izin bercerai dari atasan atau penolakan pemberian izin dari atasan.

Hakim NN menekankan bahwa perkara perdata itu adalah hak asasi yang memiliki kedudukan sangat tinggi. Memilih istri juga merupakan hak asasi, sehingga ketika seseorang merasa sudah tidak cocok dan memilih untuk berpisah dengan pasangannya juga merupakan hak asasi. Sedangkan PP tentang izin perkawinan dan perceraian bagi PNS adalah peraturan administratif bagi pegawai tersebut. Dalam kasus ini, tentu levelnya lebih rendah. Jadi, ketika seseorang memilih untuk tetap bercerai walaupun belum memperoleh izin dari atasan, berarti telah mengabaikan syarat-syarat administrasi untuk mempertahankan hak asasinya. Tapi mengabaikan kewajiban itu tentu tidak gratis. Untuk itu, di dalam SEMA No. 5 Tahun 1984, hakim wajib menjelaskan kepada PNS yang bersangkutan tentang

resiko-resiko yang mungkin diterimanya ketika bercerai tanpa adanya surat izin dari pejabat.¹⁰⁹

Setelah mengetahui bentuk pelanggaran prosedur perceraian bagi PNS, hakim SF menjelaskan tentang penyebab terjadinya pelanggaran prosedur perceraian tersebut. Hakim SF berpendapat bahwa ketika PNS yang akan bercerai sudah mengajukan permohonan izin bercerai kepada atasan, tapi atasannya belum atau tidak merespon surat permintaan izin bercerainya. Hal inilah yang menyebabkan terjadinya pelanggaran prosedur perceraian bagi PNS.

Berbeda halnya dengan hakim NN, menurutnya penyebab terjadinya pelanggaran terdapat dua fakta yang penting untuk diketahui. Fakta pertama, ada beberapa PNS yang mengajukan perceraian ke Pengadilan Agama, dengan menyatakan siap menanggung resiko bercerai tanpa izin dari atasan dengan membuat surat pernyataan, bahkan untuk diberhentikan dari pekerjaannya pun dia siap. Karena merasa sudah tidak bahagia lagi bersama pasangannya. Bagi PNS tersebut pekerjaan adalah hal kecil dan hal yang jauh lebih penting adalah kedamaian hati.

Fakta kedua, PNS yang akan melakukan perceraian sudah mengikuti prosedur perceraian bagi PNS dengan mengajukan surat permintaan izin kepada atasan. Namun, atasannya cenderung diam dan tidak memberikan jawaban. Padahal dalam Pasal 12 PP No. 45 Tahun 1990 “pemberian atau penolakan izin bercerai dilakukan oleh pejabat secara tertulis dalam jangka

¹⁰⁹Hasil wawancara dengan Hakim NN.

waktu selambat-lambatnya tiga bulan terhitung mulai ia menerima permintaan izin”¹¹⁰.

Meskipun dalam Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 Tahun 1990 (selanjutnya disebut SE BAKN No. 48 Tahun 1990) Pada Bab Perceraian Angka 11 ditentukan;

Apabila dalam waktu yang telah ditentukan pejabat tidak juga menetapkan keputusannya yang sifatnya tidak mengabulkan atau tidak menolak permintaan izin untuk melakukan perceraian atau tidak memberikan surat keterangan untuk melakukan perceraian kepada Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan, maka dalam hal demikian pejabat dianggap telah menolak permintaan izin perceraian yang disampaikan oleh Pegawai Negeri Sipil bawahannya.¹¹¹

Hakim NN mengutamakan ketika atasan menerima surat permintaan izin dari bawahannya, seharusnya mereka bersikap dengan mengeluarkan surat keterangan baik mengabulkan atau menolak permintaan izin tersebut. Karena pegawai yang meminta izin adalah pegawai mereka. Bahkan, ketika mereka bercerai tanpa izin, tentunya mereka juga yang akan membinanya. Terkadang terdapat atasan yang takut memberikan izin karena takut di anggap salah dan ketika tidak memberikan izin mereka wajib menghukum, sehingga muncul sikap abu-abu. Sikap abu-abu yang dimaksud adalah atasan tidak memberikan izin juga tidak memberikan tindakan.

Mengacu kepada pendapat hakim-hakim di atas, mengenai latar belakang terjadinya pelanggaran prosedur perceraian bagi PNS, peneliti memahami terdapat dua kemungkinan penyebab terjadinya pelanggaran prosedur perceraian. Pertama, pelanggaran prosedur disebabkan oleh PNS

¹¹⁰Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 tentang Perkawinan dan Perceraian PNS. Pasal 12.

¹¹¹Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48 tahun 1990.

yang dengan sengaja melanggar prosedur perceraian bagi PNS, walaupun tidak memperoleh izin dari atasan tetapi tetap melakukan perceraian. Kedua, pelanggaran prosedur disebabkan oleh atasan yang tidak menanggapi atau mengabaikan permintaan izin bercerai dari bawahannya. Sehingga saat pemeriksaan oleh pejabat harus menggali mengapa terjadi pelanggaran tersebut agar dapat menjatuhkan hukuman disiplin yang setimpal dengan perbuatannya. Bisa jadi pelanggaran dilakukan dengan terpaksa karena atasan tidak menanggapi permohonan izinnya, dan bukan hal yang mustahil pelanggaran dilakukan secara sadar karena PNS tersebut tidak taat hukum.

B. Substansi Pelanggaran Prosedur Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Palangka Raya

Membicarakan substansi dari pelanggaran prosedur perceraian bagi PNS di Pengadilan Agama Palangka Raya, tentu tidak terlepas dari dasar pertimbangan bagi Hakim (*ratio decidendi*)¹¹² dalam memutuskan perceraian PNS yang melanggar prosedur perceraian. Hakim SF menjelaskan bahwa hakim Pengadilan Agama bertindak memeriksa, mengadili dan memutus perkaranya. Sedangkan tentang izin dari atasan adalah urusan PNS dengan atasannya. Sehingga hakim tidak bisa menolak perkara tersebut. Jadi yang menjadi fokus oleh hakim adalah substansi hukum perceraianya, bukan surat izin yang merupakan persyaratan administratif¹¹³ bagi PNS.¹¹⁴

¹¹²Alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim untuk sampai kepada putusannya, Lihat Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Surabaya: , T.t, h.119.

¹¹³Yang dimaksud persyaratan administratif dalam konteks ini adalah syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pemohon atau penggugat ketika mengajukan perkara perceraian di Pengadilan. M. Saifuddin, dkk, *Hukum perceraian....*, h. 223.

Hakim NN juga menerangkan bahwa PNS 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) tahun terhitung sejak ia menerima permintaan izin tersebut. Dalam hal ini, seharusnya pejabat yang berwenang harus memberikan izin atau menolak memberikan izin kepada bawahannya. Sedangkan hakim Pengadilan Agama bertindak mempertahankan hak asasinya untuk bercerai.

Hakim NN juga menambahkan, walaupun mereka tidak melampirkan izin, pengadilan tidak berhak untuk menolak permohonan atau gugatan tersebut. Tapi dianjurkan atau disarankan bagi PNS agar ketika mengajukan perkara sudah ada izin bercerai dari atasan.

Berdasarkan penjelasan hakim SF dan NN tersebut, perlu untuk dipahami bahwa hukum acara khususnya hukum acara perdata adalah peraturan-peraturan hukum yang mengatur bagaimana cara-caranya memelihara dan mempertahankan hukum perdata materiil atau peraturan-peraturan yang mengatur cara-cara mengajukan suatu perkara ke Peradilan Perdata dan bagaimana caranya hakim memberikan putusannya. Hukum acara sering disebut sebagai hukum formal. Pada prinsipnya pentingnya hukum formal atau hukum acara bergantung pada adanya serta pentingnya hukum

¹¹⁴Hasil wawancara dengan Hakim SF.

materiil. Tugas hukum formal untuk menjamin hukum materiil dapat ditaati.¹¹⁵

Peneliti menggambarkan, hukum perdata materiil diibaratkan seperti tujuan hukum yaitu keadilan, sedangkan hukum formal diibaratkan sebagai jalan untuk menuju keadilan yaitu berupa kepastian. Sehingga nantinya akan menghasilkan kemanfaatan. Namun, terkadang terjadi kesalahan dalam memahami makna hukum formal dan materiil. Ada yang lebih menekankan kepada hukum formal yang sebenarnya mengatur tentang prosedur atau cara-cara mencapai keadilan yang merupakan tujuan yang sebenarnya. Lawrence M. Friedman dalam Achmad Ali memandang “*penilaian tertinggi bagi suatu sistem hukum adalah apa yang dikerjakannya, bukan bagaimana mengerjakannya atau melalui siapa. Substansi, bukan prosedur atau bentuk.*”¹¹⁶

Prosedur merupakan suatu sarana untuk mencapai suatu tujuan. Namun, akan lebih baik lagi jika menekankan kepada *due process*¹¹⁷, yang peneliti pahami sebagai proses yang seharusnya yaitu antara prosedur dan substansi berjalan seimbang tidak hanya menekankan kepada prosedur tetapi mengabaikan substansi hukumnya, atau sebaliknya, menekankan kepada substansi tetapi mengabaikan prosedurnya. Prosedur mengikuti substansi, dan substansilah yang akan memberitahu, bidang-bidang prosedur mana yang akan menjadi penting, jadi prosedur mengabdikan kepada substansi.

¹¹⁵Sudarsono, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Rieka Cipta, 1991, h. 59.

¹¹⁶Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicialprudence): Termasuk Interpretasi Undang-undang (Legisprudence) Volume 1 Pemahaman Awal*, Jakarta: Kencana, 2013, h.235.

¹¹⁷*Ibid.*

Ketika terjadi ketidakharmonisan antara prosedur dan substansi hukumnya, maka yang harus diutamakan adalah substansi hukumnya. Karena substansi hukum adalah tujuan hukum itu sendiri. Sehingga peneliti berpendapat bahwa hakim dalam memutuskan perkara perceraian PNS yang melanggar prosedur administrasi kepegawaian lebih menekankan untuk mempertahankan substansi hukumnya. Lebih-lebih lagi PP No. 10 Tahun 1983 tentang perkawinan dan perceraian bagi PNS bukan bagian dari hukum acara di Pengadilan Agama, PP tersebut adalah peraturan khusus yang bersifat administratif bagi PNS yang bersangkutan.¹¹⁸

Secara filosofis hal ini dipahami sebagai bentuk realisasi asas yang berlaku di Pengadilan Agama seperti yang tertuang di dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, pada Pasal 56 ayat (1) yang berbunyi “Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak atau kurang jelas, melainkan wajib memeriksa dan memutusnya”.¹¹⁹ Berkaitan dengan tugas tersebut, dalam Islam juga telah dijelaskan, seorang hakim dituntut untuk kreatif dalam mempertimbangkan suatu masalah hukum. Hal ini sesuai pada kaidah fiqih berikut:

أَلَا حُكْمٌ تَدُورُ مَعَ مَصَالِحِ الْعِبَادِ فَطَلِيْ عَمَّا وَ حَدَّتِ الْمَصَاحَةِ فَاءَمَ
حُكْمُ اللَّهِ

¹¹⁸Hasil wawancara dengan hakim SF dan NN.

¹¹⁹Undang-undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1989 Pasal 56 Ayat 1.

“Segala hukum berkisar pada kemaslahatan. Dimana saja terdapat kemaslahatan, maka disitu terdapat hukum Allah Swt”.¹²⁰

Terlepas dari sudah atau belum terpenuhinya syarat administratif, Hakim NN menilai bahwa bercerai termasuk ke dalam hak asasi yang tingkatnya lebih tinggi dari peraturan-peraturan yang sifatnya administratif. Walaupun nantinya dijatuhi sanksi akan tetapi pada akhirnya dia memperoleh kebahagiaan yang bagi sebagian orang pilihan ini adalah paling tepat.

Seperti yang terjadi pada perkara Nomor 259/Pdt.G/2011/PA.Plk. Perkara ini adalah perkara cerai talak antara pemohon MO (Inisial) melawan termohon SS (Inisial). MO berprofesi sebagai PNS di salah satu Perguruan Tinggi di Palangka Raya. Walaupun sudah mengajukan permohonan izin untuk bercerai kepada atasan, namun surat tersebut sampai dengan pembacaan putusan tidak diperoleh. Dalam kasus ini, MO membuat surat pernyataan diri sendiri yang isinya adalah tentang kesediaan untuk menanggung resiko bercerai tanpa adanya izin dari atasan atau pejabat. Hingga akhirnya MO (inisial) menjatuhkan talak satu raj'i terhadap istrinya SS.

Kasus ini memberikan gambaran, dalam menyelesaikan perkara melalui proses peradilan, Hakim tidak hanya berfungsi dan berperan memimpin jalannya persidangan sehingga para pihak yang berperkara menaati aturan main sesuai tata tertib beracara yang digariskan hukum acara. Akan tetapi, hakim juga berfungsi bahkan berkewajiban mencari dan

¹²⁰Imam Musbikin, *Qawa'id Al-Fiqhiyah*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001, h. 138.

menemukan hukum materiil yang akan diterapkan memutus perkara yang disengketakan para pihak.¹²¹

Kasus MO di atas juga merupakan salah satu bentuk realisasi asas hukum, hakim dianggap mengetahui semua hukum atau *curia novita jus*. Hakim dianggap mengetahui dan memahami segala hukum, sehingga apa pun permasalahan yang diajukan kepadanya, ia wajib mencarinya. Dengan kata lain, Hakim berperan sebagai pembentuk hukum dan tidak hanya sebagai corong undang-undang (*la bounche de la loi*) dan terpaku pada hukum positif.

Prinsip ini sebenarnya hanya teori dan asumsi. Dalam kenyataan anggapan itu kurang tepat, karena bagaimanapun luasnya pengalaman seorang hakim, tidak mungkin mengetahui segala hukum yang begitu luas dan kompleks. Namun, prinsip itu sengaja dikedepankan untuk mengokohkan fungsi dan kewajiban hakim agar benar-benar mengadili perkara yang diperiksanya berdasarkan hukum, bukan di luar hukum.

Sedangkan dalam memeriksa pokok perkara perceraian, hakim dalam mengadili suatu perkara terutama yang dipentingkan adalah fakta atau peristiwanya, bukan hukumnya. Peraturan hukum hanyalah alat, sedangkan yang menentukan adalah peristiwanya. Ada kemungkinan terjadi suatu

¹²¹Bagir Manan dalam Jaenal Arifin menjelaskan hakim memiliki tiga fungsi utama, yakni: menetapkan hukum (*bounche de la loi*), menemukan hukum (*rechtssvinding*), dan menciptakan hukum (*revhtschepping*). Lihat Jaenal Aripin, *Jejak Langkah Peradilan Agama di Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2013, h. 183.

peristiwa, yang meskipun sudah ada peraturan hukumnya, tapi lain penyelesaiannya.¹²²

Menyelesaikan atau mengakhiri suatu perkara atau sengketa setepat-tepatnya bukan hal yang mudah, sehingga hakim harus terlebih dahulu mengetahui secara objektif tentang duduk perkaranya. Kemudian mempertimbangkan bukti tentang benar atau tidaknya baru kemudian sampai pada putusan. Setelah hakim menganggap terbukti peristiwa yang menjadi sengketa yang berarti hakim telah dapat mengkonstatir¹²³ peristiwa yang menjadi sengketa, maka hakim harus menemukan peraturan hukum yang meliputi sengketa tersebut.

Supaya dapat mengkonstatir peristiwa konkrit, peristiwa tersebut harus dibuktikan terlebih dahulu. Tanpa pembuktian hakim tidak boleh menyatakan suatu peristiwa konkrit itu benar-benar terjadi. Setelah peristiwa konkrit dibuktikan dan dianggap benar terjadi, maka harus dicarikan hukumnya. Disinilah dimulai proses penemuan hukum. Penemuan hukum tidak merupakan suatu kegiatan yang berdiri sendiri, tetapi merupakan kegiatan runtut dan berkesinambungan dengan kegiatan pembuktian.¹²⁴

Selain *ratio decidendi* hakim, yang menjadi kajian dalam substansi pelanggaran prosedur perceraian ini adalah tentang kekuatan hukum surat bawah tangan yang berisi pernyataan siap menanggung resiko bercerai tanpa izin dari atasan. Menurut hakim SF, surat pernyataan tersebut memiliki

¹²²Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, Yogyakarta: Citra Aditya Bakti, 1993, h. 32.

¹²³Mengkonstatir berarti menyatakan benar terjadinya suatu peristiwa konkrit. *Ibid.*, h. 34.

¹²⁴*Ibid.*

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

Hakim NN menjelaskan tentang surat pernyataan tersebut kuat, karena Pernyataan ini sifatnya bukan perjanjian tapi sifatnya ikrar atau pernyataan sepihak menyangkut dirinya tapi jika pernyataannya menyangkut orang lain tidak memiliki kekuatan hukum. Jadi tidak semua pernyataan dibawah tangan itu lemah. Surat pernyataan dari PNS untuk PNS itu sendiri tentang kesediaannya menanggung resiko bercerai tanpa izin dari atasan tentunya memiliki kekuatan hukum yang kuat. Hakim NN menganalogikan kepada pernyataan pengakuan hutang yang memiliki kekuatan hukum seperti akta otentik. Terlebih lagi kalau hal itu dilakukan di depan sidang dan dicatat dalam berita acara.

Terdapat satu hal yang penting, yang terkadang terjadi kesalahan dalam memahaminya, yaitu tentang hukum surat pernyataan bawah tangan yang dibuat oleh PNS. Menurut hakim NN hukumnya tidak wajib, namun dengan catatan hakim sudah memperingatkan dan menjelaskan kepada PNS tersebut tentang resikonya. Namun demi melindungi majelis hakim, dari kemungkinan terburuk yaitu tuduhan karena hakim dikatakan tidak menjelaskan kepada dia tentang resikonya sehingga dibuatlah surat pernyataan tersebut. 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.¹²⁵

Pasal 1866 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (selanjutnya disebut KUHPer), memuat bahwa alat bukti yang paling kuat adalah bukti tulisan. Berbeda dengan hukum pidana, alat bukti yang paling kuat adalah keterangan saksi. Dalam hukum perdata, bukti tulisan mempunyai beberapa fungsi. Pertama, berfungsi sebagai formalitas kausa, yang artinya surat atau akta tersebut berfungsi sebagai syarat atau keabsahan suatu tindakan hukum yang dilakukan. Kedua, berfungsi sebagai alat bukti seperti yang tertuang dalam KUHPer Pasal 1864. Ketiga, fungsi probationis causa yaitu surat atau akta yang bersangkutan merupakan satu-satunya alat bukti yang dapat dan sah membuktikan suatu hal atau peristiwa. Jadi keperluan atau fungsi akta tersebut merupakan dasar untuk membuktikan suatu hal atau peristiwa tertentu. Tanpa akta itu, peristiwa hukum atau hubungan hukum yang terjadi tidak dapat dibuktikan. Dari ketiga fungsi surat di atas, surat pernyataan yang peneliti temukan pada perkara perceraian PNS yang dibuat oleh PNS tentang bersedia menanggung resiko bercerai tanpa izin atasan, termasuk surat atau akta bawah tangan yang mencakup dua fungsi, selain sebagai alat bukti, juga sebagai dasar untuk membuktikan peristiwa hukum bahwa perceraian tersebut tidak sesuai dengan prosedur perceraian yang diatur dalam PP No. 10 Tahun 1983 Jo. PP No. 45 Tahun 1990, namun secara sadar PNS bersedia menanggung resiko bercerai tanpa ada izin dari atasan.

¹²⁵Wawancara dengan hakim NN.

M.Yahya Harahap dalam *Hukum Acara Perdata* menjelaskan surat atau akta memiliki kekuatan hukum terdiri dari akta otentik¹²⁶ dan akta bawah tangan¹²⁷. Kekuatan hukum akta otentik sempurna dan mengikat. Dapat dikatakan demikian jika memenuhi:

1. Kekuatan bukti luar, maksudnya harus diterima kebenarannya sebagai bukti otentik. Kecuali dapat dibuktikan sebaliknya. Selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya pada akta tersebut melekat kekuatan bukti luar.
2. Kekuatan pembuktian formil, bahwa segala keterangan yang tertuang di dalamnya adalah benar diberikan dan disampaikan penandatanganan kepada pejabat yang membuatnya.
3. Kekuatan pembuktian materiil, yaitu tentang benar atau tidak keterangan yang tercantum di dalamnya. Kekuatan pembuktian materiil adalah persoalan pokok akta otentik.¹²⁸

Jika ketiga syarat di atas terpenuhi, maka kekuatan akta otentik tersebut sempurna dan mengikat. Sedangkan kekuatan akta bawah tangan tidak sekuat akta otentik, pada akta bawah tangan hanya terbatas daya pembuktian formil dan materiil dengan bobot dan kualitas yang jauh lebih rendah dibanding dengan akta otentik.

Penting juga untuk dikaji dalam pembahasan tentang substansi pelanggaran prosedur perceraian ini adalah mengenai efektifitas PP No. 10

¹²⁶Akta otentik adalah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan Undang-undang oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu ditempat akta dibuat. Lihat M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata: Gugatan, Persidangan, Penyitaa, Pembuktian dan Putusan Pengadilan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, h. 566.

¹²⁷Akta bawah tangan adalah akta yang ditandatangani di bawah tangan, tidak dibuat atau ditangani di hadapan pejabat umum. *Ibid.* h. 590.

¹²⁸*Ibid.*, h. 566-568.

Tahun 1983 Jo. PP No. 45 Tahun 1990. Hakim SF menjelaskan bahwa pemberlakuannya cukup efektif untuk menekan perceraian PNS. Namun, pemberlakuan PP ini dapat dilihat dari dua sisi, yaitu sisi positif dan sisi negatif. Sisi positifnya adalah jika didukung dengan alasan yang kuat, surat izin akan diberikan oleh atasannya. Maka akan melahirkan PNS yang tertib administrasi. Sisi negatifnya adalah terkadang terdapat kasus PNS melakukan perceraian tanpa memperoleh izin dari atasan.

Hakim NN menambahkan bahwa PP No. 10 Tahun 1983 Jo. PP No. 45 Tahun 1990 cukup efektif, faktanya dapat dilihat pada tabel angka perceraian PNS per tahun sejak tahun 2013 hingga 2015 bulan September yang terus mengalami penurunan.

Tabel 3
Perkara Perceraian PNS di Pengadilan Agama Palangka Raya

NO.	Tahun	Jumlah perkara Perceraian yang diputus	Perkara Perceraian PNS di Pengadilan Agama Palangka Raya	Perkara Perceraian PNS di Pengadilan Tinggi Agama Palangka Raya
1	2013	361	39 PNS	2 PNS
2	2014	379	26 PNS	4 PNS
3	2015	236/21 Sep 15	3 PNS	2 PNS

Sumber: Pengadilan Agama Palangka Raya

Hakim NN juga membenarkan bahwa di Pengadilan Agama Palangka Raya, PNS yang ingin bercerai kebanyakan tidak berani melanggar syarat-syarat administrasi berupa izin dari atasan atau pejabat. Bahkan memilih untuk mencabut kembali gugatannya karena takut dengan sanksi yang akan diterima jika melakukan perceraian tanpa ada izin dari atasan. Namun, tetap

saja terdapat beberapa kasus yang melanggar prosedur dan tentunya memerlukan kerjasama para pihak-pihak terkait untuk memperbaikinya.

Berdasarkan perannya, Pengadilan Agama memiliki peran yang besar untuk merealisasikan kehendak yang dimaksud dalam PP tersebut. Karena PNS yang akan melakukan perceraian akan mendatangi Pengadilan Agama dimana tempat mereka tinggal. Jika dipersentasikan Pengadilan agama 90% bisa mengefektifkan. Sedangkan sisa 10% adalah tugas dari atasan atau pejabat dari PNS yang akan bercerai untuk membina mental pegawainya. Karena mereka yang berwenang memberikan izin atau menolak memberikan izin dan menjatuhkan sanksi ketika terjadi pelanggaran. Untuk itu, hakim NN menekankan agar peraturan tersebut berjalan efektif, Pengadilan Agama harus bersinergi dengan lembaga atau instansi terkait masalah kepegawaian.

Pengadilan Agama Palangka Raya pada tanggal 03 Maret 2015, melalui situs resminya memberitakan mengenai peningkatan angka perceraian yang diajukan oleh PNS.¹²⁹ Namun, perkara yang perceraian PNS diputus hingga September tahun 2015 berdasarkan grafik perkara berdasarkan pekerjaan, pada situs Pengadilan Agama Palangka Raya sebanyak 3 kasus. Fakta ini menggambarkan bahwa walaupun perkara yang masuk banyak, namun perceraian PNS yang diputus bisa diminimalisir karena syarat administrasi yang harus dipenuhi oleh PNS, kebanyakan PNS mencabut permohonannya atau gugatannya karena belum memperoleh izin dari atasan.

¹²⁹[Http://pa-palangkaraya.go.id/aparatur-sipil-negara-asn-wanita-dominasi-gugatan-perceraian-di-pengadilan-agama-palangka-raya/](http://pa-palangkaraya.go.id/aparatur-sipil-negara-asn-wanita-dominasi-gugatan-perceraian-di-pengadilan-agama-palangka-raya/), diunduh pada tanggal 21 September 2015 pukul 10.10 WIB.

Konteksnya dengan analisis di atas, peneliti menawarkan konsep efektifitas hukum untuk mengetahui PP No. 10 Tahun 1983 Jo. PP No. 45 Tahun 1990 berlaku efektif atau tidak. Salim HS mendefinisikan teori efektifitas hukum sebagai,

Teori yang mengkaji dan menganalisis tentang keberhasilan, kegagalan dan faktor-faktor yang mempengaruhinya dalam pelaksanaan dan penerapan hukum.

Terdapat tiga fokus kajian dalam teori efektifitas hukum, yaitu:

1. Keberhasilan dalam pelaksanaan hukum;
2. Kegagalan dalam pelaksanaan hukum;
3. Faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Keberhasilan dalam pelaksanaan hukum adalah bahwa hukum yang dibuat telah tercapai maksudnya. Maksud dari norma hukum adalah untuk mengatur kepentingan masyarakat. Apabila norma hukum itu ditaati dan dilaksanakan oleh masyarakat maupun penegak hukum, maka pelaksanaan hukum itu dikatakan efektif atau berhasil diimplementasikan. Kegagalan di dalam pelaksanaan hukum adalah bahwa ketentuan-ketentuan hukum telah ditetapkan tidak mencapai maksud atau tujuan dalam implementasinya. Faktor-faktor yang mempengaruhi adalah hal-hal yang ikut menyebabkan atau berpengaruh dalam pelaksanaan dan penerapan hukumnya.

Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan dalam pelaksanaannya meliputi substansi hukum, struktur, dan kultur hukum.¹³⁰ Substansi hukum yaitu peraturan yang akan ditegakkan harus jelas dan tidak

¹³⁰Salim HS, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2013, h. 303-304.

menimbulkan multitafsir. Struktur hukum yaitu aparatnya menegakkan hukum secara konsisten. Kultur hukum yaitu masyarakat yang terkena hukum mendukungnya.¹³¹

Struktur hukum tidak akan berjalan dengan baik kalau tidak ditunjang oleh adanya substansi hukum yang baik pula. Demikian pula substansi hukum yang baik tidak akan dapat dirasakan manfaatnya kalau tidak ditunjang oleh struktur hukum yang baik. Struktur dan substansi hukum tidak akan dapat dirasakan eksistensinya kalau tidak didukung oleh budaya hukum masyarakat yang baik. Dengan kata lain, hukum akan berjalan efektif manakala ketiga aspek hukum di atas saling berinteraksi dan memainkan peran sesuai dengan fungsinya. Ibarat seekor ikan, ia akan hidup dengan baik manakala ditunjang oleh kualitas air kolam yang baik dan makanan yang baik pula. Apabila ketiga subsistem hukum tidak berfungsi dengan baik, maka akan muncul permasalahan dalam upaya mengimplementasikan hukum sebagai sarana pembangunan masyarakat itu sendiri.¹³²

Beberapa faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan dalam pelaksanaan peraturan tentang perkawinan dan perceraian bagi PNS adalah sebagai berikut:

¹³¹Sejalan dengan pemikiran di atas, Sabian Usman menyebutkan bahwa tiga pilar utama dalam penegakan hukum meliputi; Perundang-undangan atau substansi hukum yang akan ditegakkan, Aparat penegak hukumnya, dan kultur masyarakat tempat nilai-nilai hukum akan ditegakkan. Sabian Utsman, *Menuju Penegakan Hukum Responsif*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008, h. 22. Lihat juga Sabian Usman, *Dasar-dasar Sosiologi Hukum: Makna Dialog antara Hukum dan Masyarakat*,... h. 230. Lihat juga

¹³²Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum: Pemikiran Menuju Masyarakat yang berkeadilan dan Bermartabat*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012, h. 312.

a. Substansi Hukum

PP No. 10 Tahun 1983 yang merupakan penjabaran hukum dari UUP dan sinkronisasi hukum terhadap PP No. 9 Tahun 1975. Pada awal pemberlakuannya terdapat ketidakjelasan, sehingga pemerintah melakukan penyempurnaan dengan menambah dan atau mengubah beberapa ketentuan PP 10 dengan memberlakukan PP No. 45 Tahun 1990.¹³³ Beberapa perubahan yang dimaksud, antara lain kejelasan tentang keharusan mengajukan permintaan izin ketika akan bercerai, perubahan tentang pembagian gaji sebagai akibat terjadinya perceraian¹³⁴ dan sanksi terhadap pelanggaran prosedur perceraian yang semula berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri dirubah menjadi salah satu hukuman disiplin berat berdasarkan PP No. 30 tahun 1980. Saat ini PP No. 30 tahun 1980 tersebut dinyatakan tidak berlaku dan diganti dengan PP No. 53 Tahun 2010.

Terdapat pertanyaan yang mendasar mengenai pemberlakuan peraturan tentang perkawinan dan perceraian bagi PNS ini, PP ini sebenarnya berfungsi sebagai penjelas atau peraturan yang berdiri sendiri? Karena pada praktik di Pengadilan Agama Palangka Raya, PP ini tidak termasuk perdata materiil dan perdata formal. Sehingga ketika terjadi pelanggaran prosedur, tentunya hakim akan mempertahankan hukum perdata materiil dan formalnya. PP tersebut hanya sebagai pelengkap bagi PNS yang akan melakukan perceraian. Sehingga PP ini seharusnya

¹³³Lihat M.Saifuddin, dkk, *Hukum Perceraian*,.... h. 445

¹³⁴*Ibid.*

diperjelas lagi mengenai fungsinya dalam mengatur masalah perceraian PNS. Pada PP No. 10 Tahun 1983 ini selain mendasarkan kepada UU pokok kepegawaian, juga mendasarkan kepada UUP. Padahal dalam UUP pemberlakuannya untuk masyarakat umum tanpa membeda-bedakan apakah PNS atau masyarakat bukan PNS.

Uraian di atas menggambarkan bahwa PP No. 10 Tahun 1983 ini kontroversial, karena mengatur materi muatan izin dari atasan PNS yang sebenarnya tidak diatur dalam UUP. Apakah sebagai peraturan pelaksana UUP atau peraturan yang berdiri sendiri. Jika sebagai peraturan pelaksana, maka PP ini bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi yaitu UUP. UUP tidak membedakan tentang PNS atau bukan PNS, tukang ojek, militer dan lain sebagainya. Contoh lain yaitu dalam UUP menganut asas cepat dan biaya ringan. Berbeda dengan ketentuan yang diberlakukan dalam PP No. 10 Tahun 1983 Jo. PP No. 45 Tahun 1990, selain biaya yang dikeluarkan tidak sedikit, juga memakan waktu yang lama. Itu artinya, PP tersebut bertentangan dengan asas cepat dan biaya ringan. Jika sebagai peraturan yang berdiri sendiri maka statusnya harus ditingkatkan menjadi undang-undang bukan PP. Harusnya PP sifatnya melaksanakan UU dan tidak membuat aturan baru.

Dalam asas tingkatan hierarki, terdapat:

1. Merubah atau menambah aturan normatif dalam suatu peraturan perundang undangan harus dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat atau lebih tinggi tingkatannya.

2. Ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat apabila isinya bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹³⁵

Melengkapi penjelasan di atas, dalam UU No. 12 Tahun 2011, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri dari:

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.¹³⁶

Hal yang masih baru dan sering dibicarakan oleh hakim Pengadilan agama yaitu mengenai ketentuan SEMA No. 5 Tahun 1984 tentang pelaksanaan PP No. 10 Tahun 1983, waktu maksimal yang diberikan oleh hakim kepada PNS untuk mengurus izin kepada atasannya adalah 6 (enam) bulan. Sedangkan SEMA No. 2 Tahun 2014 tentang penyelesaian perkara di Pengadilan Tingkat Pertama dan Tingkat Banding pada 4 (empat) lingkungan peradilan. Pada angka (1) ditentukan: Penyelesaian perkara pada Tingkat Pertama paling lambat

¹³⁵Salim HS, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*,... h. 49

¹³⁶*Ibid.*

dalam waktu 5 (lima) tahun.¹³⁷ Kenyataan ini mengisyaratkan bahwa waktu yang dimiliki oleh PNS yang ingin bercerai semakin sedikit untuk memperoleh izin dari atasan.

PP No. 10 Tahun 1983 Jo PP No. 45 Tahun 1990 yang mempersamakan pegawai BUMN dengan PNS sehingga ketika akan melakukan perceraian di Pengadilan harus memperoleh izin dari atasan. Namun, tepatnya pada tahun 2005 pemerintah mengeluarkan PP No. 45 tahun 2005 tentang pendirian, pengurusan, pengawasan dan pembubaran BUMN. Pada Pasal 95 ditentukan: *"(1) Karyawan BUMN merupakan pekerja BUMN yang pengangkatan, pemberhentian, hak dan kewajiban ditetapkan berdasarkan perjanjian kerja bersama sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dibidang ketenagakerjaan. (2) Bagi BUMN tidak berlaku segala ketentuan kepegawaian dan eselonisasi yang berlaku bagi pegawai negeri sipil."*¹³⁸

Informan FA sebagai seorang pengacara yang sudah berpengalaman dalam masalah perceraian PNS, menanggapi mengenai fakta hukum di atas, memberikan saran agar peraturan dapat berjalan efektif, peraturan tersebut harus dijadikan hukum acara atau Undang-undang atau Mahkamah Agung sendiri membuat edaran yang mewajibkan itu. Selama peraturan ini sifatnya hanya peraturan internal bagi PNS, maka

¹³⁷SEMA No. 2 Tahun 2014 tentang penyelesaian perkara di Pengadilan Tingkat Pertama dan Tingkat Banding pada 4 (empat) lingkungan peradilan.

¹³⁸PP No. 45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan dan Pembubaran BUMN. Pasal 95 ayat (1) dan (2).

ketentuan yang mewajibkan surat izin dari atasan ini tidak dapat dipaksakan pemberlakuannya di Pengadilan Agama.

Berdasarkan beberapa ketentuan peraturan di atas, peneliti menilai bahwa PP No. 10 tahun 1983 Jo. PP No. 45 tahun 1990 perlu ditinjau kembali pemberlakuannya. Karena terdapat pertentangan dengan peraturan yang terbaru. Sebagaimana asas ketentuan yang baru mengesampingkan ketentuan yang lama. Yaitu apabila ada suatu masalah yang diatur dalam UU lama, kemudian diatur dalam UU yang baru, maka ketentuan UU yang baru yang berlaku. Asas ini berlaku apabila masalah yang sama yang diatur terdapat perbedaan, baik mengenai maksud, tujuan, maupun maknanya. Sebagaimana asas hukum perundang-undangan yaitu:

1. Lex superior derogat lex inferiori
Peraturan perundang-undangan bertingkat lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang tingkat lebih rendah.
2. Lex specialis derogat lex generalis
Aturan hukum yang khusus akan mengesampingkan aturan hukum yang umum.
3. Asas lex posterior derogat lex priori
Aturan hukum yang lebih baru mengesampingkan atau meniadakan aturan hukum yang lama. Secara hukum ketentuan lama tidak akan berlaku lagi pada saat aturan hukum baru mulai berlaku.¹³⁹

b. Struktur Hukum

Berbicara mengenai struktur hukum maka akan membicarakan aparat penegak hukumnya yaitu pejabat yang diberi wewenang memberi izin dan menolak memberi izin bercerai kepada bawahannya. Pada

¹³⁹C.S.T. Kansil, *Latihan Ujian Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 1996, h. 80-81. Lihat juga Munir Fuady, *Teori-teori Besar dalam Hukum (Grand Theori)*, Jakarta: Kencana, 2013, h. 121.

dasarnya setiap atasan harus memimpin bawahannya agar tetap berada pada jalur yang benar, memberikan perhatian kepada bawahan dan berani mengambil tindakan. Sehingga fungsi pengawasan yang dimilikinya dapat dimaksimalkan. Namun, ketika pengawasan yang dilakukan kurang apalagi tidak memberikan pengawasan yang mengakibatkan terjadinya pelanggaran-pelanggaran peraturan kepegawaian, dapat dikatakan atasan tersebut tidak konsisten dalam menjalankan fungsinya. Sehingga PP tersebut efektif dalam pemberlakuannya. Untuk itu pejabat sebagai aparat penegak diharapkan harus memiliki komitmen dalam menjalankan PP No. 10 Tahun 1983 Jo. PP No. 45 Tahun 1990.

c. Kultur Hukum

PNS sebagai pihak yang menjalankan PP No. 10 Tahun 1983, adalah abdi masyarakat sehingga segala tindakan harus dipertimbangkan dan harus sesuai norma hukum yang berlaku. Jika sudah mengetahui tentang peraturannya bahwa seorang PNS yang akan bercerai wajib melampirkan izin bercerai dari atasan namun dengan sengaja melanggar peraturan tersebut, maka dapat dikatakan peraturan tersebut tidak berjalan efektif karena PNS yang menjadi subjek peraturan tidak mematuhi dan dengan sengaja melanggar ketentuan.

Kenyataan ini sangat memprihatinkan bagi masyarakat, karena PNS sebagai panutan dalam masyarakat tidak sedikit yang tidak taat hukum. Untuk itu harus dilakukan pembinaan mental secara serius agar PNS memiliki kesadaran dan ketaatan hukum yang muncul dari dalam

dirinya bukan taat hukum hanya karena takut dengan sanksi yang melekat padanya.

Jika ketiga bagian tersebut berjalan sesuai fungsinya masing-masing, maka akan terciptalah suatu peraturan yang efektif. Pada akhirnya sebuah peraturan beserta sanksinya, dalam hal ini adalah sanksi disiplin PNS tidak akan berdampak besar dalam pembentukan aparatur yang bertanggung jawab bila tidak adanya kesadaran akan pentingnya kedisiplinan tersebut, tidak ditegakkannya hukum sebaik mungkin, tidak dilakukan pembinaan yang berkesinambungan serta pengawasan yang ketat.

C. Dampak Hukum Pelanggaran Prosedur Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Palangka Raya

Mengenai dampak hukum pelanggaran ini, peneliti melakukan wawancara dengan pengacara yang menjadi kuasa hukum PNS yang bercerai tidak prosedural. Dan juga pejabat yang berwenang memberi atau menolak izin perceraian PNS bawahannya serta berwenang menjatuhkan sanksi bagi PNS yang melanggar peraturan disiplin kepegawaian. Namun, sebelum masuk kepada pokok pembahasan mengenai dampak hukum pelanggaran prosedur perceraian bagi PNS, pada bagian ini akan dijelaskan mengenai pejabat yang berwenang memberikan izin dan menolak memberikan izin. Hal ini penting mengingat pada wewenang ini terkadang menjadi sumber permasalahan.

Informan MS menjelaskan, pejabat yang berwenang memberikan izin atau menolak memberikan izin adalah Walikota selaku pimpinan tertinggi dan selaku Pejabat Pembina Kepegawaian di wilayah Kota Palangka Raya. namun

untuk kelancaran pelaksanaan tugasnya, pejabat yang berwenang dapat mendelegasikan kewenangannya untuk memberikan izin atau menolak pemberian izin perceraian kepada pejabat lain dalam lingkungannya. serendah-rendahnya pejabat eselon IV atau yang dipersamakan dengan itu, untuk memberikan atau menolak pemberian izin tersebut, sepanjang mengenai permintaan izin yang diajukan oleh PNS golongan II ke bawah atau yang dipersamakan dengan itu.

Sesuai dengan Pasal 13 PP No. 45 Tahun 1990, dapat dilakukan “delegasi wewenang” dari pejabat kepada pejabat lainnya berkaitan dengan pemberian atau penolakan pemberian izin untuk bercerai yang dimohon oleh PNS. Pejabat yang dimaksud wajib melaporkan dan melakukan kegiatan administrasi sesuai dengan ketentuan dan pedoman yang ditetapkan dalam SE BAKN No. 48 tahun 1990 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990.

Secara teori wewenang pemerintah diperoleh melalui 3 (tiga) cara, atribusi, delegasi, dan mandat. Disisi lain ada yang berpendapat bahwa dalam kepustakaan hukum administrasi ada dua cara utama untuk memperoleh wewenang pemerintahan, yakni atribusi dan delegasi, sedangkan mandat kadang-kadang saja, oleh karena itu ditempatkan tersendiri.¹⁴⁰

Sadjjono dalam M. Syaifuddin menjelaskan bahwa wewenang atribusi adalah wewenang pemerintah yang diperoleh dari peraturan

¹⁴⁰Lihat M. Syaifuddin, dkk, *Hukum Perceraian*, h. 455.

perundang-undangan, artinya wewenang pemerintah yang dimaksud telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Wewenang delegasi adalah wewenang yang diperoleh atas dasar pelimpahan wewenang dari badan atau organ pemerintahan lain. Sifat wewenang delegasi adalah pelimpahan yang bersumber dari wewenang atribusi. Akibat hukum ketika wewenang dijalankan menjadi tanggung jawab penerima delegasi (delegataris), wewenang tersebut tidak dapat digunakan lagi oleh pemberi wewenang, kecuali pemberi wewenang (delegans) menilai terjadi penyimpangan atau pertentangan dalam menjalankan wewenang tersebut, sehingga wewenang tersebut dicabut kembali oleh pemberi delegasi dengan berpegang kepada asas *contrarius actus*. Kesimpulannya wewenang delegasi dapat dicabut kembali oleh pemberi wewenang apabila dinilai ada pertentangan dengan konsep dasar pelimpahan wewenang.¹⁴¹

Delegasi wewenang dari pejabat kepada pejabat lainnya berkaitan dengan pemberian atau penolakan pemberian izin untuk bercerai yang dimohon oleh PNS yang diatur dalam Pasal 13 PP No. 45 tahun 1990, dalam perspektif teori kewenangan, merupakan wewenang delegatif, yang diperoleh pejabat tertentu (serendah-rendahnya eselon IV) atas dasar pelimpahan wewenang dari pejabat lainnya yang mempunyai wewenang awal yang bersumber dari wewenang atribusi.

Setelah mengetahui pejabat yang berwewenang memberikan atau menolak memberikan izin, mengenai dampak hukum pelanggaran prosedur

¹⁴¹*Ibid.*

perceraian bagi PNS di Pengadilan Agama Informan MS menjelaskan, ketika terjadi pelanggaran berupa bercerai tanpa izin dari atasan atau pejabat, maka akan dikenakan salah satu sanksi disiplin berat yang diatur dalam PP No. 53 tahun 2010.¹⁴² Namun, pejabat harus melakukan pemeriksaan terlebih dahulu terhadap pelanggaran tersebut. Jadi tidak langsung main hukum, karena tujuan hukuman disiplin adalah mendidik dan memperbaiki kesalahan PNS yang bersangkutan. Agar tidak diulangi lagi oleh PNS tersebut atau pegawai yang lain. Hukuman disiplin juga harus setimpal dengan pelanggarannya.

Berikut tabel pelanggaran beserta sanksinya berkaitan dengan diberlakukannya PP No. 45 tahun 1990 tentang perkawinan dan perceraian bagi PNS.

Tabel 4
Pelanggaran dan Hukuman Disiplin bagi PNS

NO	Pelanggaran	Hukuman Disiplin
1.	PNS perempuan yang menjadi istri ke 2, 3, 4	Pemberhentian dengan tidak hormat sebagai PNS (PP No 45 tahun 1990 Pasal 15 ayat (2))
2.	PNS tidak melaporkan perkawinannya yang kedua/ketiga/keempat lebih dari satu tahun	Salah satu hukuman disiplin berat berdasarkan PP No. 53 tahun 2010 tentang disiplin PNS
3.	Tidak melaporkan perceraian dalam jangka waktu selambat-lambatnya satu bulan terhitung mulai terjadinya perceraian	Salah satu hukuman disiplin berat berdasarkan PP No. 53 tahun 2010 tentang disiplin PNS
4.	Melakukan perceraian tanpa memperoleh izin dari pejabat	Salah satu hukuman disiplin berat berdasarkan PP No. 53 tahun 2010 tentang disiplin PNS
5.	Atasan yang menerima	Salah satu hukuman disiplin

¹⁴²Hukuman disiplin berat tersebut yaitu: (1) Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 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. PP No. 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Pasal 7 Ayat (4).

	permintaan izin dari PNS di lingkungannya namun tidak memberikan pertimbangan (memeriksa) dan tidak meneruskan kepada pejabat melalui saluran hierarki dalam jangka waktu selambat-lambatnya tiga bulan terhitung mulai tanggal ia menerima permintaan izin yang dimaksud	berat berdasarkan PP No. 53 tahun 2010 tentang disiplin PNS
6.	Melakukan hidup bersama di luar ikatan perkawinan yang sah dengan wanita yang bukan istrinya atau dengan pria yang bukan suaminya	Salah satu hukuman disiplin berat berdasarkan PP No. 53 tahun 2010 tentang disiplin PNS
7.	Pejabat yang tidak memberikan keputusan terhadap permintaan izin perceraian atau tidak memberikan surat keterangan atas pemberitahuan adanya gugatan perceraian, dalam jangka waktu selambat-lambatnya tiga bulan setelah ia menerima permintaan izin atau pemberitahuan adanya gugatan	Salah satu hukuman disiplin berat berdasarkan PP No. 53 tahun 2010 tentang disiplin PNS
8.	Tidak memberitahukan perkawinan pertamanya secara tertulis kepada pejabat dalam jangka waktu satu tahun setelah perkawinan dilangsungkan	Salah satu hukuman disiplin berat berdasarkan PP No. 53 tahun 2010 tentang disiplin PNS

Sumber: SE BAKN No. 48 tentang Petunjuk Pelaksanaan PP No. 45 tahun 1990

Perceraian adalah masalah hak asasi, ketika terjadi pelanggaran kemudian dikenakan sanksi disiplin, hal ini 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 dalam penjatuhan sanksi ini karena menyangkut masalah hak asasi.¹⁴³

Informan MS menceritakan, kadang terjadi pada beberapa kasus, PNS melakukan pelanggaran yang sama, tapi dijatuhi hukuman yang berbeda oleh pejabat. Jadi, dapat dipahami 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.

Informan MS juga menambahkan tentang penjatuhan sanksi kepada PNS yang melanggar prosedur, seharusnya dijadikan pelajaran bagi PNS yang bersangkutan dan juga bagi rekan-rekannya. Dan yang tidak kalah penting adalah adanya pembinaan dan pengawasan agar tidak terjadi lagi pelanggaran-pelanggaran lainnya. Pengawasan yang baik akan menciptakan pegawai-pegawai yang baik pula.

Mencermati tabel pelanggaran beserta sanksi dan menghubungkan dengan pendapat MS di atas, peneliti memahami hal ini sebagai bentuk *diskresi* dari pejabat. Dalam teori administrasi hukum, diskresi yaitu pejabat berwenang tidak boleh menolak mengambil keputusan dengan alasan tidak ada peraturannya atau peraturannya kurang jelas, dan oleh karena itu diberi kelonggaran untuk mengambil keputusan menurut pendapatnya sendiri dengan

¹⁴³Hasil wawancara dengan informan MS.

catatan tidak melanggar hukum dan harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁴⁴

Diskresi dibagi menjadi dua macam, yaitu: diskresi bebas ketika undang-undang hanya menentukan batasan-batasannya, dan diskresi terikat jika undang-undang menetapkan beberapa alternatif untuk dipilih salah satu yang oleh pejabat administrasi dianggap paling dekat.¹⁴⁵ Diskresi juga dapat dipahami sebagai kebijakan dari pejabat untuk menjatuhkan hukuman disiplin selain menggunakan pertimbangan yuridis, juga melakukan pertimbangan sosiologis.

Pejabat yang berwenang harus mempertimbangkan secara mendalam mengenai penjatuhan hukuman disiplin berat bagi PNS yang melanggar ketentuan PP No 10 tahun 1983 Jo. PP No 45 tahun 1990. Jangan sampai karena berwenang memberikan diskresi akan muncul permasalahan-permasalahan yang sama disebabkan pejabat tidak tegas dalam menjatuhkan hukuman disiplin. Selain itu, pejabat harus melakukan pengawasan secara berkesinambungan agar dapat meminimalisir terjadinya pelanggaran-pelanggaran di kemudian hari.

Mengenai pengawasan ini, Informan FA secara terpisah juga mengungkapkan, bahwa pengawasan dari pejabat adalah salah satu instrumen penting untuk menciptakan pegawai yang tertib administrasi. Jika pengawasan yang dilakukan kurang, maka akan terjadi *miss communication* antara atasan dengan bawahan yang akan berakibat kurangnya koordinasi dalam pekerjaan,

¹⁴⁴Y.W. Sunindhia dan Ninik Widiyanti, *Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi*, Jakarta: Rineka Cipta, 1992, h. 87-88.

¹⁴⁵*Ibid.*

terjadinya pelanggaran-pelanggaran yang tidak diketahui oleh atasan dan lain sebagainya.

Berdasarkan beberapa penjelasan-penjelasan di atas, peneliti mencermati bahwa pelanggaran prosedur perceraian bagi PNS akan memberikan beberapa dampak yaitu:

1. Dampak Yuridis

Dampak yuridis pelanggaran prosedur ini adalah berupa sanksi seperti yang diatur dalam PP tentang disiplin PNS No 53 tahun 2010. Selain itu jangan melupakan dampak hukum perceraianya. Sebagaimana yang diatur dalam PP yaitu harus memberikan sebagian gaji kepada bekas istri dan anak hasil perkawinan tersebut.

2. Dampak Sosiologis

Selain dampak yuridis, tentunya akan memberikan dampak sosiologis baik bagi PNS yang bersangkutan maupun pegawai lain. Dampak yang dimaksud adalah berupa efek jera karena mereka takut melakukan kesalahan yang serupa akan mengakibatkan dijatuhi hukuman disiplin berat.