

**ANALISIS PERTIMBANGAN HAKIM TENTANG IJIN PERCERAIAN BAGI
PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM PERSPEKTIF KEADILAN
SUBSTANSIAL (Analisis Putusan Pengadilan Agama Sidoarjo No.
3957/Pdt.G/2016/PA.Sda)**

Skripsi

Disusun guna mendapat gelar S-1 Ilmu Hukum



Disusun Oleh :
Sofwan Muzakky
1702056076

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM
UIN WALISONGO SEMARANG
2024**

MOTO

“Barangsiapa yang mempersulit urusan orang mukmin di dunia, maka Allah akan mempersulit urusannya kelak di akhirat” (HR. Muslim).

PERSEMBAHAN

Skripsi ini penulis persembahkan untuk:

Ayah (Haris Efendi), Ibu (Neneng Triana)

Yang telah membimbing anak anaknya sehingga tetap istiqomah berada di jalan Allah

Swt

Adik adik saya, adinda (Sofwa Amalia) dan adinda (Azka Aliya)

Yang selalu mendoakan dan memberi dukungan terhadap penulis yang hidup jauh dari
rumah

Yang telah membantu untuk tercapainya kelulusan dan juga kesuksesan dalam
mengerjaklan Skripsi juga lulus di Universitas Islam Negri Walisongo

Dosen pembimbing saya Ibu (Dr. Novita Dewi Masyithoh, S.H., M.H.) dan sekretaris
jurusan Ilmu Hukum (Mahdaniyal H, N,. M.S.I.)

Yang telah membantu saya dalam menjaga Kesehatan dan kelancaran saya selama
pengerjaan skripsi yaitu Master Wingchun (Nafis Syahbana, S.H)

Serta teman teman seperjuangan, Iqbal gamma prayudha, Muhammad Haekal,
Rusyaldi yahya, Muhammad Faishol ali, Tiara cahya deninta, Sayyid M. Ali Arridho,
Ali Akbar, Muhammad Isa Annifary, Asytar, Ubaidillah Annam

Karena kalian lah penulis mampu menjalani hari-hari yang menyenangkan di
Semarang



**KEMENTERIAN AGAMA UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
WALISONGO
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM**

Jalan Prof.Dr. Hamka Km. 2 Kampus III Ngaliyan Telp./Fax 024-7601291 Semarang 50185

PENGESAHAN

Skripsi Saudara : Sofwan Muzakky

NIM : 1702056076

Judul Skripsi : **ANALISIS PERTIMBANGAN HAKIM TENTANG IJIN
PERCERAIAN BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM
PERSPEKTIF KEADILAN SUBSTANSIAL (Analisis Putusan
Pengadilan Agama Sidoarjo No. 3957/Pdt.G/2016/PA.Sda)**

Telah dimunaqosahkan oleh Dewan Penguji Fakultas Syaria-ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Walisongo dan dinyatakan Lulus dengan predikat Cumlaude/baik/cukup, pada tanggal: 26 juni 2024 dan dapat diterima sebagai syarat guna memperoleh gelar Sarjana Strata 1 tahun akademik 2024/2025

Semarang 17 Juli 2024

Ketua Sidang

FENNY BINTARA WATI, M.H
NIP. 198907262019032011

Sekretaris Sidang

MAHDANIYAL HASANAH NURIYYA TININGRUM, M.S.I.
NIP. 198505272018012002

Penguji Utama I

Drs. H. MAKSUN, M.Ag.
NIP. 196805151993031002



Penguji Utama II

M. KHORRUL ROFIQ, M.S.I.
NIP. 198510022019031006

Pembimbing

NOVITA DEWI MASYITHOH, SH.,MH
NIP. 197910222007012011



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI (UIN) WALISONGO
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

Alamat: Jl. Prof. DR. HAMKA Kampus III Ngaliyan, Telp/Fax. (024) 7601291, 7624691 Semarang 50185

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Kepada Yth
Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Walisongo
Semarang
di Semarang

Assalamu'alaikum Wr.Wb

Setelah saya memberikan bimbingan dan koreksi seperlunya, bersama ini saya kirim naskah skripsi saudara:

Nama : Sofwan Muzakky
NIM : 1702056076
Jurusan : Ilmu Hukum
Judul Skripsi : ANALISIS PERTIMBANGAN HAKIM TENTANG IJIN
PERCERAIAN BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM
PERSPEKTIF KEADILAN SUBSTANSIAL (Analisis Putusan
Pengadilan Agama Sidoarjo No. 3957/Pdt.G/2016/PA.Sda)

Dengan ini saya mohon kiranya skripsi saudara tersebut dapat segera dimunaqosahkan.

Demikian atas perhatiannya, kami ucapkan terimakasih

Wassalamu'alaikum Wr.Wb

Semarang, 29 Mei 2024

a.n. *Dosbing*

Mahdaniyal H.N, M.S.I.
Dra. Novita Dewi Masyitoh, M.H
NIP.

DEKLARASI

Dengan penuh kejujuran dan tanggungjawab, penulis menuturkan bahwa skripsi ini tidak mengandung bahan yang sudah ditulis pihak lain atau diterbitkan. Begitu juga skripsi ini tidak mengandung suatu gagasan-gagasan pihak lain, kecuali informasi yang tercantum dalam rujukan yang dijadikan referensi.

Semarang, 29 Mei 2024



Sofwan Muzakky
1702056076

TRANSLITERASI ARAB-LATIN

Penulisan transliterasi aksara-aksara Arab Latin dalam skripsi ini berlandaskan pada (SKB) Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan R.I. Nomor: 158 Tahun 1987 dan Nomor: 0543b/U/1987.

A. Konsonan

Daftar aksara bahasa Arab dan transliterasinya ke dalam aksara Latin bisa diamati pada halaman berikut:

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	Tidak dilambangkan	Apostrof
ب	Ba	B	Be
ت	Ta	T	Te
ث	Tsa	S	Es
ج	Jim	Jh	Je
ح	Ha	H	Ha
خ	Kha	Kh	Ka dan Ha
د	Dal	D	De
ذ	Zal	Z	Zet
ر	Ra	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	Es dan Ye
ص	Sad	S	Ş (dengan titik di bawah)
ض	Dad	D	De (dengan titik di bawah)
ط	Ta	T	Te (dengan titik di bawah)
ظ	Za	Z	Zet (dengan titik di bawah)
ع	Ain	-	Apostrof terbalik
غ	Gain	G	Ge
ف	Fa	F	Ef
ق	Qaf	Q	Qi
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	El
م	Mim	M	Em
ن	Nun	N	En
و	Wau	W	We
ه	Ha	H	Ha (dengan titik atas)
ء	Hamzah	-	Apostrof
ي	Ya	Y	Ye

Hamzah (ء) yang berada pada awal kata mengikuti vokalnya tanpa diberi tanda apa pun. Bila ia berada pada tengah atau akhir kata maka ditulis dengan tanda (‘)

B. Vokal

Vokal bahasa Arab, serupa vokal bahasa Indonesia, mencakup vokal tunggal atau monoftong dan vokal rangkap atau diftong. Vokal tunggal bahasa Arab yang simbolnya berbentuk tanda atau harakat, transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf Lain	Nama
ا	Fathah	A	A
اِ	Kasrah	I	I
اُ	Dhomah	U	U

Vokal rangkap bahasa Arab yang simbolnya berbentuk gsbungsn antara harokat dan huruf, transliterasinya berbentuk gabungan huruf, yakni:

Tanda	Nama	Huruf Lain	Nama
اهي	Fathah dan Ya	Ai	A dan I
اهو	Fathah dan wa	Au	A dan U

C. Maddah

Maddah atau vokal panjang yang simbolnya berbentuk harakat dan huruf, transliterasinya berbentuk huruf dan simbol, yakni:

Harakat dan Huruf	Nama	Huruf dan Tanda	Nama
اَ، اِ، اِو	Fathah dan Alif atau Ya	ā	a dan garis di atas
اِوِ	Kasrah dan Ya	ī	i dan garis di atas
اِوُ	Dommah dan Wau	ū	u dan garis di atas

D. Tarbū tah

Transliterasi untuk ta marbū tah ada dua, yakni: ta marbū tah yang hidup atau mendapat harakat fathah, kasrah, dan dlamnah, transliterasinya adalah [t]. Sementara ta marbū tah yang mati atau mendapat hatakat sukun, transliterasinya adalah [h]. Bila pada kata yang berakhir dengan ta marbū tah diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang al dan bacaan kedua kata itu terpisah, maka ta marbū tah itu ditransliterasikan dengan ha [h].

E. Kata Sandang.

Kata sandang dalam tata cara tulisan Arab disimbolkan dengan aksara (alif lam ma'rifah). Dalam pedoman transliterasi ini, kata sandang ditransliterasi seperti biasa, al-, baik saat ia diikuti oleh aksara syamsiyah ataupun aksara qamariyah. Kata sandang tidak mengikuti bunyi huruf langsung yang mengikutinya. Kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikutinya dan dihubungkan dengan garis mendatar (-).

F. Hamzah

Regulasi transliterasi aksara hamzah menjadi aspostrof (') hanya berlaku bagu hamzah yang berada di tengah dan akhir kata. Namun, jika hamzah berada di awal kata, maka ia tidak disimbolkan, sebab dalam tulisan Arab ia serupa alif.

G. Penulisan Kata Arab yang Lazim digunakan dalam Bahasa Indonesia

Kata, istilah atau kalimat Arab yang ditrasnliterasi merupakan kata, istilah atau kalimat yang belum diformalkan dalam bahasa Indonesia. kata, istilah atau kalimat yang sudah umum dan merupakan bagian dari perbendaharaan bahasa Indonesia,

tidak lagi ditulis berdasarkan sistem transliterasi sebelumnya. Namun, jika kata-kata tersebut merupakan bagian dari sebuah rangkaian teks Arab, maka mereka musti ditransliterasi secara utuh.

H. *Lafẓ Al-Jalā lah*

Kata “Allah” yang didahului partikel seperti aksara jarr dan aksara lainnya atau berkedudukan sebagai mudā filaih (frasa nominal), ditransliterasi tanpa aksara hamzah. Sementara ta marbū tah di akhir kata yang disandarkan pada lafẓ AlJalā lah, ditransliterasi denganhuruf [t].

I. Huruf Kapital

Meskipun tata cara tulisan Arab tidak menggunakan aksara kapital (All Caps), dalam transliterasinya aksara-aksara tersebut dibebani aturan tentang penerapan aksara kapital berpedoman ejaan bahasa Indonesia yang disempurnakan (EYD). Aksara kapital, contohnya, diterapkan untuk menuliskan huruf awal nama seseorang/sesuatu (manusia, lokasi, bulan) dan aksara pertama pada awal kalimat. Jika nama seseorang/sesuatu diawali oleh kata sandang (al-), maka yang ditulis dengan aksara kapital tetap huruf pertama nama seseorang/sesuatu tersebut, bukan aksara pertama sandangnya. Bila berada pada permulaan kalimat, maka aksara A dari kata sandang tersebut memakai aksara kapital (Al-). Aturan yang serupa juga berlaku untuk aksara pertama dari judul rujukan yang diawali oleh kata sandang al-, baik saat ia ditulis dalam teks ataupun dalam catatan referensi (CK, DP, CDK, dan DR).

ABSTRAK

Skripsi ini adalah penelitian studi putusan yang berjudul **Analisis ANALISIS PERTIMBANGAN HAKIM TENTANG IJIN PERCERAIAN BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM PERSPEKTIF KEADILAN SUBSTANSIAL (Analisis Putusan Pengadilan Agama Sidoarjo No. 3957/Pdt.G/2016/PA.Sda)** yang bertujuan untuk menjawab masalah tentang: (1) Bagaimana pertimbangan hakim dalam putusan No 3957/Pdt.G/2016/PA.Sda dan (2) Bagaimana analisis pertimbangan hakim dalam putusan No. 3957/Pdt.G/2016/PA. Sda berdasarkan perspektif keadilan substansial, data penelitian dihimpun melalui pertimbangan hukum pada putusan Nomor: 3957/Pdt.G/2016/PA.sda dan selanjutnya dianalisis dengan teknik deskriptif-deduktif menggunakan peraturan perundang-undangan yang berkaitan.

Hasil penelitian menyimpulkan bahwa: (1) Pertimbangan Hakim dalam memutuskan perkara Nomor: 3957/Pdt.G/2016/Pa.Sda. mengenai perceraian Pegawai Negeri sipil Tanpa Izin Atasan berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor: 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Pasal 19 huruf (f) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor: 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yaitu tidak adanya lagi kecocokan di antara kedua belah pihak yang merupakan tujuan dari perkawinan. Selain itu, meskipun tanpa adanya surat izin dari atasan, atas peringatan dari hakim pemohon telah menyatakan siap menanggung segala resiko yang telah di buat sesuai surat keterangan bertanggal 17 Mei 2017 dan Pertimbangan Hakim dalam memutuskan perkara Nomor: 3957/Pdt.G/2016/Pa.Sda. tersebut telah sesuai dengan hukum formil dan materil yang menjadi dasar beracara di Pengadilan Agama karena telah berdasar pada Pasal 1 Undang-Undang Nomor: 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Pasal 19 huruf (f) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor: 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. (2) Pertimbangan Hakim secara substansial dalam memutus perkara tersebut memang dinilai memiliki keadilan bagi pihak pemohon dan adanya pengantian surat izin dari atasan menjadi surat keterangan oleh pemohon, permasalahan tersebut berdampak pada kondisi sosiologis pemohon sebagai seorang suami, hal ini sejalan dengan kesanggupan pemohon dalam menerima sanksi yang ia tanda tangani dalam surat pernyataan karena bercerai tanpa menggunakan surat izin atasan Pegawai Negeri Sipil yang menunjukkan tekad bulat pemohon untuk segera mengakhiri perkawinanya atas peringatan dari hakim juga telah sesuai dengan butir ke-5 SEMA Nomor: 5 Tahun 1984 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor: 10 Tahun 1983.

Sejalan dengan kesimpulan di atas, maka bagi setiap Pegawai Negeri Sipil, seharusnya tetap memenuhi aturan yang telah ada dalam Peraturan Pemerintah Nomor: 10 Tahun 1983

Tentang Perceraian Pegawai Negeri Sipil ketika mengajukan perkara Perceraian di Pengadilan Agama dan bagi MA, hendaknya mensosialisasikan SEMA Nomor: 5 Tahun 1984 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor: 10 Tahun 1983 agar tidak terjadi kesalahfahaman di masyarakat.

Kata Kunci : Perceraian, Pegawai Negeri Sipil, Surat izin perceraian

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Puji syukur kehadirat Allah SWT. atas berkah dan rahmat serta hidayahnya, penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan lancar tanpa kekurangan suatu apa pun. Shalawat serta salam senantiasa tetap tercurahkan kepada nabi Muhammad SAW. sebagai nabi akhir zaman, yang dapat memberi syafaat kelak di hari kiamat.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini tidak akan terwujud tanpa ada bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada halaman ini penulis ingin menyampaikan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Nizar, M.Ag., selaku Rektor UIN Walisongo Semarang,
2. Bapak Prof. Dr. H. Abdul Ghofur, M.Ag., selaku Dekan Fakultas Syari'ah UIN Walisongo Semarang,
3. Ibu Dr. Novita Dewi Masyitoh, S M.H. selaku pembimbing pertama dalam penulisan skripsi ini,
4. Seluruh dosen, karyawan dan civitas akademika Fakultas Syari'ah UIN Walisongo Semarang yang telah berpartisipasi, membantu, serta memberi semangat kepada penulis,
5. Semua pihak yang telah memberi motivasi, meminjamkan buku, dan fasilitas- fasilitas lainnya.

Semoga Allah membalas semua amal baik mereka dengan balasan yang lebih. Serta meninggikan derajat mereka baik di dunia ini maupun di akhirat kelak, amien. Jika skripsi ini benar adanya maka semata-mata karena hidayah Allah SWT. dan jika terdapat kesalahan maka tidak lain adalah dari kekurangan penulis sendiri. Sehingga kritik dan saran sangat penulis harapkan demi tujuan konstruktif. Penulis hanya berharap skripsi ini dapat dijadikan sebagai tambahan referensi bagi generasi penerus, dan semoga bermanfaat bagi pembaca, amin.

Semarang, 29 Mei 2024

Penulis

Sofwan Muzakky
1702056076

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
MOTO	ii
PERSEMBAHAN	iii
DEKLARASI	iv
TRANSLITERASI ARAB-LATIN	v
ABSTRAK	xii
KATA PENGANTAR	xv
DAFTAR ISI	xvii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penulisan.....	8
D. Manfaat Penulisan.....	8
E. Tinjauan Pustaka.....	9
F. Metode Penelitian	12
G. Sistematika Penulisan Skripsi.....	16
BAB II TINJAUAN TENTANG PERCERAIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL.....	17
DAN KEADILAN SUBSTANSIAL	17
A. Tinjauan Umum tentang Perceraian Pegawai Negeri Sipil	17
1. Pengertian tentang Perceraian	17
2. Dasar Perceraian	19
3. Perceraian Pegawai Negeri Sipil.....	22
4. Dasar Hukum Perceraian Pegawai Negeri Sipil	24
5. Sanksi Bagi PNS yang Bercerai Tanpa Izin Atasan.....	27
B. Tinjauan Umum tentang Keadilan Substansial.....	32
BAB III PERTIMBANGAN HAKIM DALAM PUTUSAN No 3957/Pdt.G/2016/PA.Sda.....	36
A. Profil Pengadilan Agama Sidoarjo	36
B. Fungsi Pengadilan Agama Sidoarjo	37
C. Visi Misi Pengadilan Agama Sidoarjo	38
D. Struktur Organisasi	38
E. Kasus Posisi.....	39
D. Analisis Pertimbangan Hakim Terhadap Perceraian Pegawai Negeri Sipil tanpa Izin Atasan (Studi putusan Nomor: 3957/PDT.G/2016/PA.SDA).....	50
BAB IV ANALISIS PUTUSAN DAN PERTIMBANGAN HAKIM BERDASARKAN PERSPEKTIF KEADILAN SUBSTANSIAL	62
A. Analisis Terhadap Putusan Hakim Atas Perceraian Pegawai Negeri Sipil Tanpa Izin Atasan (Studi Putusan No. 3957/PDT.G/2016/PA.SDA).....	62
1. Tidak Adanya Ijin Atasan/Pimpinan	62

2. Sanksi Bagi PNS yang Mengajukan Perceraian Tanpa Ijin Atasan	64
B. Analisis Terhadap Putusan Hakim Atas Perceraian Pegawai Negeri Sipil Tanpa Izin Atasan (Studi Putusan No. 3957/PDT.G/2016/PA.SDA) Perspektif Keadilan Substansial	65
1. Keadilan Substansial bagi Pemohon	69
2. Keadilan Substansial Bagi Termohon	70
BAB V KESIMPULAN	72
A. Kesimpulan.....	72
B. Saran	72
DAFTAR PUSTAKA.....	73
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	74

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri untuk membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974).¹ Untuk menghalalkan hubungan lahiriah dan batin diantara kedua belah pihak, untuk mewujudkan suatu kebahagiaan hidup berkeluarga yang diliputi rasa kasih sayang ketentaraman dengan cara-cara yang di ridhoi oleh Allah SWT. Ikatan Perkawinan merupakan unsur pokok dalam pembentukan keluarga yang harmonis dan penuh rasa cinta kasih, maka dalam pelaksanaan perkawinan tersebut, diperlukan norma hukum yang mengaturnya. Pengertian perkawinan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tersebut berprinsip pada tujuan perkawinan yang bahagia dan kekal.²

Membentuk keluarga artinya membentuk kesatuan masyarakat kecil yang terdiri dari suami, isteri dan anak-anak. Membentuk keluarga yang bahagia rapat hubungannya dengan keturunan yang merupakan tujuan perkawinan, pemeliharaan dan pendidikan menjadi hak dan kewajiban kedua orang tua.³ Bahagia adanya kerukunan dalam hubungan antara suami isteri dan anak-anak dalam rumah tangga. Kebahagiaan yang dicapai bukanlah yang sifatnya sementara, tetapi kebahagiaan yang kekal karenanya perkawinan yang diharapkan adalah perkawinan yang kekal, yang dapat berakhir dengan kematian salah satu pasangan dan tidak boleh diputuskan atau dibubarkan menurut kehendak pihak-pihak⁴

Namun meskipun hak dan kewajiban suami istri sudah terpenuhi, masih saja terjadi suatu perselisihan dalam rumah tangga. karena hal tersebut merupakan bumbu dari hubungan perkawinan sehingga permasalahan yang dihadapi pasangan suami istri haruslah dihadapi dengan saling bahu membahu untuk bisa keluar dari masalah yang tengah dihadapi dalam bahtera rumah tangga. Namun perbedaan prinsip, pandangan

¹ Salim HS, *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm. 61.

² Sudarsono, *Hukum Perkawinan Nasional*. (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1991), hlm. 7.

³ Djamaan Nur, *"Fiqih Munakahat"* (Bengkulu: Dina Utama Semarang, 1993), hlm.4.

⁴ Mohamad Daud Ali, *Hukum Islam dan Peradilan Agama (kumpulan Tulisan)*. (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1997), hlm. 43-44.

dan kepentingan sering kali menimbulkan permasalahan dalam perkawinan mereka. Perbedaan tersebut menyebabkan ikatan suci rumah tangga harus berakhir dengan adanya konflik, dan sering berujung pada perceraian. Dalam hukum Islam, perceraian disebut thalaq artinya melepaskan atau meninggalkan. Menurut Sayyid Syabiq, “Talak artinya melepaskan ikatan perkawinan”.⁵

Tujuan ideal perkawinan dalam realitanya sulit diwujudkan, bahkan banyak juga terjadi kehidupan keluarga atau rumah tangga yang tidak bahagia. Keadaan perkawinan yang mendasari hubungan suami dan istri dalam keluarga atau rumah tangga sedemikian buruknya sehingga dipandang dari segi apapun juga, hubungan perkawinan tersebut lebih baik diputuskan daripada diteruskan. Ini berarti bahwa meskipun perkawinan adalah “perjanjian yang sangat kuat (misaqon ghaliza)” yang mengikat lahir dan batin antara suami dan istri memutuskannya, karena satu diantara tiga karakter perjanjian dalam perkawinan sebagaimana diuraikan diatas adalah kedua belah pihak (laki-laki dan perempuan) yang mengikat perkawinan sebagai suatu bentuk perjanjian itu saling mempunyai hak untuk memutuskan perjanjian tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁶

Perceraian merupakan jalan akhir yang harus ditempuh dalam penyelesaian perselisihan dan kemelut rumah tangga menyelesaikan keretakan rumah tangga yang tidak mungkin lagi dipulihkan, bahkan dibiarkan berlarut dikhawatirkan akan menyebabkan perpecahan keluarga kedua belah pihak.⁷ Talak merupakan lembaga hukum Islam yang dijadikan sebagai jalan keluar terakhir dari perselisihan yang terjadi antara suami isteri dalam sebuah rumah tangga yang sudah tidak dapat dipertahankan, bahkan dapat mendatangkan kemudaratn bagi pasangan suami isteri. Oleh karena itu perceraian menurut hukum Islam adalah suatu perbuatan halal (makruh) tetapi dibenci Allah. Secara substansial perceraian merupakan alternatif terakhir yang ditempuh suami maupun isteri, bila ikatan perkawinan tidak dapat dipertahankan keutuhannya, setelah upaya maksimal untuk mengantisipasi agar jangan terjadi perceraian.⁸

Dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI) menambahkan “Suami melanggar taklik talak, peralihan agama atau murtad yang menyebabkan terjadinya ketidakrukunan dalam rumah tangga” sebagai alasan perceraian. Selain mengatur alasan perceraian,

⁵ Beni Ahmad Saebani, *Perkawinan dalam Hukum Islam dan Undang-Undang..*, hlm. 52.

⁶ Muhammad Syaifuddin dkk, *Hukum Perceraian*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 5.

⁷ Soemiati, *Hukum Perkawinan Islam dan Undang-Undang Perkawinan*, (Yogyakarta: Liberty, 1976), hlm.119.

⁸ Dedy Supriyadi, *Sejarah Hukum Islam (dari Kawasan Jazirah Arab sampai Indonesia)*, cet.1 (Bandung: Pustaka Setia, 2007), hlm. 381.

hukum positif juga mengatur syarat-syarat, prosedur ataupun hal lain yang terkait dengan persoalan perceraian.

Dalam perspektif Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 di atas, perceraian dilakukan oleh suami istri karena sesuatu yang dibenarkan oleh pengadilan melalui persidangan.⁹ Perceraian menurut hukum Islam yang telah didepositifkan dalam pasal 38 dan Pasal 39 Undang-Undang No 1 Tahun 1974 dan telah dijabarkan dalam Pasal 14 sampai dengan pasal 18 serta Pasal 20 sampai dengan Pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan (Selanjutnya disingkat PP No, 9 Tahun 1975), mencakup: pertama, “cerai talak”, yaitu perceraian yang diajukan permohonan cerainya oleh dan atas inisiatif suami kepada Pengadilan Agama, yang dianggap terjadi dan berlaku beserta segala akibat hukumnya sejak saat perceraian itu dinyatakan (diikrarkan) di depan sidang Pengadilan Agama; kedua, “cerai gugat”, yaitu perceraian yang diajukan gugatan cerainya oleh dan atas inisiatif istri kepada Pengadilan Agama, yang dianggap terjadi dan berlaku beserta segala akibat hukumnya sejak jatuhnya putusan Pengadilan Agama yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.¹⁰

Menurut Mohd. Idris Ramulyo, talak adalah suatu bentuk perceraian yang umum dan banyak terjadi di Indonesia, sedangkan cara-cara lain dan bentuk lain kurang dikenal, sungguh pun ada juga terdapat. Akibatnya, seakan-akan kata-kata talak telah dianggap keseluruhan penyebab perceraian di Indonesia.¹¹ Secara umum masyarakat hanya mengenal istilah talak sebatas sebutan talak satu, talak dua dan talak tiga. Talak yang dijatuhkan oleh suami disebut sebagai cerai talak, sedangkan talak yang diajukan oleh istri dinamakan cerai gugat.

Dalam melangsungkan perceraian untuk masyarakat biasa dan Pegawai Negeri Sipil tentu memiliki perbedaan untuk masyarakat pada umumnya hanya menggunakan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan akta nikah, sedangkan untuk kalangan Pegawai Negeri Sipil harus memiliki syarat administratif yang lain. Pegawai Negeri Sipil harus melampirkan surat izin atasan tempatnya bekerja.

Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur aparatur Negara, abdi Negara dan abdi masyarakat harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat dalam tingkah laku,

⁹ Beni Ahmad Saebani dan Syamsul Falah, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, (Bandung: Pustaka Setia, 2011), hlm. 163-164.

¹⁰ Muhammad Syaifuddin dkk, *Op. Cit.*, hlm. 101.

¹¹ Mohd. Idris Ramulyo, *Hukum Perkawinan Islam: Suatu Analisis Undang-Undang No.1 Tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam*, (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2004), hlm. 16.

tindakan dan ketaatan kepada Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, termasuk dalam menyelenggarakan kehidupan berkeluarga. Pengaturan hukum khusus perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil terdapat dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1983 dan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya di singkat PP No. 10 Tahun 1983), yang dimaksud dengan Pegawai Negeri Sipil adalah "Pegawai Negeri Sipil sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (selanjutnya disingkat UU No. 8 Tahun 1974) juncto Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 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 dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam sesuatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan gaji menurut peraturan per undang-undangan yang berlaku.*¹²

Ketidakharmonisan kehidupan keluarga yang terus menerus bagi seorang Pegawai Negeri Sipil akan sangat mengganggu tugas-tugas kedinasannya, oleh karena itu perceraian adalah hal yang mungkin dilakukan untuk mengatasi ketidakharmonisan tersebut. Namun, pada kenyataannya terdapat peraturan perundang-undangan khusus yang diberlakukan pada Pegawai Negeri Sipil (PNS) seperti Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.¹³ Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur aparatur negara, abdi negara, abdi masyarakat, sebisa mungkin untuk tidak melakukan perceraian. Ketentuan yang ada didalam peraturan tersebut sangat berbeda dengan hukum bahkan kontra produktif baik dengan hukum Islam maupun hukum positif Indonesia. Adanya pengkhususan ini dikarenakan PNS dan pejabat merupakan unsur aparatur sipil negara dan abdi masyarakat yang harus menjadi

¹² Muhammad Syaifuddin dkk, op. Cit., hlm. 435.

¹³ Sudibyo Triatmojo, *Hukum Kepegawaian mengenai Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm. 27.

teladan baik bagi masyarakat dalam bertingkah laku, bertindak, dan taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. PNS dan pejabat yang tidak mentaati atau melanggar ketentuan mengenai izin perkawinan dan perceraian PNS akan dijatuhi hukuman disiplin.

pengkhususan aturan perundang-undangan kepada PNS dan Pejabat adalah untuk kepentingan penyelenggaraan sistem Informasi Kepegawaian, sebagai usaha untuk lebih meningkatkan dan menegakkan disiplin PNS serta memberikan kepastian hukum dan rasa keadilan. Setiap perkawinan, perceraian dan perubahan dalam susunan keluarga PNS harus segera dilaporkan kepada Kepala Badan Kepegawaian Negara menurut tata cara yang ditentukan.

Sebagaimana dijelaskan dalam PP No 45 tahun 1990 perubahan atas PP No 10 tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil Pasal 2 yang berbunyi: Ayat (1) Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin atau surat keterangan lebih dahulu dari pejabat. Ayat (2) Bagi Pegawai Negeri Sipil yang berkedudukan sebagai penggugat atau bagi Pegawai Negeri Sipil yang berkedudukan sebagai tergugat untuk memperoleh izin atau surat keterangan sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) harus mengajukan permintaan secara tertulis. Ketiga Dalam surat permintaan izin atau pemberitahuan adanya gugatan perceraian untuk mendapatkan surat keterangan harus dicantumkan alasan yang lengkap yang mendasarinya. Maksud isi dari PP No. 45 Tahun 1990 Pasal 3 Ayat (1),Ayat (2) dan Ayat (3) di atas adalah Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian, wajib memperoleh izin tertulis atau surat keterangan terlebih dahulu dari pejabat, baik itu Pegawai Negeri Sipil yang pria maupun wanita.¹⁴ Dengan demikian peraturan yang diatur dalam perundangundangan haruslah ditaati sebagai hal yang harus dilakukan, apalagi oleh pegawai negeri sipil selaku aparatur negara yang berkewajiban memberikan contoh yang baik selaku instansi pemerintahan negara, akan tetapi selalu ada hal yang membuat masalah yang kadang jalan keluar dari sebuah masalah tidak sesuai dengan apa yang telah dicatatkan dalam aturan yang ada. Begitu juga dalam teknis administrasi peradilan agama yang diatur dalam Keputusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: KMA/032/SK/IV/2006, bahwa pada pendaftaran perkara tingkat pertama ada beberapa dokumen yang perlu diserahkan kepada petugas meja. Diantaranya menyerahkan surat gugatan atau surat permohonan

¹⁴ Riduan Syahrani, *Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil*,(Jakarta: Media Sarana Press, 1986), hlm. 65.

yang ditujukan kepada Ketua Pengadilan Agama yang berwenang, menyerahkan surat kuasa khusus (dalam hal Penggugat atau Pemohon menguasai kepada pihak lain), dan khusus bagi PNS salah satu dokumen yang harus dilengkapi yaitu surat izin cerai dari atasan PNS.¹⁵

Kalau dilihat dari persyaratan tersebut bagi Pegawai Negeri Sipil yang akan bercerai sangat dipersulit. Seperti yang telah dijelaskan adanya aturan khusus tersebut dikarenakan ia merupakan aparatur negara dan abdi masyarakat yang harus menjadi teladan, baik dalam bertindak, bertingkah laku, dan taat pada peraturan perundangundangan yang berlaku. Di samping itu, pengkhususan aturan tersebut adalah sebagai upaya untuk meningkatkan dan menegakkan kedisiplinan PNS. Proses perceraian untuk pasangan suami istri baik yang salah satunya PNS maupun keduanya bekerja sebagai seorang PNS (Pegawai Negeri Sipil) tidaklah semudah proses perceraian untuk pasangan suami istri yang bukan PNS. Hal ini disebabkan karena seorang PNS merupakan abdi masyarakat yang terikat kerja dengan pemerintah, sehingga seorang PNS harus menjadi panutan bagi masyarakat, sehingga perceraian bagi seorang PNS merupakan hal yang sulit untuk dilaksanakan. Mengenai perkawinan dan perceraian bagi PNS diatur dalam PP No. 10 Tahun 1983.¹⁶

Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat yang harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat dalam tingkah laku, tindakan dan ketaatan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk dapat melaksanakan kewajiban yang demikian itu, maka kehidupan Pegawai Negeri Sipil (PNS) harus ditunjang oleh kehidupan berkeluarga yang serasi, sehingga setiap Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugasnya tidak akan banyak terganggu masalah-masalah dalam keluarganya.¹⁷

Banyak contoh masalah perkawinan yang tidak bisa diselesaikan sendiri secara musyawarah sehingga harus mengambil jalan hukum yaitu mengangkat permasalahan ke pengadilan untuk mendapat pemecahan masalah yang sebaik baiknya yang nanti dirasa jalan terbaik sebagai suatu pemecahan permasalahan terbaik, oleh karena itu putusan oleh hakim sangat penting karena putusan yang dikeluarkan oleh hakim merupakan suatu pernyataan yang diucapkan oleh hakim dalam persidangan dan bertujuan untuk sekaligus menyelesaikan suatu perkara atau sengketa para pihak. Pada

¹⁵ Riduan Syahrani, *Op.cit* hlm 67.

¹⁶ Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam dan Peradilan Agama*, hlm. 47.

¹⁷ Mohammad Daud Ali, *Op.cit.*, hlm. 48.

sisi lain, istilah putusan dapat dimaknai sebagai suatu pernyataan oleh hakim sebagai Pejabat Negara yang diberi wewenang untuk itu, dan diucapkan dalam persidangan yang terbuka untuk umum dengan tujuan untuk menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara pihak yang berpekar.¹⁸ Sehubungan dengan hal tersebut kepada Pegawai Negeri Sipil (PNS) diberikan ketentuan disiplin yang tinggi. Untuk melakukan perkawinan dan perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) harus memperoleh izin terlebih dahulu dari Pejabat yang bersangkutan. Pernyataan oleh hakim sebagai Pejabat Negara yang diberi wewenang untuk itu, dan diucapkan dalam persidangan yang terbuka untuk umum dengan tujuan untuk menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara pihak yang berpekar.¹⁹ Sehubungan dengan hal tersebut kepada Pegawai Negeri Sipil (PNS) diberikan ketentuan disiplin yang tinggi. Untuk melakukan perkawinan dan perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) harus memperoleh izin terlebih dahulu dari Pejabat yang bersangkutan. PP 10/1983

Berdasarkan PP 10/1983 sebagaimana yang telah di ubah dengan PP 45/1990 Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin atau surat keterangan dari pejabat terkait baik PNS yang bekedudukan sebagai penggugat atau tergugat harus mengajukan permintaan secara tertulis. Sedangkan dalam putusan No 3957/Pdt.G/2016/Pa.Sda Hakim Pengadilan Agama Sidoarjo mengabulkan perceraian tanpa surat izin atasan dengan dasar surat pernyataan kepada Hakim siap menerima segala macam resiko karna bercerai tanpa mengudakan surat izin dari atasan.

Terkait perceraian Pegawai Negeri Sipil yang berbeda dengan masyarakat biasa yang dapat dengan mudah mendaftarkan permohonan cerai kepada Pengadilan Agama, Untuk Pegawai Negeri Sipil karena adanya peraturan yang ditegaskan dan harus dipatuhi, maka untuk melakukan permohonan perceraian haruslah mendapatkan izin dari pejabat yang berwenang dengan memberikan alasan-alasan untuk melakukan perceraian. Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk menulis penelitian dengan judul “ANALISIS PERTIMBANGAN HAKIM TENTANG IJIN PERCERAIAN BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM PERSPEKTIF KEADILAN SUBSTANSIAL (Analisis Putusan Pengadilan Agama Sidoarjo No. 3957/Pdt.G/2016/PA.Sda)”

¹⁸ Zainuddin. “*Itsbat Talak* Dalam Perspektif Hukum Perkawinan Di Indonesia,” *jurnal Al-Aḥwāl*, Vol. 12, No. 1 (Maret 2019), hlm. 29-45.

¹⁹ Zainuddin. “*Itsbat Talak* Dalam Perspektif Hukum Perkawinan Di Indonesia,” *jurnal Al-Aḥwāl*, Vol. 12, No. 1 (Maret 2019), hlm. 29-45.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan, maka peneliti telah merumuskan beberapa pokok masalah yang akan menjadi pembahasan dalam penelitian ini, adapun pokok permasalahan tersebut adalah :

1. Bagaimana pertimbangan hakim dalam putusan No 3957/Pdt.G/2016/PA.Sda ?
2. Bagaimana analisis pertimbangan hakim dalam putusan No. 3957/Pdt.G/2016/PA.Sda berdasarkan perspektif keadilan substansial ?

C. Tujuan Penulisan

Adapun Tujuan penelitian adalah sesuatu hal yang ingin dicapai oleh penelitian yang nantinya diuraikan dalam pembahasan hasil atau temuan penelitian. Pencantuman tujuan penelitian dimaksudkan agar peneliti senantiasa bergerak sesuai dengan tujuan tersebut. Satu tujuan penelitian adalah ingin mengetahui hubungan satu vareabel dengan vareabel lainnya, maka peneliti harus berupaya memahami kaidah yang ada.²⁰ tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mendeskripsikan pertimbangan Hakim No 3957/Pdt.G/2016/PA.Sda.
2. Untuk menganalisis pertimbangan hakim dalam memutuskan perkara Nomor 3957/Pdt.G/2016/PA.Sda di Pengadilan Agama Sidoarjo perspektif keadilan substansial.

D. Manfaat Penulisan

1. Manfaat Teoritis

Kegunaan teoritis diharapkan mampu memberikan manfaat atau berkontribusi bagi perkembangan ilmu pengetahuan secara umum, khususnya bidang ilmu hukum yang berkaitan dengan hukum terkait perceraian khususnya perceraian untuk PNS (Pegawai Negri Sipil).

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi PNS

Untuk memberikan pemahaman dan menjamin kehormatan terhadap status perkawinan aparatur sipil negara dalam perceraian karna aparatur sipil negara

²⁰ Mohamad Mulyadi, " *Reset desain dalam metodologi penelitian " jurnal studi komunikasi dan media* Vol. 16, No. 1 (2012), hlm. 77.

diharapkan dapat menjadi suri tauladan bagi masyarakat

b. Bagi Masyarakat

Untuk memberikan kepercayaan publik (masyarakat) terhadap aparatur sipil negara yang melalui surat izin perceraian yang di analisis ini menunjukkan bahwa negara juga mengatur perilaku dan hal-hal privat kehidupan aparatur sipil negara

E. Tinjauan Pustaka

Permasalahan mengenai perceraian Pegawai Negeri Sipil di Indonesia serta Bagaimana dengan legalitasnya sebenarnya telah banyak penelitian berupa skripsi maupun karya tulisnya dari berbagai sudut pandang yang digunakan dalam suatu upaya untuk menambah *khazanah* keilmuan dan pengetahuan baik secara umum maupun khusus. Masalah legalitas perceraian Pegawai Negeri Sipil di Indonesia merupakan problem yang dapat kita jumpai di kalangan Pegawai Negeri Sipil. Oleh karena itu peneliti berupa membaca karya ilmiah antara lain skripsi, jurnal serta karya ilmiah lain yang berkaitan dengan penelitian ini.

1. Skripsi atas nama Lutfi Khakim, mahasiswa Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Walisongo Semarang tahun 2016 dengan judul Skripsi "*Faktor Penyebab Perceraian Di Kalangan PNS kabupaten Grobogan Tahun 2018 Dan 2019 Studi kasus di Pengadilan Agama Purwodadi Kelas 1A*".²¹ Skripsi ini membahas tentang Faktor penyebab terjadinya perceraian Pegawai Negeri Sipil Kabupaten Grobogan di Pengadilan Agama Purwodadi tahun 2018-2019 yaitu Tidak adanya keharmonisan dalam rumah tangga dan tidak adanya tanggung jawab antara kedua belah pihak baik suami maupun istri sedangkan skripsi yang penulis teliti membahas tentang pertimbangan hakim dalam memutuskan perceraian PNS tanpa surat izin atasan. Perbedaan disini terdapat pada analisis faktor-faktor penyebab perceraian pada PNS Kabupaten Grobogan dengan skripsi penulis tentang analisis pertimbangan Hakim PA Sidoarjo pada putusan 3957/Pdt.G/2016/PA.Sda karena dalam putusan tersebut Hakim tetap mengabulkan perceraian meski tanpa surat izin atasan
2. Kedua, Irdiana Amni, mahasiswa Fakultas Syari'ah Institut Agama Islam Negeri Walisongo Semarang Tahun 2008, dengan judul Skripsi "*Analisis*

²¹ Lutfil Khakim "FAKTOR PENYEBAB PERCERAIAN DI KALANGAN PNS KABUPATEN GROBOGAN TAHUN 2018 DAN 2019(Studi Kasus Di Pengadilan Agama Purwodadi Kelas 1A)." 2019 (2020).

Pelanggaran Pegawai Negeri Sipil Terhadap PP No.10 Tahun 1983 JO PP NO.45 Tahun 1990 Tentang Ijin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil (Studi Kasus di Kabupaten Jepara Tahun1997- 2006)".²² Skripsi ini membahas mengenai bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh PNS di Kabupaten Jepara Tahun 1997-2006 yaitu menjalin hubungan dengan perempuan lain atau berselingkuh, dengan Surat nikah *aspal* dan melanggar ijin perkawinan sedangkan skripsi yang penulis teliti membahas tentang pertimbangan hakim dalam memutuskan perceraian PNS tanpa surat izin atasan. Perbedaan terdapat dalam skripsi tersebut membahas tentang analisis pelanggaran terhadap pegawai negeri sipil terhadap PP No.10 Tahun 1983 JO PP NO.45 Tahun 1990 Tentang Ijin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil (Studi Kasus di Kabupaten Jepara Tahun1997- 2006)" sedangkan skripsi penulis tentang analisis pertimbangan Hakim PA Sidoarjo pada putusan 3957/Pdt.G/2016/PA.Sda karena dalam putusan tersebut Hakim tetap mengabulkan perceraian meski tanpa surat izin atasan.

3. Ketiga, Muhamad taufiq Mahasiswa Fakultas Syari'ah Institut Agama Islam Negeri Walisongo Semarang Tahun 2008, dengan Judul Skripsi "*Penyelesaian Perkara Di Pengadilan Agama (Analisis Putusan Hakim Nomor 71/Pdt.G/2007/PA. Pwd Tentang Pembagian Gaji PNS Pasca Perceraian di PA Purwodadi)*". Skripsi ini membahas tentang pembagian gaji PNS pasca Perceraian, mengenai tuntutan *nafkah* anak, dan Istri masing-masing Sebesar 1/3 dari gaji suami, dalam hal ini Majelis Hakim Menunjuk pada Putusan Mahkamah Agung RI No. 38 K/AG/1990 tanggal 5 oktober 1991, Bahwa karena suami seorang PNS jadi menegenai hak istri dan anaknya sudah diatur dalam PP No. 10 Tahun 1983 Jo. PP No. 45 tahun 1990 sedangkan skripsi yang penulis teliti membahas tentang pertimbangan hakim dalam memutuskan perceraian PNS tanpa surat izin atasan. Perbedan terdapat pada pembagian gaji PNS pasca perceraian yang diteliti di PA Purwodadi dengan skripsi penulis yang membahas tentang pertimbangan Hakim PA Negeri Sidoarjo terhadap dikabulkannya perceraian PNS tanpa surat izin atasan.
4. Keempat, Chisolil Karom, mahasiswa Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Walisongo Semarang tahun 2016 dengan judul Skripsi "*Cerai Gugat*

²² Irdiana Amni, "TERHADAP PP NO . 10 TAHUN 1983 JO PP NO . 45 PERCERAIAN BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL Studi Kasus Di Kabupaten Jepara (Tahun 1997 – 2006)," no. 10 (2008).

Perempuan PNS (Studi Kasus di Pengadilan Agama Kendal)”.²³ Skripsi ini membahas pada satu titik perkara yaitu gugatan perceraian oleh perempuan PNS di Kabupaten Kendal dan tata cara praktik gugat cerai perempuan PNS di Pengadilan Agama Kendal sedangkan skripsi yang penulis teliti membahas tentang pertimbangan hakim dalam memutuskan perceraian PNS tanpa surat izin atasan. Perbedaan terdapat pada perkara perceraian perempuan PNS dalam praktik perceraian dengan skripsi penulis yang membahas tentang pertimbangan Hakim PA Negeri Sidoarjo terhadap dikabulkannya perceraian PNS tanpa surat izin atasan.

5. Kelima, Penelitian Muhammad Saifullah, yang berjudul “*Integrasi Mediasi Kasus Perceraian Dalam Beracara Di Pengadilan Agama*”²⁴, dalam Jurnal Al-Ahkam, Vol. 24, No. 2, Oktober 2014. dalam Jurnal Al-Ahkam, Vol. 24, No. 2, Oktober 2014”²⁵, dalam Jurnal Al-Ahkam, Vol. 24, No. 2, Oktober 2014. Dalam jurnal tersebut mengenai proses penyelesaian perkara perceraian dilakukan dalam integrasi mediasi dalam sistem penyelesaian perkara di lembaga peradilan. Belum efektifnya mediasi sebagai instrument sistem beracara disebabkan karena faktor substansi, struktur dan budaya sedangkan skripsi yang penulis teliti membahas tentang pertimbangan hakim dalam memutuskan perceraian PNS tanpa surat izin atasan. Perbedaan terdapat pada pembahasan terkait integrasi mediasi dengan skripsi penulis yang membahas tentang pertimbangan Hakim PA Negeri Sidoarjo terhadap dikabulkannya perceraian PNS tanpa surat izin atasan.
6. Keenam, Asyfihan Makin, mahasiswa Fakultas Syari’ah dan Hukum UIN Walisongo Semarang tahun 2015 dengan judul Skripsi “*Tinjauan Hukum Islam Terhadap PNS wanita Tidak Boleh Menjadi Istri Kedua, Ketiga, dan Keempat, (Analisis Putusan Pengadilan Tinggi Agama Mataram Nomor 0093/Pdt.G/2014/PTA.Mtr)*”.²⁶ Skripsi tersebut membahas tentang Hukum Islam dalam masalah Poligami tidak memandang status sosial seseorang,

²³ Chisolil Karom, “Cerai Gugat Perempuan PNS (Studi Kasus Di Pengadilan Agama Kendal)” (UIN Walisongo Semarang, 2016).

²⁴ Muhammad Saifullah, “Integrasi Mediasi Kasus Perceraian Dalam Beracara di Pengadilan Agama, *Jurnal – ahkam* 24 no. 2 (2014)

²⁵ Muhammad Saifullah, “Integrasi Mediasi Kasus Perceraian Dalam Beracara di Pengadilan Agama, *Jurnal – ahkam* 24 no. 2 (2014)

²⁶ Asyfihan Makin, “Tinjauan Hukum Islam Terhadap PNS Wanita Tidak Boleh Menjadi Istri Kedua, Ketiga, Maupun Keempat (Analisis Putusan Pengadilan Tinggi Agama Mataram No 0093/Pdt.g/2014/PTA.Mtr)” (UIN Walisongo Semarang, 2015).

melainkan kemampuan berlaku adil baik dari segi lahiriyah maupun batiniyah. Disisi lain pertimbang hukum dalam mengabulkam perkara tersebut tidak lepas dari 4 (empat hal) yaitu kemaslahatan masa depan anak, kesempatan memperbaiki diri, bukti formal terpenuhi, dan secara formil putusan *a quo* terkait isbat nikah poligami tidak dapat diterima, tetapi secara hukum materil sudah terpenuhi sedangkan skripsi yang penulis teliti membahas tentang pertimbangan hakim dalam memutuskan perceraian PNS tanpa surat izin atasan. Perbedaan skripsi tersebut terletak pada tinjauan hukum islam mengenai perempuan PNS yang tidak boleh di poligami dengan skripsi penulis yang membahas tentang pertimbangan Hakim PA Negeri Sidoarjo terhadap dikabulkannya perceraian PNS tanpa surat izin atasan.

Penjelasan dari penelitian-penelitian sebelumnya yang sudah pernah ditulis dan dilaksanakan menunjukkan bahwa skripsi ini berbeda fokus penelitian dengan peneliti terdahulu. Jika dilihat dari segi kesamaan antara penelitian diatas dengan peneliti ini hanya berfokus pada pembahasan mengenai perceraian PNS, khususnya putusan pengadilan Nomor 3957/Pdt.G/2016/PA.Sda di Pengadilan Agama Sidoarjo ditinjau dari perspektif keadilan substansial.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif dimana penelitian kualitatif dianggap sebagai metode ilmiah yang sering digunakan dan dilaksanakan oleh sekelompok peneliti dalam bidang ilmu sosial, termasuk juga ilmu pendidikan. Sejumlah alasan lain dikemukakan bahwa penelitian kualitatif memperkaya hasil penelitian kuantitatif. Penelitian kualitatif dilaksanakan untuk membangun pengetahuan melalui pemahaman dan penemuan. Jenis penelitian kualitatif adalah suatu proses penelitian dan pemahaman yang berdasarkan pada metode yang menyelidiki suatu fenomena sosial dan masalah manusia. Pada penelitian ini peneliti membuat suatu gambaran kompleks, meneliti kata-kata, laporan terinci dari pandangan responden dan melakukan studi pada situasi yang alami.²⁷

Jenis penelitian ini dipilih karena dapat menggambarkan fenomena

²⁷ Iskandar, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Jakarta: Gaung Persada, 2009) cet.1 h. 11

keadilan substansial hakim terhadap putusan No 3957/Pdt.G/2016/Pa.Sda dimana Hakim berani mengesahkan permintaan cerai dari pihak pemohon yang seorang ASN tanpa surat atasan untuk bercerai sesuai dengan Peraturan Pemerintah (PP) No. 10 Tahun 1983 tentang izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan penulis dalam skripsi ini adalah jenis penelitian hukum yuridis normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara membahas peraturan perundang-undangan²⁸. Jenis penelitian ini digunakan untuk menganalisis putusan No 3957/Pdt.G/2016/Pa.Sda terkait pertimbangan Hakim dalam mengabulkan putusan tersebut dengan menarik kesimpulan dari sesuatu yang bersifat umum melalui ketentuan dan aturan yang berlaku dengan sesuatu yang bersifat khusus (keyakinan Hakim).

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan kasus (*case approach*) dalam penelitian normatif bertujuan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum, cara pendekatan tersebut dapat digabung sehingga dalam suatu penelitian hukum normatif dapat saja mempergunakan dua pendekatan atau lebih yang sesuai.²⁹

Pendekatan kasus (*case approach*) dalam penelitian normatif mempunyai tujuan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum. Pendekatan jenis ini biasanya digunakan mengenai kasus-kasus yang telah mendapat putusan. Kasus-kasus tersebut bermakna empirik, namun dalam suatu penelitian normatif, kasus-kasus tersebut dapat dipelajari untuk memperoleh suatu gambaran terhadap dampak dimensi penormaan dalam suatu aturan hukum dalam praktik hukum, serta menggunakan hasil analisisnya untuk bahan masukan (*input*) dalam eksplanasi hukum.

²⁸ Zainuddin Ali. 2010, Metode Penelitian Hukum, Sinar Grafika, Jakarta Hlm 24

²⁹ Johni Ibrahim, *Op.Cit.*, hlm.301

3. Sumber Data dan Bahan Hukum

a. Sumber Data

Sumber data adalah subjek dari mana asal sebuah data yang dipergunakan untuk penelitian tersebut diperoleh dan memiliki informasi kejelasan tentang bagaimana cara mengambil data tersebut serta bagaimana data tersebut diolah, apakah data tersebut diperoleh dari sumber langsung (data primer) atau data yang diperoleh dari sumber yang tidak langsung (data sekunder). Ketepatan memilih dan menentukan jenis sumber data akan menentukan hasil penelitian yang diperoleh.³⁰

Dalam penelitian ini penulis menggunakan sumber data sekunder dengan jenis penelitian kualitatif. Sumber data sekunder adalah data yang diperoleh seorang peneliti secara tidak langsung dari objek penelitian.³¹ Sumber data sekunder dalam penelitian ini adalah dokumen-dokumen terkait yang berasal dari pengadilan agama, buku, teks, jurnal, majalah, koran, peraturan, perundang-undangan dll untuk mengkaji dan memperoleh hasil penelitian yang relevan.

b. Bahan Hukum

Bahan hukum berfungsi sebagai sumber penelitian hukum untuk tujuan menganalisis hukum yang berlaku dan memecahkan permasalahan hukum yang dihadapi. Bahan hukum yang digunakan peneliti dalam penelitian hukum yuridis normatif ini bedasar pada bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari Norma-norma atau kaidah dasar, seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Undang-Undang dan Peraturan Perundang-Undangan yang masih berlaku, dan Putusan hakim.

- a) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan
- b) Peraturan Pemerintah (PP) No. 10 Tahun 1983 tentang izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil
- c) Putusan Nomor : 3957/Pdt.G/2016/PA.Sda

³⁰ Hadari Nawawi dan Martini Hadari, *Instrumen penelitian bidang sosial* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2006), hlm. 49.

³¹ Hadari Nawawi dan Martini, *Op.Cit.*, hlm 58.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum Sekunder yaitu bahan-bahan yang erat hubungan dengan bahan hukum primer, seperti buku-buku teks hukum, jurnal-jurnal hukum, hasil karya dibidang hukum, dan seterusnya.³²

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan informasi, petunjuk maupun penjelasan tentang bahan hukum primer dan bahan hukum skunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia hukum, situs internet dan seterusnya.³³

4. Teknik Pengumpulan Bahan

Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan peneliti yaitu teknik dokumentasi, adalah suatu cara yang digunakan untuk memperoleh data dan informasi dalam bentuk buku, arsip, dokumen, tulisan angka dan gambar yang berupa laporan serta keterangan yang dapat mendukung penelitian. Dokumentasi digunakan untuk mengumpulkan data sekunder dan bahan-bahan hukum untuk kemudian ditelaah dan dianalisis. Dokumentasi yang digunakan dalam penelitian ini meliputi aturan-aturan terkait izin perceraian PNS, pendapat para ahli terkait perceraian PNS yang memerlukan surat izin atasan, pertimbangan putusan hakim tersebut yang mengabulkan perceraian tanpa surat izin atasan, PP No 45 tahun 1990 perubahan atas PP No 10 tahun 1983.³⁴

5. Teknik Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode deskriptif kualitatif,³⁵ yaitu dimana data yang diperoleh memberikan suatu gambaran atau perumusan masalah yang telah dikemukakan antara data sekunder dengan bahan primer serta tersier kemudian dianalisis secara kualitatif oleh penulis, setelah dianalisis kemudian diuraikan secara sistematis untuk memecahkan permasalahan dalam skripsi ini. Hasil dari penganalisan

³² Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, Hlm.114.

³³ Bambang Sunggono, *Op.cit.*, Hlm. 115.

³⁴ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, Hlm.50

³⁵ Bambang Waluyo, *Op.cit*, Hlm. 250

permasalahan dituangkan dalam bentuk penjelasan-penjelasan, kemudian ditarik kesimpulan dari penelitian tersebut.

G. Sistematika Penulisan Skripsi

Guna memperoleh gambaran yang jelas dan menyeluruh mengenai adanya keterkaitan antar bab satu dengan yang lain, serta untuk mempermudah proses penelitian ini, maka akan dipaparkan sistem atika penulisan skripsi sebagai berikut:

1. Bab I, bab ini merupakan pendahuluan yang akan mengantarkan pada bab-bab berikutnya dan secara substansial perlu dipaparkan mengenai isi dari bab ini diantaranya latar belakang masalah dalam penelitian ini, rumusan masalah yang dibahas, tujuan dan manfaat penelitian yang dapat diambil dari penelitian ini, kajian pustaka atau keaslian penelitian terdahulu, metodologi penelitian yang akan digunakan, dan sistematika penulisan secara rinci.
2. Bab II, bab ini merupakan informasi tentang landasan teori bagi objek dalam penelitian yang terdapat pada judul skripsi. Pada bab ini berisi gambaran umum tentang pengertian perceraian, Pegawai Negeri Sipil dan prosedur izin atasan baik secara etimologi maupun estimologi. Penjelasan secara rinci akan disampaikan pada bab selanjutnya dengan proses pengolahan dan analisis data.
3. Bab III, bab ini menguraikan tentang pertimbangan-pertimbangan Hakim dalam memutus putusan No 3957/Pdt.G/2016/Pa.Sda di tinjau dari aturan-aturan dan ketentuan yang berlaku.
4. Bab IV, bab ini merupakan analisis Pertimbangan Hakim dalam perspektif keadilan substansial.
5. Bab V, bab ini merupakan akhir dari proses penulisan atas hasil penelitian. Dalam bab ini berisi kesimpulan yang merupakan jawaban singkat atas apa yang dipermasalahkan pada rumusan masalah. Dan juga dituliskan saran untuk peneliti selanjutnya, saran disampaikan agar peneliti selanjutnya yang tertarik tentang pembahasan skripsi ini bisa mengetahui di manaposisi yang menjadi fokus kajian pada penelitiannya.

BAB II

TINJAUAN TENTANG PERCERAIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL DAN KEADILAN SUBSTANSIAL

A. Tinjauan Umum tentang Perceraian Pegawai Negeri Sipil

1. Pengertian tentang Perceraian

Perceraian adalah proses terlepasnya ikatan perkawinan atau bubarnya hubungan perkawinan, dalam hukum Islam perceraian disebut dengan istilah talaq, perceraian hanya dapat terjadi apabila telah ada hubungan suami isteri (hubungan perkawinan) sebagaimana yang dimaksudkan oleh Undang-Undang Perceraian. Menurut Undang-Undang perkawinan No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, perceraian adalah putusannya perkawinan, penjelasan tersebut dapat dibaca pada Bab VIII tentang putusannya perkawinan dan akibatnya dalam pasal 38 Undang-Undang Perkawinan disebutkan bahwa perkawinan dapat putus karena kematian, perceraian dan atas keputusan pengadilan.

Perceraian adalah putusannya perkawinan yang bersifat tetap yang dilakukan oleh suami isteri berdasarkan alasan-alasan tertentu yang ditentukan dalam Undang-Undang, artinya alasan-alasan lain tidak dapat dipergunakan untuk menuntut perceraian selain alasan yang ditentukan oleh Undang-Undang.³⁶ Untuk memberikan pengertian yang lebih bulat lagi, perlu pula dikemukakan pengertian perkawinan menurut Pasal 1 Undang-Undang No.1 Tahun 1994 tentang Perkawinan, “Perkawinan adalah ikatan lahir bathin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Berdasarkan perumusan Pasal tersebut, akan bertambah lagi pemahaman mengenai perceraian, yaitu perceraian merupakan suatu pengecualian terhadap prinsip perkawinan yang kekal yang diakui oleh semua agama. Dari uraian di atas, dapat didefinisikan beberapa hal mengenai perceraian, yakni:

- a. Perceraian adalah salah satu peristiwa yang menyebabkan putusannya perkawinan.
- b. Perceraian memiliki akibat-akibat hukum tertentu bagi masing-masing pihak.

³⁶ Armia, Fikih Munakahat (Medan: Manhaji,2016),hlm.178

- c. Perceraian merupakan pengecualian terhadap prinsip perkawinan yang kekal yang diakui oleh semua agama.

Perceraian menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti perihal bercerai antara suami isteri, yang kata “bercerai” itu sendiri artinya “menjatuhkan talak atau memutuskan hubungan sebagai suami isteri”. Menurut Pasal 207 KUH Perdata perceraian merupakan penghapusan perkawinan dengan putusan hakim, atas tuntutan salah satu pihak dalam perkawinan itu berdasarkan alasan-alasan yang tersebut dalam Undang-Undang. Sementara pengertian perceraian tidak dijumpai sama sekali dalam Undang-Undang Perkawinan begitu pula di dalam penjelasan serta peraturan pelaksanaannya.³⁷

Adapun yang menjadi korban adalah anak-anak, kehidupan mereka akan terbengkalai sejak dini, kehilangan perlindungan ayah serta kasih sayang ibu yang sangat mereka butuhkan, menggiring mereka menjadi generasi baru yang berkembang dalam keadaan trauma berkepanjangan.

Dalam pandangan syariat, perceraian adalah jalan keluar paling akhir. Setelah benar-benar tidak ditemukan kesepakatan antara suami istri untuk bisa lagi bersama menjalani kehidupan berumah tangga. Selama masih bisa dicari solusi atas problem yang menimpa rumah tangga maka perceraian harus dihindari. Terlebih ia adalah perbuatan yang sangat dibenci Allah Ta’ala, meskipun halal. Dalam rangka usahanya mempertahankan rumah tangga, Allah berfirman dalam surah An-Nisa ayat 130 yang berbunyi :

“Dan jika keduanya bercerai, maka Allah akan memberi kecukupan kepada masing-masing dari karunia-Nya. Dan Allah Maha Luas (karunia-Nya), Maha Bijaksana.” (QS. An-Nisa’ 4: Ayat 130).

Syariat memberi 3 kali kesempatan pada suami untuk menjatuhkan talak pada istri. Dengan harapan, saat talak pertama atau kedua, keadaan masih bisa diperbaiki untuk kemudian rujuk kembali, seperti yang telah Allah sampaikan dalam firmanya pada surah *Al – Baqarah* ayat 229 yang memiliki arti :

Talak (yang dapat dirujuk) itu dua kali. (Setelah itu suami dapat) menahan dengan baik, atau melepaskan dengan baik. Tidak halal bagi kamu mengambil kembali sesuatu yang telah kamu berikan kepada mereka, kecuali keduanya (suami dan istri) khawatir tidak mampu menjalankan hukum-hukum Allah. Jika kamu (wali) khawatir bahwa keduanya tidak mampu menjalankan hukum-hukum Allah, maka keduanya tidak berdosa atas bayaran yang (harus) diberikan (oleh istri) untuk menebus dirinya. Itulah hukum-hukum Allah, maka janganlah kamu

³⁷ Armia, *Op.Cit.*, h.180

melanggarnya. Barangsiapa melanggar hukum-hukum Allah, mereka itulah orang-orang zhalim. (QS. [2] Al-Baqarah : 229)

Jika telah jatuh talak 3, selamanya suami tidak bisa kembali kepada istrinya. Kecuali, setelah istrinya itu dinikahi pria lain hingga berhubungan badan dan diceraikan oleh suami keduanya, tanpa ada rekayasa. Islam mengatur agar proses cerai dilakukan dengan cara yang baik. Ia tidak bisa dijatuhkan sembarang waktu, tidak boleh menceraikan istri dalam keadaan menstruasi, saat masa subur tapi sudah disetubuhi, dan ketika sedang hamil.³⁸

2. Dasar Perceraian

- a. Al-Quran Surah At-Thalaq ayat 1 :³⁹

لَا رِبْكَمَّ اللَّهُ وَاتَّقُوا الْعِدَّةَ وَأَخْصُوا لِعِدَّتِهِنَّ فَطَلِّقُوهُنَّ النِّسَاءَ طَلِّقْتُمْ إِذَا النَّبِيُّ يَأْتِيهَا
يَتَعَدَّ وَمَنْ اللَّهُ حُدُودٌ وَتِلْكَ مُبَيَّنَةٌ بِفَاحِشَةٍ يَأْتِيَنَّ أَنْ إِلَّا يَخْرُجْنَ وَلَا يُبَيِّتُهُنَّ مِنْ تَخْرِجُوهُنَّ
﴿١﴾ أَمْرًا ذَلِكَ بَعْدَ يُحْدِثُ اللَّهُ لَعَلَّ تَذْرِي لَا نَفْسَهُ ظَلَمَ فَقَدْ اللَّهُ حُدُودَ

Artinya : Wahai Nabi, apabila kamu menceraikan istri-istrimu, hendaklah kamu ceraikan mereka pada waktu mereka dapat (menghadapi) idahnya (yang wajar), dan hitunglah waktu idah itu, serta bertakwalah kepada Allah Tuhanmu. Janganlah kamu keluarkan mereka dari rumahnya dan janganlah (diizinkan) keluar kecuali jika mereka mengerjakan perbuatan keji yang jelas. Itulah hukum-hukum Allah. Siapa melanggar hukum-hukum Allah, maka sungguh, dia telah berbuat zalim terhadap dirinya sendiri. Kamu tidak mengetahui boleh jadi setelah itu Allah mengadakan suatu ketentuan yang baru.

- b. Hadist Nabi Muhammad Saw :⁴⁰

الطَّلَاقُ مِنْ إِلَيْهِ أَبْعَضَ شَيْئًا اللَّهُ أَحَلَّ مَا وَسَلَّمَ عَلَيْهِ اللَّهُ صَلَّى اللَّهُ رَسُولُ

Artinya: Rasulullah shallallahu 'alaihi wasallam bersabda: " Tidaklah Allah menghalalkan sesuatu yang lebih dia benci daripada perceraian. "

Semua ulama' sepakat tentang pensyariaan mengenai perceraian yang terdapat dalam Al-Quran dan Sunnah tanpa seorang pun yang berkecuali.⁴¹

- c. Peraturan Perundang-Undangan

³⁸ Awy A. Qolawun, *Tentang Perempuan dari Seks Dalam Rumah Tangga Hingga Bohong pada Suami*, (Jakarta: Mizani, 2015), h.149

³⁹ Q.S At-Thalaq/ 1 : 65.

⁴⁰ Slamet Abiddin dan Aminuddin, *Fikih Munakahat II*. hlm. 89.

⁴¹ Mustafa Al-Khin, *Al Fiqh Al Manhaji Mazhab Al Syafie*, (Selangor: Darul Syakir Enterprise,2009),h.151

Pasal 66 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama (UUPA) menyatakan: Seorang suami yang beragama Islam yang akan menceraikan istrinya mengajukan permohonan kepada pengadilan untuk mengadakan sidang guna menyaksikan ikrar talak.

Dalam rumusan Pasal 14 PP Nomor 9 Tahun 1975 tentang Perkawinan, dijelaskan tentang perceraian beserta pengadilan tempat permohonan itu diajukan: “Seorang suami yang telah melangsungkan perkawinan menurut agama Islam, yang akan menceraikan istrinya, mengajukan surat kepada pengadilan di tempat istrinya disertai dengan alasan- alasannya serta meminta kepada pengadilan agar diadakan sidang untuk keperluan itu”. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 yang merupakan peraturan pelaksanaan Undang-Undang No.1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dalam hal teknis, yang menyangkut kompetensi wilayah pengadilan, seperti dalam cerai talak, mengalami perubahan. Hal ini tampak dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam di Indonesia. Pertama, dalam PP No. 9 Tahun 1975 tentang Perkawinan gugatan perceraian bisa diajukan oleh suami istri, maka dalam Undang-Undang No.7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam di Indonesia, gugatan perceraian diajukan oleh istri (kuasanya). Kedua, prinsipnya pengadilan tempat mengajukan gugatan perceraian diajukan di pengadilan yang mewilayahi tepat tergugat, maka dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum di Indonesia, di pengadilan yang mewilayahi tempat kediaman penggugat.⁴²

Setidaknya ada empat kemungkinan yang dapat terjadi dalam kehidupan rumah tangga yang dapat memicu terjadinya perceraian yaitu: ⁴³

a. Terjadinya *Nusyuz* dari pihak istri.

Nusyuz bermakna kedurhakaan yang dilakukan seorang istri terhadap suaminya. Hal ini bisa terjadi dalam bentuk pelanggaran perintah, penyelewengan dan hal-hal yang dapat mengganggu keharmonisan

⁴² Ahmad Rofiq, *Hukum Perdata Islam di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2015) h, 237.

⁴³ Amiur Nuruddin, *Hukum Perdata Islam di Indonesia* (Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2014), h. 214

rumah tangga. Berkenaan dengan hal ini Al- Quran memberi tuntunan bagaimana mengatasi *nusyuz* istri agar tidak terjadi perceraian.

b. *Nusyuz* suami terhadap istri

Kemungkinan *nusyuz* ternyata tidak hanya datang dari istri tetapi dapat juga datang dari suami. Selama ini sering disalahpahami bahwa *nusyuz* hanya datang dari pihak istri saja. Padahal al-Quran juga menyebutkan adanya *nusyuz* dari suami seperti yang terlihat dalam al-Quran surah an-Nisa' Ayat 128:

صُلْحًا بَيْنَهُمَا يُصْلِحَا أَنْ عَلَيْهِمَا جُنَاحٌ فَلَا إِعْرَاضًا أَوْ نُشُوزًا بَعْلِهَا مِنْ خَافَتْ امْرَأَةٌ وَإِنْ تَعْمَلُونَ بِمَا كَانَ اللَّهُ فَإِنَّ وَتَتَّقُوا تُحْسِنُوا وَإِنْ الشُّحُّ الْأَنْفُسُ وَأُخْضِرَتْ خَيْرٌ وَالصُّلْحُ خَيْرًا ﴿١٢٨﴾

Artinya: “ Dan jika seorang wanita khawatir akan nusyuz atau sikap tidak acuh dari suaminya, Maka tidak mengapa bagi keduanya Mengadakan perdamaian yang sebenar-benarnya, dan perdamaian itu lebih baik (bagi mereka) walaupun manusia itu menurut tabiatnya kikir. dan jika kamu bergaul dengan isterimu secara baik dan memelihara dirimu (dari nusyuz dan sikap tak acuh), Maka Sesungguhnya Allah adalah Maha mengetahui apa yang kamu kerjakan.

c. Terjadinya *syiqaq*

Jika dua kemungkinan yang telah disebut di muka menggambarkan satu pihak yang melakukan *nusyuz* sedangkan pihak yang lain dalam kondisi normal, maka kemungkinan yang ketiga ini terjadi karena kedua-duanya terlibat dalam *syiqaq* (percekcokan) misalnya disebabkan kesulitan ekonomi, sehingga keduanya sering bertengkar. Alasan untuk terjadinya perceraian lebih disebabkan oleh alasan *syiqaq*. Dalam penjelasan Undang-Undang No.7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dan Komplikasi Hukum di Indonesia dinyatakan bahwa *syiqaq* adalah perselisihan yang tajam dan terus-menerus antara suami istri.

d. Salah satu pihak melakukan perbuatan zina.

Salah satu pihak melakukan perbuatan zina hingga menimbulkan saling tuduh menuduh antara keduanya. Cara mengatasinya yaitu dengan cara membuktikan tuduhan yang didakwakan salah satunya menggunakan cara *li'an*, yaitu sumpah suami yang menuduh istrinya berzina, sedangkan dia tidak mampu mendatangkan empat orang saksi. *Li'an* sesungguhnya telah memasuki “gerbang putusannya” perkawinan, dan

bahkan untuk selama-lamanya karena akibat *li'an* adalah terjadinya talak *ba'in kubra*.

3. Perceraian Pegawai Negeri Sipil

Merujuk pada Undang-Undang (UU) Nomor 5 Tahun 2014 Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang bekerja pada instansi pemerintah. Perceraian hendaknya menjadi pilihan terakhir bagi pasangan suami istri setelah semua upaya telah ditempuh untuk menjaga keutuhan rumah tangga, begitu pula dalam keluarga PNS. Seperti yang kita ketahui bahwa PNS selaku abdi negara perceraian nya memiliki peraturan tersendiri berbeda dengan masyarakat biasa lainnya selain PNS, begitu pula dengan alasan perceraian bagi PNS juga telah di atur pula dalam Undang- Undang tersendiri.⁴⁴ Seperti yang telah di atur dalam PP No.10 Tahun 1983 tentang Alasan Perceraian PNS yaitu sebagai berikut:

a. Pasal 6

- 1) *Pejabat yang menerima permintaan izin untuk melakukan perceraian sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 wajib memperhatikan dengan seksama alasan-alasan yang dikemukakan dalam surat permintaan izin dan pertimbangan dari atasan Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan.*
- 2) *Apabila alasan-alasan dan syarat-syarat yang dikemukakan dalam permintaan izin tersebut kurang meyakinkan, maka pejabat harus meminta keterangann tambahan dari istri/suami dari pegawai negeri sipil yang mengajukan permintaan izin itu atau dari pihak lain yang dipandang dapat memberikan keterangan yang meyakinkan.*
- 3) *Sebelum mengambil keputusan, pejabat berusaha lebih dahulu merukunkan kembali suami istri yang bersangkutan dengan cara memanggil mereka secara langsung untuk diberi nasehat.*

b. Pasal 7

- 1) *Izin untuk bercerai dapat diberikan oleh pejabat apabila didasarkan pada alasan-alasan yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan dan ketentuan-ketentuan dalam peraturan pemerintah ini.*
- 2) *Izin untuk bercerai karena alasan istri cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai istri, tidak diberikan oleh pejabat.*
- 3) *Izin untuk bercerai tidak diberikan oleh pajabat apabila:*
 - a) *bertentangan dengan ajaran/peraturan agama yang dianut pegawai negeri sipil yang bersangkutan*
 - b) *tidak ada alasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1),*

⁴⁴ Ahmad Ghufron, Sudarsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1991),h. 2.

- c) *bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan/atau*
- d) *alasan yang dikemukakan bertentangan dengan akal sehat.*

Adapun alasan lain yang sering ditemui yang dapat mengakibatkan perceraian PNS yaitu dikarenakan sudah tidak rukun lagi rumah tangga antara suami istri baik itu di karenakan pertengkaran perbedaan pendapat dan lain sebagainya, ada pula di karenakan faktor ekonomi karena istrinya yang PNS dan lebih besar gaji istri daripada suami sehingga merasa istrinya lebih banyak berpenghasilan daripada suami, ada juga di karenakan adanya pihak ketiga di dalam rumah tangga, ada juga dikarenakan kekerasan di dalam rumah tangga dan lain sebagainya. Sedangkan dalam proses perceraian seorang ASN terdapat pula beberapa prosedur yaitu :

1. Surat Gugatan

- a. Penyebutan pihak dalam surat gugatan yang menggunakan kuasa harus terlebih dahulu menyebutkan penggugat materilnya dari pada kuasanya (penggugat formil) karena kuasa hukum tidak berkepentingan langsung secara pribadi dlam suatu surat gugatan.
- b. Jika kuasa hukum dalam surat gugatan disebut/ditulis mendahului penggugat materil, hakim dapat menegor kuasa hukum tersebut untuk memperbaiki surat gugatannya.
- c. Apabila kuasa hukum tetap tidak mau merubah, surat gugatan tetap sah dan tidak dapat dinyatakan cacat formil dengan alasan *obscuur libel*, akan tetapi dalam putusanya hakim harus menyesuaikan dengan ketentuan pada nomor 1 di atas.

Pasal 67 huruf (a) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan memang menyebutkan bahwa identitas para pihak (pemohon/penggugat dalam perkara perceraian) hanya mencakup tiga hal; nama, umur dan tempat tinggal, akan tetapi karena ada kepentingan tertentu perlu ditambah tiga hal lagi yaitu: pendidikan, pekerjaan dan agama, sehingga selengkapnya identitas para pihak dalam surat permohonan/gugatan adalah: nama, umur, agama, pendidikan, pekerjaan dan tempat tinggal. Sebagian surat gugatan ditemukan penyebutan kata “alamat” sebagai pengganti tempat tinggal. Hal ini tidak tepat, karena alamat adalah istilah dalam korespondensi, bukan istilah hukum. Identitas pekerjaan diperlukan

untuk mengetahui tingkat kemampuan para pihak sehingga dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam menetapkan bahan kewajiban yang harus dipikul para pihak. Oleh karena itu dalam mencantumkan pekerjaan para pihak harus disebut pekerjaannya yang riil dan lengkap, tidak hanya secara umum saja: seperti wiraswasta mesti jelas apa nama wiraswasta/usaha swastanya serta apa jabatannya dalam usaha tersebut, “PNS” perlu dicantumkan apa instansi dan jabatannya.

2. Tempat diajukan gugatan

Seorang istri (penggugat), secara langsung atau melalui kuasanya, yang akan menggugat cerai suaminya (tergugat) harus mengajukan gugatan cerai ke Pengadilan Agama yang wilayah hukumnya meliputi tempat kediaman istri (penggugat), kecuali apabila penggugat dengan sengaja meninggalkan tempat kediaman bersama tanpa izin tergugat. Dalam penggugat dan tergugat bertempat kediaman diluar negeri, maka gugatan diajukan ke Pengadilan Agama yang daerah hukumnya meliputi tempat perkawinan mereka dilangsungkan atau ke Pengadilan Agama Jakarta Pusat (Pasal 73 Undang-Undang No.7 Tahun 1989). Mengenai hal ini ada dua asas yang dapat digunakan dalam menentukan dipengadilan mana gugatan tersebut diajukan yaitu: *Actor squitor forum rey dan Actor squitor forum rey sitae*.⁴⁵

4. Dasar Hukum Perceraian Pegawai Negeri Sipil

Perceraian PNS di Pengadilan Agama di tinjau dari PP No. 10 Tahun 1983 jo. PP No 45 Tahun 1990 Tentang Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil yaitu pelaksanaan perceraian seorang PNS (Pegawai Negeri Sipil) secara hirarki yang tercantum pada Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 10

⁴⁵ Actor squitor forum rey adalah asas dalam hukum perdata yang menentukan kompetensi relative pengadilan. Menurut asas ini, gugatan harus di ajukan kepada pengadilan di tempat tinggal tergugat. Untuk pengadilan agama asas ini hanya berlaku dalam perkara selain perceraian, sebab dalam perceraian sudah di atur dalam undang-undang nomor 7 tahu 1989. Actor squitor forum rey sitae Asas actor squitir forum rey sitae, adalah bahwa gugatan diajukan ke pengadilan yang mewilayahi tempat benda itu berada. Asas ini dapat diterapkan di pengadilan agama dalam hal sengketa harta, baik harta bersama, kewarisan, wakaf, dan hibah.

Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.⁴⁶ Tujuannya agar diketahui oleh atasannya yaitu atasan berkewajiban untuk mendamaikan dan memeriksa apakah patut atau tidaknya untuk bercerai. Pada prinsipnya peraturan pemerintah ini bertujuan untuk kemaslahatan, yakni membentuk rumah tangga PNS yang bermartabat dan menjadi teladan bagi masyarakat pada umumnya. Pengkhususan peraturan ini untuk kepentingan penyelenggaraan sistem informasi kepegawaian, sebagai usaha untuk lebih meningkatkan dan menegakkan disiplin PNS serta memberikan kepastian hukum dan rasa keadilan.

Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 3 PP No. 45 Tahun 1990 perubahan atas PP No. 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil yang berbunyi:

- 1) Pegawai negeri sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin atau surat keterangan lebih dahulu dari pejabat.
- 2) Bagi pegawai negeri sipil yang berkedudukan sebagai penggugat atau bagi pegawai negeri sipil yang berkedudukan sebagai tergugat untuk memperoleh izin atau surat keterangan sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) harus mengajukan permintaan secara tertulis.
- 3) Dalam surat permintaan izin atau pemberitahuan adanya gugatan perceraian untuk mendapatkan surat keterangan harus dicantumkan alasan yang lengkap yang mendasarinya.

Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian, wajib memperoleh izin tertulis atau surat keterangan terlebih dahulu dari pejabat, baik itu Pegawai Negeri Sipil yang pria maupun yang wanita. Apabila persyaratan tersebut di atas telah terpenuhi dan telah mendapatkan izin dari pejabat, kemudian ia melakukan perceraian menurut Undang-Undang yang berlaku, maka ia wajib melaporkannya kepada pejabat melalui saluran hirarki selambat-lambatnya satu bulan terhitung mulai tanggal perceraian itu.⁴⁷ Jika berbicara mengenai surat izin untuk bercerai, maka surat izin tersebut sebenarnya merupakan ketentuan administrasi dalam proses di Pengadilan Agama.

⁴⁶ Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika,2017) h.21

⁴⁷ Riduan Syahrani, *Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil*, (Jakarta: Media Sarana Press, 1986) h, 65.

Pengadilan Agama dalam hal ini para hakim tidak terikat dengan surat izin untuk bercerai tersebut, namun Pengadilan Agama memeriksa hubungannya dengan gugatan bukan berdasarkan izin. Bila alasan-alasan untuk bercerai sesuai hukum yang berlaku sudah terpenuhi, pengadilan tidak bisa menolak atau menunda memeriksa perkara cerai itu dengan alasan belum ada izin dari atasan.

Sedangkan pejabat yang dimaksud oleh Pasal 3 Ayat (1) PP No. 45 Tahun 1990 berdasarkan Pasal 1 huruf (B) Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil (PP 10 Tahun 1983) adalah: ⁴⁸

- 1) Menteri
- 2) Jaksa agung
- 3) Pimpinan lembaga pemerintah non departemen
- 4) Pimpinan kesekretariatan lembaga tertinggi/tinggi negara
- 5) Gubernur kepala daerah tingkat I
- 6) Pimpinan bank milik negara
- 7) Pimpinan badan usaha milik negara
- 8) Pimpinan bank milik daerah
- 9) Pimpinan badan usaha milik daerah

Menurut penjelasan Pasal 3 Ayat (1) PP No 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, ketentuan ini berlaku bagi setiap PNS yang akan melakukan perceraian, yaitu bagi PNS yang mengajukan gugatan perceraian (penggugat) wajib memperoleh izin lebih dahulu dari pejabat, sedangkan bagi PNS yang menerima gugatan perceraian (tergugat) wajib memperoleh surat keterangan lebih dahulu dari pejabat sebelum melakukan perceraian.

Selanjutnya penjelasan Pasal 3 Ayat (2) PP No 45 Tahun 1990 mengatakan bahwa permintaan izin atasan perceraian diajukan oleh penggugat kepada pejabat secara tertulis melalui saluran hirarki sedangkan tergugat wajib memberitahukan adanya gugatan perceraian dari istri secara tertulis melalui saluran hirarki dalam jangka waktu selambat-lambatnya enam hari kerja setelah menerima gugatan perceraian.

⁴⁸ Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, hlm.27

Dengan demikian dapat diketahui bahwa PNS yang ingin melakukan gugatan perceraian terhadap pasangannya (sebagai penggugat) wajib meminta izin secara tertulis kepada pejabat, sedangkan bagi PNS yang menerima gugatan perceraian dari pasangannya (sebagai tergugat) selambat-lambatnya enam hari setelah menerima gugatan tersebut, PNS itu wajib memberitahukan perceraian secara tertulis kepada pejabat agar memperoleh surat keterangan dari pejabat.

Berkenaan dengan jangka waktu kewajiban atasan memberikan pertimbangan dan meneruskan kepada pejabat, kita mengacu pada Pasal 5 Ayat (2) PP No 45 Tahun 1990: “Setiap atasan yang menerima permintaan izin dari Pegawai Negeri Sipil dalam lingkungannya, baik untuk melakukan perceraian dan atau untuk beristri lebih dari seorang, wajib memberikan pertimbangan dan meneruskannya kepada pejabat melalui saluran hirarki dalam jangka waktu selambat-lambatnya tiga bulan terhitung mulai tanggal ia menerima permintaan izin dimaksud.”

5. Sanksi Bagi PNS yang Bercerai Tanpa Izin Atasan

Pada peristiwa perceraian tidak dapat ditentukan siapa-siapa yang akan berecerai dan tidak, karena permasalahan rumah tangga dapat melanda siapapun. Termasuk Pegawai Negeri Sipil, jika ia merasa rumah tangganya tidak dapat bahagia dan tidak harmonis lagi ia dapat mengajukan talak atau gugatan cerai. Walaupun Pegawai Negeri Sipil dianggap menjadi panutan oleh masyarakat kita tidak bias memungkiri bahwa Pegawai Negeri Sipil juga adalah manusia biasa yang akan mengalami masalah yang sama dengan masyarakat biasa. Yang membedakan adalah peraturan yang mengikat Pegawai Negeri Sipil dalam bertindak. Pengaturan hukum khusus perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil terdapat dalam PP No. 10 Tahun 1983 Juncto PP No. 45 Tahun 1990. Oleh karena itu, pertimbangan pengaturan hukum khusus bagi Pegawai Negeri Sipil dapat dipahami dari pertimbangan pemberlakuan kedua Peraturan Pemerintah tersebut. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 diberlakukan secara khusus bagi Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian berdasarkan berbagai pertimbangan, sebagai berikut: ⁴⁹

⁴⁹ Muhammad Syarifuddin. Sri Turatmiyah dan Annalisa Yahana, *Hukum Perceraian*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), Hal 434.

- a) Pertimbangan Hukum (Peraturan Perundang-Undangan) Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 di revisi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 merupakan penjabaran hukum dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan sinkronisasi terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 yang didasarkan atas asas-asas hukum perceraian, yaitu asas mempersukar proses hukum perceraian, asas kepastian pranata dan kelembagaan hukum perceraian, serta asas perlindungan hukum yang seimbang selama dan setelah proses hukum perceraian.

Selain itu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yang dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 memaknai perkawinan adalah ikatan lahir dan batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Karena tujuan perkawinan adalah membentuk keluarga yang bahagia dan kekal, maka perceraian sejauh mungkin dihindarkan dan dapat dilakukan dan hanya dapat dilakukan dalam hal-hal yang sangat terpaksa. Perceraian hanya dapat dilakukan apabila ada alasan-alasan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam peraturan Perundang-Undangan. Hak dan kedudukan istri adalah seimbang dengan hak dan kedudukan suami, baik dalam kehidupan rumah tangga maupun dalam pergaulan masyarakat, sehingga dengan demikian segala sesuatu dalam keluarga dapat dirundingkan. Dalam pelaksanaannya, beberapa ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tidak jelas Pegawai Negeri Sipil tertentu yang seharusnya terkena ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 dapat menghindar baik secara sengaja maupun tidak dalam ketentuan tersebut. Selain itu, ada kalanya pula pejabat tidak dapat mengambil tindakan yang tegas, karena ketidakjelasan rumusan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 itu sendiri, sehingga dapat memberi peluang untuk memberikan penafsiran sendiri sendiri.⁵⁰ Oleh karena itu, dipandang perlu melakukan penyempurnaan dengan menambah dan atau mengubah beberapa ketentuan Peraturan Pemerintah

⁵⁰ Muhammad Syarifuddin. Sri Turatmiyah Dan Annalisa Yahana, Op.Cit. Hal 444-445.

Nomor 10 Tahun 1983 tersebut dengan memberlakukan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990.

Beberapa perubahan yang dimaksud antara lain, kejelasan tentang keharusan mengajukan permintaan izin dalam hal akan ada perceraian. Selain itu, juga ada perubahan tentang pembagian gaji sebagai akibat terjadinya perceraian yang diharapkan dapat lebih terjamin keadilan bagi kedua belah pihak. Kehidupan Pegawai Negeri Sipil telah diatur sedemikian rupa, sehingga kesehariannya tidak dapat lepas dari norma-norma dalam aturan hukum kepegawaian. Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tidak saja menunjukkan bahwa aturan hukum kepegawaian tidak hanya berlaku ketika seorang Pegawai Negeri Sipil berada di kantor, tetapi juga di luar kantor.⁵¹

b) Pertimbangan Sosial (Kemasyarakatan)

Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 berkaitan dengan kedudukan Pegawai Negeri Sipil yang wajib memberikan contoh yang baik kepada bawahannya dan menjadi teladan sebagai warga negara yang baik dalam masyarakat termasuk dalam kehidupan keluarga.⁵² Kedudukan Pegawai Negeri Sipil dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 konsisten dan sinkron dengan kedudukan Pegawai Negeri Sipil menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, khususnya Pasal 3 Ayat (1), yang menegaskan bahwa Pegawai Negeri Sipil adalah unsur Aparatur Sipil Negara yang bertugas untuk melaksanakan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan.

c) Pertimbangan Institusional (Kelembagaan).

Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 adalah usaha untuk

⁵¹ Syafira Inayatul, *Hukum Islam Tentang Prosedur Perceraian Pegawai Negeri Sipil (Analisis Terhadap PP No 45 Tahun 1990)*, (Tesis, UIN Raden Intan Lampung, 2017), Hal 47.

⁵² Muhammad Syarifuddin. Sri Turatmiyah Dan Annalisa Yahana, *Op.Cit.*,halaman 445.

meningkatkan “disiplin” Pegawai Negeri Sipil dalam melakukan perkawinan dan perceraian yang merefleksikan kedisiplinan dalam melakukan kewajiban institusional.⁵³

Diantara peraturan yang mengikat tersebut adalah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, juga ada Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang apabila dilanggar akan diberi sanksi. Dasarnya Undang-Undang No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 sebagai pelaksanaannya, telah memuat ketentuan yang mengatur tentang tatacara perkawinan bagi seluruh warga negara Indonesia dan termasuk Pegawai Negeri Sipil. Hanya saja untuk Pegawai Negeri Sipil masih diatur lagi secara khusus dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil yang telah disebutkan di atas.

Termasuk cara bercerai Pegawai Negeri Sipil yang terdapat pada Pasal 3 PP No. 10 Tahun 1983 berisi:

- 1) *Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin lebih dahulu dari pejabat;*
- 2) *Permintaan untuk memperoleh izin sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diajukan secara tertulis;*
- 3) *Dalam surat permintaan izin perceraian harus dicantumkan alasan yang lengkap yang mendasari permintaan izin perceraian tersebut.*

Disempurnakan kembali oleh PP No. 45 Tahun 1990 yang berisi:

- 1) *Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin atau surat keterangan lebih dahulu dari pejabat;*
- 2) *Bagi Pegawai Negeri sipil yang berkedudukan sebagai penggugat atau bagi pegawai negeri sipil yang berkedudukan sebagai tergugat untuk memperoleh izin atau surat keterangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus mengajukan permintaan secara tertulis;*
- 3) *Dalam surat permintaan izin atau pemberitahuan adanya gugatan perceraian untuk mendapatkan surat keterangan, harus dicantumkan alasan yang lengkap yang mendasarinya.”*

⁵³ Muhammad Syarifuddin. Sri Turatmiyah Dan Annalisa Yahana, Op.Cit.,halaman 448.

Pemahaman yang dapat diambil dari Pasal 3 Peraturan Pemerintah di atas adalah bahwa izin pejabat bukan merupakan syarat mutlak (bagian hukum acara) untuk mengajukan perkara perceraian, akan tetapi hanya sebatas syarat administrasi. Sehubungan dengan hal itu, maka Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian harus memperoleh izin pejabat. Namun demikian, keharusan dari izin pejabat tersebut tidak mengurangi lembaga perceraian (pengadilan) apabila izin tersebut tidak ada. Artinya perkara tetap dapat diperiksa sekalipun pada saat mengajukan perkara belum dilengkapi dengan keterangan izin pejabat, sedangkan izin pejabat tersebut sifatnya dapat menyusul dan atas perintah hakim sidang tersebut dapat ditunda paling lama enam bulan. Meskipun izin pejabat hanyalah sebatas syarat administratif seperti yang telah memenuhi syarat tersebut akan mendapatkan sanksi atau hukuman disiplin berat berdasarkan pada ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Pada Pasal 16 PP No. 10 Tahun 1983 sanksi yang diberikan bersifat mutlak yaitu diberhentikan dengan hormat dari kedudukannya sebagai PNS, sedangkan dalam PP No. 45 Tahun 1990 hukuman disiplin tersebut telah ada perubahan sedikit ke arah yang adil yaitu dikenai salah satu hukuman disiplin berat. Bagi Pegawai Negeri Sipil yang tidak mendapat izin pejabat dalam melakukan perceraian atau tidak melaporkan perceraian kepada pejabat yang berwenang dalam jangka waktu selambat-lambatnya satu bulan terhitung sejak terjadi perceraian, dikualifikasikan melanggar hukum khusus perceraian yaitu Pasal 15 angka 1 PP No. 45 Tahun 1990 yang berbunyi: Pegawai Negeri Sipil yang melanggar salah satu atau lebih kewajiban/ketentuan Pasal 2 Ayat (1), Ayat (2), Pasal 3 Ayat (1), Pasal 4 Ayat (1), Pasal 14, tidak melaporkan perceraian dalam jangka waktu selambat-lambatnya satu bulan terhitung mulai terjadinya perceraian, dan tidak melaporkan perkawinannya yang kedua/ketiga/keempat dalam jangka waktu selambat-lambatnya satu tahun terhitung sejak perkawinan tersebut dilangsungkan, dijatuhi salah satu hukuman disiplin berat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil; Hal ini berarti bahwa “hukuman disiplin berat” yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 94 Tahun 2021 dapat dijatuhkan kepada Pegawai Negeri Sipil

Dalam perkara yang penulis teliti, jelas sudah bahwasanya Pegawai Negeri Sipil yang hendak melaksanakan perceraian tidak dapat melampirkan dan memberikan surat izin atasan sehingga menurut Pasal 15 Ayat (1) PP No. 45 Tahun 1990 Tentang Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, PNS yang tidak melaporkan perceraian dalam jangka waktu selambat-lambatnya satu bulan terhitung mulai terjadinya perceraian, dijatuhi salah satu hukuman disiplin berat berdasarkan PP No. 30 Tahun 1980 Tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Namun perlu diketahui bahwa PP No. 30 Tahun 1980 telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 50 PP No. 53 Tahun 2010. Jenis hukuman disiplin yang dimaksud dalam Pasal 7 menyatakan bahwa tingkatan hukuman disiplin terdiri dari:

- a. Hukuman disiplin ringan
 - 1) Teguran lisan
 - 2) Teguran tertulis, dan
 - 3) Pernyataan tidak puas secara tertulis
- b. Hukuman disiplin sedang, dan
 - 1) Penundaan kenaikan gaji berkala selama satu (1) tahun
 - 2) Penundaan kenaikan pangkat selama satu (1) tahun, dan
 - 3) Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama satu (1) tahun.
- c. Hukuman disiplin berat
 - 1) Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama tiga (3) tahun
 - 2) Pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah
 - 3) Pembebasan dari jabatan
 - 4) Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS dan
 - 5) Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

B. Tinjauan Umum tentang Keadilan Substansial

Keadilan adalah mahkota hukum, keadilan merupakan konsep terpenting dalam penerapan ilmu hukum, politik, dan sosial. Kata keadilan dalam bahasa Inggris ialah *Justice* kata "*jus*" dimana dalam bahasa Latin berarti hak atau hukum sedangkan dalam

Kamus Bahasa Inggris Oxford adalah adil.⁵⁴ Prinsip keadilan menurut John Borden Rawls terbagi menjadi 2 prinsip, yaitu Prinsip *Greatest Equal Liberty* dan prinsip Prinsip *the Difference* dan *Fair Equality of Opportunity*.⁵⁵

Yang pertama yaitu Prinsip *Greatest Equal Liberty* ini menganut kebebasan yang sebesar-besarnya terhadap pribadi seseorang layaknya hak asasi manusia dimana setiap orang memiliki prinsip kebebasan sebesar-besarnya seperti, kebebasan untuk berperan dalam kancah politik, kebebasan berpendapat atau demokrasi, kebebasan menjadi pribadi yang independen, kebebasan memilih agama sebagai keyakinan dan hak untuk mempertahankan harta pribadi.⁵⁶

yang kedua yaitu Prinsip *the Difference* dan *Fair Equality of Opportunity* Prinsip perbedaan ialah prinsip perbedaan sosial dan ekonomis dimana untuk tercapainya manfaat dan keadilan maka memberikan paling besar kepada orang kurang beruntung atau orang yang tidak memiliki peluang kesejahteraan, pendapatan serta otoritas untuk meminimalisir kesenjangan sosial dalam berkehidupan masyarakat. Selanjutnya prinsip persamaan yang adil atas kesempatan bahwa ketidaksamaan atau perbedaan dalam sosial ekonomi haruslah diatur dengan benar dan adil sehingga masyarakat boleh mendapat dan menikmati kesempatan yang sama tanpa terlebih dahulu membandingkan tingkat kedudukan seseorang dalam tatanan sosial masyarakat⁵⁷

Kata adil dalam Kamus Bahasa Inggris Oxford untuk subyek berarti melakukan apa yang benar secara moral namun menurut salah satu filsuf Yunani kuno terkenal Aristoteles dan Plato yang mencoba untuk mendefinisikan keadilan sejak abad 600SM, Aristoteles mengartikan keadilan terdiri dari kebenaran atau kebajikan seseorang dengan sesamanya, tindakan yang memberikan sesuatu kepada setiap orang sesuai dengan memberi apa yang menjadi haknya secara proporsional yaitu pemberian hak secara persamaan bukan persamarataan Sedangkan menurut muridnya Socrates yaitu Plato keadilan adalah perilaku kebajikan dalam tatanan institusi sosial yang saling menjalankan perannya sehingga terjadinya harmoni dalam berbagai tingkat tatanan institusi sosial. Keadilan memiliki makna sebuah keadaan dimana setiap mendapatkan perlakuan yang sama sesuai dengan hak dan tatanan sosial yang ada alias tidak pandang

⁵⁴ M Syamsudin, "Keadilan Prosedural Dan Substantif, PROCEDURAL AND SUBSTANTIVE JUSTICE" 7, no. 48 (2014): 18–33

⁵⁵ Khoiruddin Nasution, *Hukum Perkawinan I* (yogyakarta: Academia & Tazzafa, 2005), hlm 27.

⁵⁶ M Syamsudin, "Op.Cit.", hlm 34.

⁵⁷ M Syamsudin, "Op.Cit.", hlm 36.

bulu, agama, suku, ras tertentu. Prinsip dalam keadilan juga diperlukan untuk membimbing masyarakat dalam menyikapi kebijakan hukum dalam masyarakat.⁵⁸

Macam macam dari beberapa jenis keadilan itu sendiri terbagi menjadi beberapa bagian yang pertama yaitu keadilan distributif Keadilan distributif dikenal juga keadilan ekonomi menyangkut keadilan beberapa orang atau kelompok sehingga dapat menjadi manfaat dan kesetaraan yang sama-sama dirasakan oleh orang banyak. Seperti bayar pajak. Kemudian yang kedua adalah keadilan korektif, disebut keadilan korektif karena memiliki korelasi terhadap perbaikan terhadap kesalahan seseorang atau kelompok. Atau memberikan hukuman atau pembelajaran atas tindakan perbuatan atau kesalahan yang dilakukan oleh seseorang, dan mengembalikan segala sesuatu seperti keadaan semula sehingga seseorang paham dan mengetahui kesalahan yang dilakukan dan menyesali perbuatannya seperti membayar ganti rugi barang yang telah dicuri, yang ketiga adalah keadilan prosedural,⁵⁹ Masalah keadilan yang satu ini menyangkut keadilan bagaimana suatu informasi didapatkan dan diolah menjadi suatu keputusan atau outcomes yang netral sehingga terjaganya hubungan antar orang-orang dan merasakan keadilan yang dapat diterima. Keadilan prosedural meliputi beberapa aturan pokok seperti konsistensi, informasi yang akurat, representatif dan etis, yang keempat adalah keadilan retributive.

Keadilan yang berdasarkan prinsip hukuman yang adil dan proporsional, dimana hal tersebut bertujuan untuk mencegah seseorang dari perbuatan salah dimasa depan, yang terakhir yaitu Keadilan Substantif, Keadilan substantif terlahir dari peneralaran hukum terhadap pendekatan socio-legal untuk memahami permasalahan hukum di masyarakat secara kontekstual berdasarkan pertimbangan yang cermat, jujur, imparial, rasional dan objektif. Contoh isi putusan hakim dalam mengadili suatu perkara. Keadilan jenis ini bertumpu pada respon yang tumbuh dalam masyarakat dengan tujuan memahami suara hati masyarakat.⁶⁰ Dalam penegakan hukum mengandung supremasi nilai substansial yaitu keadilan namun semenjak digunakannya hukum modern, pengadilan tidak lagi tempat mencari keadilan (*searching of justice*).⁶¹

⁵⁸ Khoiruddin Nasution, *Op.Cit.*, hlm. 42.

⁵⁹ M Syamsudin, "*Op.Cit.*", hlm 47.

⁶⁰ M Syamsudin, "*Op.Cit.*", hlm 38.

⁶¹ Bernard L.Tanya,dkk, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, 2010, h.212

Lembaga peradilan sebagai penegak hukum tidak lebih sebagai corong Undang-Undang, yang memerankan aturan main dan procedural. Lembaga peradilan yang dulunya sebagai tempat mencari keadilan berubah menjadi tempat menerapkan peraturan Perundang-Undangan dan prosedur. Keadilan Undang-Undang seringkali mencederai keadilan masyarakat yang substansial. Karena keadilan yang terwujud (prosedural) tidak seperti keadilan (substansial) yang dikehendaki pencari keadilan. Jadi keterbatasan penegakan hukum konvensional adalah tidak dapat mewujudkan keadilan substansial, yaitu keadilan yang dikehendaki pencari keadilan apabila telah memenuhi unsur-unsur dalam suatu pasal maka hakim akan memberikan putusan.⁶² Keadilan Undang-Undang seringkali mencederai keadilan masyarakat yang substansial. Karena keadilan yang terwujud (prosedural) tidak seperti keadilan (substansial) yang dikehendaki pencari keadilan. Jadi keterbatasan penegakan hukum konvensional adalah tidak dapat mewujudkan keadilan substansial, yaitu keadilan yang dikehendaki pencari keadilan.

Hakim akan memberikan putusan. Keadilan Undang-Undang seringkali mencederai keadilan masyarakat yang substansial. Karena keadilan yang terwujud (prosedural) tidak seperti keadilan (substansial) yang dikehendaki pencari keadilan. Jadi keterbatasan penegakan hukum konvensional adalah tidak dapat mewujudkan keadilan substansial, yaitu keadilan yang dikehendaki pencari keadilan.

⁶² Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif*, Kompas Jakarta, 2010, hlm.83, juga dalam Suteki, *Kebijakan Tidak Menegakkan Hukum (Non Enforcement of Law) Demi Kemuliaan Keadilan Substantif*, 2010, hlm. 33

BAB III

PERTIMBANGAN HAKIM DALAM PUTUSAN No 3957/Pdt.G/2016/PA.Sda

A. Profil Pengadilan Agama Sidoarjo⁶³

Pengadilan Agama Sidoarjo merupakan salah satu dari empat lingkungan peradilan yang berada dibawah Mahkamah Agung RI, yang melaksanakan fungsi dan tugasnya sebagai pelayanan masyarakat yang mencari keadilan yang mana sesuai dengan amanat yang ada pada Pasal 24 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (telah diamandemen) yaitu “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam Lingkungan Peradilan Umum, Lingkungan Peradilan Agama, Lingkungan Peradilan Militer, Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”

Pada periode sebelum tahun 1975, Kantor Pengadilan Agama Sidoarjo terletak dalam satu kompleks perkantoran dengan Departemen Agama, Kantor Urusan Agama dan Perpustakaan di Masjid Agung Sidoarjo Jln.Sultan Agung No.40 Magersari Kecamatan Sidoarjo hingga pada tahun 1975 Kantor Pengadilan Agama Sidoarjo berpindah lokasi ke wilayah kelurahan Sekardangan Sidoarjo. Keadaan kantor Pengadilan Agama Sidoarjo pada saat itu masih sangat sederhana. Kantor Pengadilan Sidoarjo pada saat itu hanya memiliki satu ruang sidang, ruang ketua pengadilan, ruang wakil ketua dan ruangan lainnya yang hanya dipisahkan dengan sekat. Namun seiring dengan berjalannya waktu dan perkembangan zaman, kantor Pengadilan Agama Sidoarjo melakukan beberapa kali renovasi untuk meningkatkan kualitas pelayanan sedangkan teknologi komputer baru digunakan di Pengadilan Agama Sidoarjo sekitar tahun 2005.

Kompetensi absolut Pengadilan Agama tingkat satu, Pengadilan Agama Sidoarjo mempunyai kompetensi absolut yang sama, yang pada pokoknya ada Sembilan perkara, yaitu: perkawinan, kewarisan, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infaq, shodaqoh dan ekonomi syaria^h.

Wilayah yurisdiksi Pengadilan Agama Sidoarjo terdapat pada wilayah kabupaten Sidoarjo yang terletak antara 112,5 BT – 112,9 BT dan 7,3 LS – 7,5 LS dengan batas-batas sebagai berikut:

⁶³ PA Sidoarjo, “*Sekilas Pengadilan Agama Sidoarjo*”, dalam <http://pa-sidoarjo.go.id/>, diakses pada 3 Desember 2023.

- 1) Sebelah Utara : berbatasan dengan wilayah Kota Surabaya dan Kab. Gresik
- 2) Sebelah Timur : berbatasan dengan Selat Madura.
- 3) Sebelah Selatan : berbatasan dengan wilayah Kabupaten Pasuruan.
- 4) Sebelah Barat : berbatasan dengan wilayah Kabupaten Mojokerto

Wilayah Kompetensi relatif Pengadilan Agama Sidoarjo dalam memutuskan sesuatu hukum adalah seluas Kabupaten Sidoarjo sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama yang berbunyi: "Pengadilan Agama berkedudukan di Ibukota Kabupaten/Kota". Adapun wilayah yuridiksi Pengadilan Agama Sidoarjo terdiri dari 18 Kecamatan, 250 desa atau kelurahan.

B. Fungsi Pengadilan Agama Sidoarjo

Dalam melaksanakan tugas-tugas pokoknya Pengadilan Agama Sidoarjo memiliki fungsi sebagai berikut:

1. Fungsi mengadili (Judicial power), yaitu memeriksa dan mengadili perkara-perkara yang menjadi kewenangan pengadilan agama di daerah hukum masing-masing. (vide Pasal 49 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 jo. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Peradilan Agama).
2. Fungsi pengawasan, yaitu mengadakan pengawasan atas pelaksanaan tugas dan tingkah laku hakim, panitera/sekretaris, dan seluruh jajarannya. (vide : Pasal 53 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 jo. Undang- Undang Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Peradilan Agama) serta terhadap pelaksanaan administrasi umum. (vide : Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman). Pengawasan tersebut dilakukan secara berkala oleh Hakim Pengawas Bidang.
3. Fungsi pembinaan, yaitu memberikan pengarahan, bimbingan dan petunjuk kepada jajarannya, baik yang menyangkut tugas teknis yustisial, administrasi peradilan maupun administrasi umum. (vide : Pasal 53 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 jo. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Peradilan Agama).
4. Fungsi administratif, yaitu memberikan pelayanan administrasi kepaniteraan pada perkara tingkat pertama serta penyitaan dan eksekusi, perkara banding, kasasi dan peninjauan kembali serta administrasi peradilan lainnya. Dan memberikan

pelayanan administrasi umum kepada semua unsur dilingkungan Pengadilan Agama (kepegawaian, keuangan dan umum).

5. Fungsi nasehat, yaitu memberikan penjelasan, pertimbangan dan nasehat tentang hukum Islam pada instansi pemerintah di daerah hukumnya, apabila diminta. Hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 Pasal 52 Ayat (1) tentang Peradilan Agama.
6. Fungsi lainnya, yaitu pelayanan terhadap penyuluhan hukum, riset/penelitian dan lain sebagainya, seperti diatur dalam Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI Nomor : KMA/004/SK/II/1991 Tentang dan Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 7 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kepaniteraan dan Kesekretariatan Peradilan.

C. Visi Misi Pengadilan Agama Sidoarjo

Visi Pengadilan Agama Sidoarjo adalah terwujudnya Pengadilan Agama Sidoarjo yang agung, dalam mewujudkan visi tersebut, tentunya memiliki misi-misi diantaranya yaitu: ⁶⁴

1. Menjaga kemandirian Pengadilan Agama Sidoarjo
2. Memberikan pelayanan hukum yang berkeadilan kepada pencari keadilan;
3. Meningkatkan kualitas kepemimpinan Pengadilan Agama Sidoarjo;
4. Meningkatkan kredibilitas dan transparansi Pengadilan Agama Sidoarjo.
- 5.

D. Struktur Organisasi

Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, Pengadilan Agama Sidoarjo memiliki jajaran struktur organisasi, diantaranya sebagai berikut:

Gambar 3.1. Struktur Organisasi Pengadilan Agama Sidoarjo

⁶⁴Pengadilan Agama Sidoarjo, “Visi Misi Pengadilan”, diakses 5 Desember 2023, <https://pasidoarjo.go.id/profil-pengadilan/visi-misi-pengadilan>.



Sumber : Humas Pengadilan Agama Sidoarjo⁶⁵

Struktur Organisasi Pengadilan Agama Sidoarjo adalah berbentuk garis lurus mengerucut. Dengan begitu kekuasaan serta tanggung jawab pada setiap pimpinan dari yang teratas sampai yang di bawahnya sesuai dengan tupoksi mereka masing-masing. Struktur organisasi Pengadilan Agama Sidoarjo dibuat untuk memudahkan tugas-tugas pokok maupun tugas bantuan. Tugas pokok dalam hal ini melaksanakan kegiatan-kegiatan mengenai tujuan utama dari satuan kerja, sifatnya adalah teknis operasional dan berkaitan dengan bidang kegiatan penunjang atau dukungan kepada pelaksanaan tugas pokok, sifatnya adalah teknis administratif dan berkaitan dengan bidang sarana prasarana.

E. Kasus Posisi

1. Identitas Pemohon dan Termohon

⁶⁵ <https://pa-sidoarjo.go.id/> diakses pada 4 Januari 2024.

Pada tanggal 7 Desember 2016 penggugat mengajukan gugatan perceraian yang didaftarkan di Pengadilan Agama Sidoarjo dalam perkara Cerai Nomor 3957/Pdt.G/2016/Pa.Sda Pengadilan Agama Sidoarjo yang memeriksa dan mengadili perkara tertentu dalam tingkat pertama, pada persidangan Majelis Hakim telah menjatuhkan putusan pada perkara cerai talak antara pemohon selaku suami yang saat itu berumur 44 tahun, beragama Islam dan bekerja sebagai PNS di Sidoarjo, bertempat kediaman di Kabupaten Sidoarjo, yang saat itu memberikan kuasa kepada Yurid, S.H dan Endahwati, S.H, selaku Advokat yang berkantor di law office Yurid and Partner beralamat di Jalan Kutuk Barat No.42 Sidokare Sidoarjo, berdasarkan surat kuasa khusus tanggal 05 Desember 2015 yang terdaftar di register kepanitraan Nomor 1444/kuasa/XII/2016/PA/SDA untuk melawan termohon selaku istri saat itu berumur 32 tahun, beragama Islam, pekerjaan swasta, bertempat kediaman di kabupaten Sidoarjo. Akan tetapi sekarang tidak diketahui alamat dan tempat tinggalnya dengan jelas, baik di dalam ataupun di luar wilayah Republik Indonesia.⁶⁶

2. Duduk Perkara/Fundamentum Petendi⁶⁷

Fundamentum petendi adalah sebutan lain dari posita dalam sebuah gugatan. Ia merupakan dalil yang menggambarkan adanya hubungan yang menjadi dasar atau uraian dari suatu tuntutan. Untuk mengajukan suatu tuntutan, seseorang harus menguraikan dulu alasan-alasan atau dalil sehingga ia bisa mengajukan tuntutan seperti itu. Karenanya, fundamentum petendi berisi uraian tentang kejadian perkara atau duduk persoalan suatu kasus. Fundamentum petendi mencakup bagian yang memuat alasan-alasan berdasarkan keadaan kasusnya, dan bagian yang memuat alasan-alasan yang berdasarkan hukum. Tidak mungkin seseorang menuntut sesuatu kalau tidak dijabarkan dalam posita. Perbedaan posita dan petitum bisa membuat suatu gugatan dinyatakan tidak dapat diterima.

Dalam perkara ini pemohon memaparkan keinginannya di surat gugatan yang di antaranya berisikan agar hakim berkenan memberikan putusan mengabulkan permohonan cerai talak dan memberi izin terhadap pemohon untuk bisa mengucapkan ikrar talak pada termohon di hadapan sidang Pengadilan

⁶⁶ Salinan Putusan Pengadilan Agama Sidoarjo Nomor: 3957/Pdt.G/2016/PA.Sda.

⁶⁷ Salinan Putusan Pengadilan Agama Sidoarjo Nomor: 3957/Pdt.G/2016/PA.Sda.

Agama Sidoarjo serta membebankan kepada pemohon untuk membayar biaya perkara sesuai dengan peraturan yang berlaku. Pasangan ini telah melangsungkan perkawinan pada tanggal 02 Mei 2014 secara sah di hadapan pegawai pencatat nikah pada Kantor Urusan Agama Kecamatan Tembelang, Kabupaten Jombang Jawa Timur, dengan kutipan akta nikah nomor: 165/ 002/ V/ 2014 setelah perkawinan tersebut awalnya pemohon dan termohon hidup bersama di Kabupaten Sidoarjo sebagaimana layaknya suami istri dan dalam selang waktu itu belum dikaruniai seorang anak.

Awalnya kehidupan pemohon dan termohon berjalan harmonis akan tetapi sejak tanggal 07 Juli 2015 antara pemohon dan termohon sering terjadi perselisihan dan pertengkaran-pertengkaran yang di sebabkan Termohon apabila di nasehati pemohon selalu melawan Kedua Termohon apabila dinafkahi pemohon merasa kurang dan yang terakhir Termohon kurang terbuka dalam hal keuangan terhadap pemohon. Sehingga hal tersebut semakin memicu terjadinya perselisihan dan pertengkaran-pertengkaran antara pemohon dan termohon yang semakin lama semakin memuncak dan tidak bisa dimusyawarahkan, hingga menyebabkan termohon meninggalkan pemohon tanpa pamit pada tanggal 10 Juli 2015 dan sampai saat ini tidak diketahui alamat dan tempat tinggal termohon dengan jelas. Dengan demikian perkawinan pemohon dan termohon tersebut dirasa tidak dapat di pertahankan lagi, karena tujuan dari perkawinan adalah untuk membentuk rumah tangga yang bahagia lahir dan batin tidak bisa tercapai dan berdasarkan alasan-alasan yang dikemukakan pemohon tersebut di atas, maka pemohon merasa sudah tidak sanggup lagi hidup bersama dan meneruskan rumah tangga dengan termohon karena tidak ada lagi dan tidak bisa ditemukan keharmonisan /kecocokan sehingga pemohon mengajukan surat permohonan lewat kuasa hukumnya.

3. Keterangan Pemohon

Selepas perceraianya pemohon mendapatkan sanksi dari atasannya karena telah bercerai tanpa adanya surat ijin dari atasan, sanksi tersebut adalah penurunan golongan dari yang sebelumnya golongan II menjadi golongan satu, sebelumnya pemohon juga mendapat indikasi akan di mutasi di luar kota namun setelah adanya upaya untuk melakukan banding maka permohonan tersebut dikabulkan.

Menurut keterangan pemohon, pemohon sebenarnya memiliki niat untuk mengajukan surat ijin cerai tersebut, namun karena terkendala isu prosedural yang dimana hal tersebut juga masih berurusan dengan tergugat atau mantan isteri dari pemohon maka pemohon enggan dan memilih untuk memberikan surat pernyataan siap di sanksi didepan majelis hakim.

Berdasarkan pengakuanya pula, pemohon juga hendak akan melangsungkan pernikahan dengan calon isterinya saat itu, namun karena pemohon status pemohon yang belum bercerai dengan mantan isterinya, maka dari itu pemohon memiliki dorongan dan niat untuk segera menyelesaikan perkara perceraianya dengan mantan isterinya.

Dari penjelasan pemohon diatas, dapat disimpulkan bahwasanya pemohon memiliki permasalahan komunikasi dengan termohon atau mantan isterinya, dimana sudah setahun lebih isteri pemohon meninggalkan pemohon tanpa adanya kejelasan dan informasi dimana termohon tinggal / bermukim.

4. Keterangan Hakim Melalui Panitera PA. Sidoarjo

Berdasarkan keterangan, Drs. Surib Wahyudi selaku Panitera Pengadilan Agama Sidoarjo, Putusan No. 3957/Pdt.G/2016/PA.Sda. Diputus oleh Hakim Siti Aisyah pada 2016 yang lalu, saat ini yang bersangkutan sudah bertugas di Pengadilan Agama Kota Surabaya, dan saat ditanya mengenai alasan hakim tersebut surib menjelaskan bahwasanya putusan tersebut dulu sudah seringkali ditanyakan untuk berbagai keperluan tugas dan kepentingan mahasiswa dan menurut penjelasan hakim yang saat itu memutus perkara tersebut, diketahui bahwa hakim melihat keterangan saksi dan rumitnya prosedural yang dibebankan kepada pemohon serta hakim juga memiliki pertimbangan pertimbangan lain seperti pengakuan saksi yang diajukan oleh pemohon serta tidak hadirnya termohon dalam proses mediasi dan saat persidangan, karena pemohon juga menyanggupi untuk menandatangani surat pernyataan siap di sanksi maka dari itu hakim mengabulkan gugatan pemohon untuk dapat mentalak isterinya.

Berdasarkan penjelasan dari panitera dan pemohon, dapat disimpulkan bahwasanya yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah konsep keadilan substansial yang diberikan oleh hakim dan aturan surat ijin atasan yang berdampak pada jabatan pada instansi pemohon.

Menurut sudut pandang penulis, hakim sudah tepat memutus perkara tersebut dengan mengabulkan permohonan pemohon karena jika dilihat dari prosedur yang harus dilalui pemohon untuk mendapat surat ijin atasan serta didasari dengan alasan dan pengakuan pemohon dalam putusan sudah cukup kuat untuk menjelaskan bahwasanya putusan hakim merepresentasikan putusan yang mengandung nilai substansial bagi pemohon.

Namun sayangnya hal tersebut tidak diikuti dengan kebijakan atasan terkait dari tempat kerja dinas pemohon, dimana pemohon tetap harus di sanksi tanpa memperhatikan aspek sosial dan aspek lain dalam rumah tangga pemohon.

Setiap keadilan yang telah diatur melalui aturan-aturan yang telah ada, sudah seharusnya memberikan rasa keadilan substantif yang dapat memberikan dan merepresentasikan keadilan yang sebaik-baiknya.

5. Petitum/Tuntutan

Secara sederhana, Petitum adalah tuntutan yang diminta oleh pihak yang berperkara agar dikabulkan oleh hakim. Petitum harus dibuat secara rinci dan jelas dengan menyebut satu persatu apa yang dikehendaki, yang tentunya harus didasari oleh alasan-alasan yang sudah dijelaskan di bagian sebelumnya. Macam-macam bentuk petitum diantaranya adalah:

a. Bentuk tunggal

Petitum disebut berbentuk tunggal, apabila deskripsi yang menyebut satu persatu pokok tuntutan, tidak diikuti dengan susunan deskripsi petitum lain yang bersifat alternatif atau subsidair (subsidiary). Bentuk ini tidak boleh hanya berbentuk *compositor* atau *ex aequo et bono* (mohon keadilan) saja. Apabila petitum hanya mencantumkan *ex aequo et bono* saja, akibat hukumnya adalah:

- 1) Tidak memenuhi syarat formil dan materiil petitum
- 2) Gugatan dianggap mengandung cacat formil, sehingga harus dinyatakan gugatan tidak dapat diterima.

b. Bentuk alternatif

Petitum gugatan yang berbentuk alternatif dapat diklasifikasi sebagai berikut:

- 1) Petitum Primair dan Subsidair sama-sama dirinci, baik petitum Primair dan Subsidair sama-sama dirinci satu persatu dengan rincian yang saling berbeda. Hakim dalam menjatuhkan putusan harus memilih apakah petitum primair atau subsidair yang hendak dikabulkan. Hakim tidak boleh mencampuradukkan dengan cara mengambil sebagian dari petitum primair dan sebagian lagi dari petitum subsidair.
- 2) Petitum Primair dirinci, diikuti dengan petitum Subsidair. Dalam hal ini, sifat alternatifnya tidak mutlak, hakim bebas untuk mengambil seluruh dan sebagian petitum primair dan mengenyampingkan petitum *ex aequo et bono* (petitum subsidair). Bahkan hakim bebas dan berwenang menetapkan lain berdasarkan petitum *ex aequo et bono* dengan syarat harus berdasarkan kelayakan atau kepatutan (*appropriateness*), tentunya kelayakan dan kepatutan yang dikabulkan tersebut masih berada dalam kerangka petitum primair ataupun subsidair yang sudah disebutkan sebelumnya, sehingga putusan yang dijatuhkan tidak melanggar *ultra petitum partium* yang dinyatakan dalam Pasal 178 Ayat (3) Herzine Inlandsch Reglement (HIR) (mengabulkan melebihi dari apa yang dituntut), putusannya disebut mengandung *ultra vires* yaitu melampaui batas kewenangan mengadili (*beyond their power*).

Dilihat dari keterangan di atas dapat disimpulkan bahwa tuntutan yang terdapat dalam putusan ini adalah termasuk kedalam bentuk alternatif dengan tuntutan sebagai berikut :

- a. Mengabulkan Permohonan Cerai Talak Pemohon.
- b. Memberi izin kepada Pemohon (PEMOHON) untuk mengucapkan ikrar talak terhadap Termohon (TERMOHON) di hadapan sidang Pengadilan Agama Sidoarjo.
- c. Membebaskan kepada PEMOHON untuk membayar biaya perkara ini sesuai dengan peraturan yang berlaku Atau “Apabila Majelis Hakim berpendapat lain, maka mohon Putusan yang seadil – adilnya (*Ex aequo et bono*).

6. Pembuktian

Alat bukti memiliki hubungan dengan suatu perbuatan, di mana alat bukti dapat dipergunakan sebagai bahan pembuktian guna menimbulkan keyakinan hakim atas kebenaran adanya suatu tindak pidana yang telah dilakukan terdakwa. Pada dasarnya, pembuktian dalam perkara pidana berbeda dengan pembuktian dalam perkara perdata, didalam perkara pidana pembuktian bertujuan untuk mencari kebenaran materiil, yaitu kebenaran yang sesungguhnya sedangkan pembuktian dalam perkara perdata bertujuan untuk mencari kebenaran formil, yaitu hakim tidak boleh melewati batas-batas permintaan diajukan oleh para pihak yang berperkara. Hakim hanya cukup membuktikan dengan *preponderance of evidence*/ Sedangkan hakim pidana dalam mencari kebenaran materiil maka peristiwanya harus terbukti, dan dari putusan di atas dapat diambil kesimpulan mengenai pembuktian yang pemohon berikan dengan rincian dan penjelasan sebagai berikut :

- a. Fotokopi Kutipan Akta Nikah Nomor 0167/002/V/2014 tanggal 02 Mei 2014 yang dikeluarkan oleh PPN pada KUA Kecamatan Tembelang Kabupaten Jombang, bermaterai cukup sesuai dengan aslinya (P-1)
- b. Fotokopi Kartu Tanda Penduduk atas nama Pemohon, Nomor
- c. 3515151107720004, tanggal 27 Maret 2012, yang dikeluarkan oleh Dinas
- d. Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Sidoarjo, bermaterai cukup
- e. sesuai dengan aslinya (P-2)
- f. Fotokopi Surat Keterangan atas nama Termohon, Nomor
- g. 470/332/404.8.3.03/2017, tanggal 17 Mei 2017, yang dikeluarkan oleh Desa
- h. Pagerwojo Kecamatan Buduran Kabupaten Sidoarjo, bermaterai cukup
- i. sesuai dengan aslinya (P-3)
- j. Penggugat juga mengajukan dua orang saksi atas nama I, umur 46 tahun, agama Islam, pekerjaan Wiraswasta, tempat tinggal di Kabupaten Sidoarjo dan seorang saksi atas nama Saksi II : Nama Saksi II, umur 39 tahun, agama Islam, pekerjaan Wiraswasta, tempat tinggal di Kabupaten Sidoarjo

Oleh karena termohon tidak diketahui tempat tinggalnya secara jelas maka ia dipanggil menurut ketentuan Pasal 27 Peraturan Pemerintah No.9 tahun 1975 dan berdasarkan berita acara panggilan tanggal 15 Desember 2017 dan tanggal 16 Januari 2017 terdakwa telah dipanggil secara sah dan patut untuk hadir di persidangan, tetapi termohon tidak pernah hadir serta tidak ada orang lain yang hadir sebagai wakilnya dan ternyata ketidakhadiran termohon tersebut bukan

karena alasan yang sah menurut hukum oleh sebab itu termohon di nyatakan tidak hadir.

Dalam persidangan majelis hakim pun juga memberikan nasehat agar pemohon berdamai dan kembali rukun sebagai suami isteri bersama termohon sesuai yang diamanahkan pada Pasal 130 HIRJo. Pasal 82 Ayat (1) dan (4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama Jo.Pasal 31 Ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 serta Peraturan Mahkamah Agung RI. Nomor 01 tahun 2016 akan tetapi upaya tersebut tidak berhasil.⁶⁸

Pemohon menyerahkan perkaranya kepada Pengadilan Agama Sidoarjo karena secara kompetensi absolute telah sesuai dengan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang peradilan agama yang di ubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 Pasal I angka 37 Pasal 49 huruf (a) dan penjelasannya angka (8) dikarenakan pemohon melakukan perkawinan berdasarkan hukum Islam. Sedangkan memilih Pengadilan Agama yang terletak di Sidoarjo dikarenakan secara relatif pemohon menyatakan tempat tinggal termohon berada di wilayah hukum pengadilan agama sidoarjo dan hal ini pun sesuai dengan Pasal 66 Ayat (2) Undang- Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama jo Pasal 118 HIR perkara a quo merupakan kewenangan relatif Pengadilan Agama Sidoarjo

Dikarenakan pemohon bekerja sebagai PNS (Pegawai Negeri Sipil), Majelis Hakim telah memberi kesempatan pemohon untuk mengurus surat izin perceraian dari atasan pemohon akan tetapi pemohon menyatakan siap menanggung segala resiko yang telah dibuat sesuai surat keterangan bertanggal 17 Mei 2017.

Oleh karena itu pemohon mendalilkan telah menikah dengan termohon berdasarkan hukum Islam kemudian karena sering terjadi pertengkaran maka pemohon menuntut agar Pengadilan Agama Sidoarjo memberi izin kepada pemohon untuk menjatuhkan talak satu raj'i terhadap termohon di depan sidang pengadilan agama sidoarjo, oleh karenanya berdasarkan Pasal 39 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan jo. Pasal 66 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama, pemohon mempunyai legal standing untuk mengajukan permohonan perceraian tersebut. Maka

⁶⁸ Salinan Putusan Pengadilan Agama Sidoarjo Nomor: 3957/Pdt.G/2016/PA.Sda.

berdasarkan pertimbangan-pertimbangan dan karena permohonan pemohon telah memenuhi syarat formal suatu permohonan, petitum permohonan pemohon angka 1 yang meminta pengadilan menerima permohonan pemohon secara formal dapat di terima untuk di periksa.

Hal yang melatar belakangi pokok permohonan pemohon adalah agar Pengadilan Agama Sidoarjo memberi izin kepada pemohon untuk menjatuhkan talak satu raj'i terhadap termohon di depan sidang pengadilan agama sidoarjo dengan alasan bahwa antara pemohon dan termohon sering terjadi perselisihan dan pertengkaran yang di sebabkan karena Pertama Termohon apabila dinasehati pemohon selalu melawan. Kedua Termohon apabila di nafkahi pemohon merasa kurang. Ketiga hal yang menjadi alasan pemohon terakhir adalah Termohon kurang terbuka dalam hal keuangan kepada pemohon padahal seharusnya semua urusan rumah tangga bisa di bicarakan dan terbuka dalam hal apapun agar tidak terjadi kesalah pahaman dalam keluarga.⁶⁹

Sampai pada akhirnya bulan juli tahun 2015 termohon pergi dari rumah tanpa pamit pemohon, dan sampai saat ini tidak di ketahui alamat dan tempat tinggalnya dengan jelas. Sehingga termohon tidak hadir dan tidak menyampaikan bantahan terhadap permohonan pemohon saat proses persidangan berlangsung, dikarenakan termohon tidak dapat hadir akhirnya pemohon membuktikan dalil permohonannya di hadapan Pengadilan dengan mengajukan alat bukti tertulis dan saksi untuk dapat memenuhi syarat-syarat formil agar bisa bernilai sebagai alat bukti yang sah.

Maka dari itu tuntutan yang di kemukakan pemohon dengan berdasarkan bukti-bukti yang di ajukan pemohon, Majelis Hakim akhirnya mempertimbangkan tuntutan pemohon sebagaimana dengan apa yang di kemukakan Majelis Hakim dimana mengikuti peraturan yang terurai dalam surat permohonan pemohon petitum angka 2 yaitu dengan adanya bukti P.1 serta berdasarkan keterangan saksi 1 dan saksi 2 yang saling bersesuaian, telah terbukti bahwa pemohon dan termohon adalah suami istri dan telah terbukti bahwa setelah menikah pemohon dan termohon telah tinggal bersama di Kabupaten Sidoarjo dan telah hidup layaknya suami istri namun pemohon dan termohon belum di karuniai seorang anak.

⁶⁹ Salinan Putusan Pengadilan Agama Sidoarjo Nomor: 3957/Pdt.G/2016/PA.Sda.

Hal yang lain yang melatar belakangi pertengkaran antara pemohon dan termohon menurut saksi 1 dan saksi 2 yang mengetahui tentang apa yang terjadi di antara mereka di antaranya adalah karena termohon di rasa kurang dalam hal materi karena apabila termohon di beri nafkah oleh pemohon selalu merasa kurang dan dari hal itu sehingga menyebabkan termohon menjadi tertutup masalah keuangan terhadap pemohon itulah yang menjadikan pemohon sudah merasa tidak sanggup lagi hidup bersama dan membina rumah tangga bersama termohon.⁷⁰

Bukti lain yang di paparkan oleh para saksi adalah pihak termohon sudah meninggalkan pemohon setelah mengalami pertengkaran dan ketidaknyamanan lagi dalam membina hubungan sehingga mereka sudah tidak serumah sudah terbilang cukup lama yaitu sekitar 1 tahun 10 bulan mereka berpisah. Karena di rasa hubungan mereka sudah tidak baik lagi maka pihak saksi telah mengatakan bahwa sudah pernah menasehati mereka berdua agar mau kembali berdamai dan melakukan kewajiban serta hak-hak mereka sebagai suami istri sebelum pemohon melakukan permohonan perceraian ke pengadilan namun tidak berhasil, begitu juga dengan Majelis Hakim dan pihak Pengadilan Agama Sidoarjo, lembaga mediasi pengadilan telah mencoba mendamaikan dan menasehati pemohon dan termohon agar kembali rukun namun tetap tidak mau dan tetap tidak berhasil.⁷¹

Oleh karena itu hakim menimbang bahwa dalam perceraian harus ada unsur mitsaqan ghalidah untuk bisa mencapai tujuan yang suci dan mulia dalam melalui rumah tangga bersama sebagai pasangan suami istri, tetapi dalam keadaan yang rumit seperti itu dimana dirasa sudah tidak bisa lagi di temukan kecocokan dan kebaikan bersama bagi mereka yang hanya mana di keadaan tersebut selalu terjadi pertengkaran dan perselisihan maka tujuan perkawinan yang seharusnya di laksanakan dan sulit untuk bisa tercapai dimana di dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dimana tujuan perkawinan adalah untuk membentuk keluarga yang sakinah, mawaddah dan rahmah. Dari pengertian di atas dan dari sebab- sebab yang melatar belakangi keinginan pemohon untuk mengajukan permohonan cerai di pengadilan maka jalan keluar terbaik yang di pandang bisa di lakukan adalah dengan memisahkan pihak pemohon dan termohon dari ikatan perkawinan karena mereka berdua sudah tidak bisa di damaikan lagi dan pemohon merasa telah jera

⁷⁰ Salinan Putusan Pengadilan Agama Sidoarjo Nomor: 3957/Pdt.G/2016/PA.Sda.

⁷¹ Salinan Putusan Pengadilan Agama Sidoarjo Nomor: 3957/Pdt.G/2016/PA.Sda.

dan menolak untuk melanjutkan perkawinannya dengan termohon sehingga penyelesaian final yaitu perceraian bagi kedua belah pihak.

Maka berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas, maka dalil permohonan pemohon cukup beralasan dan telah memenuhi ketentuan hukum, oleh karenanya petitum permohonan pemohon agar pengadilan memberi izin kepada pemohon untuk menjatuhkan talak satu raj'i terhadap termohon di hadapan sidang pengadilan agama sidoarjo dapat di kabulkan. Dan di karenakan termohon tidak pernah hadir di muka sidangan meskipun ia telah di panggil dengan resmi dan patut sedangkan ketidakhadirannya tidak terbukti di sebabkan suatu halangan yang sah maka termohon dinyatakan tidak hadir. Maka karena permohonan pemohon telah memenuhi alasan hukum dan tidak melawan hak, maka berdasarkan Pasal 125 HIR permohonan pemohon di kabulkan dengan verstek dalam perkara yang pemohon ajukan di Pengadilan Agama.

Oleh karena itu Majelis Hakim memerintahkan kepada panitera pengadilan Agama Sidoarjo untuk mengirim salinan putusan yang berkekuatan hukum tetap kepada pegawai pencatat nikah yang wilayahnya meliputi tempat kediaman pemohon dan termohon dan kepada pegawai pencatat nikah di tempat perkawinan dilangsungkan untuk dicatat dalam daftar yang di sediakan untuk itu.

7. **Amar Putusan** ⁷²

Karena semua Pasal dalam peraturan Perundang-Undangan dan hukum Islam yang berkaitan dengan perkara ini maka pengadilan mengadili dan memutuskan bahwa kasus ini di selesaikan dengan point-point yang tercantum di deskripsi Putusan yaitu:

- a. Membenarkan bahwa termohon telah di panggil secara resmi dan patut untuk menghadap di muka sidang, namun tidak hadir.
- b. Mengabulkan permohonan yang inginkan pemohon secara verstek
- c. Memberikan izin kepada pemohon untuk menjatuhkan talak satu raj'i terhadap termohon di depan sidang pengadilan agama sidoarjo untuk bisa memutus tali perkawinan.
- d. Memohon kepada panitera pengadilan agama sidoarjo untuk mengirimkan salinan penetapan ikrar talak, kepada pegawai pencatat nikah kantor urusan

⁷² Salinan Putusan Pengadilan Agama Sidoarjo Nomor: 3957/Pdt.G/2016/PA.Sda.

agama kecamatan buduran kabupaten sidoarjo dan kecamatan tembelang kabupaten jombang dimana tempat tinggal pemohon dan termohon untuk dicatat dalam daftar yang telah di sediakan untuk itu.

- e. Pengadilan memutuskan bahwa pemohon dikenai biaya untuk membayar perkara sebesar RP.375.000,00(tiga ratus tujuh puluh lima ribu rupiah).

D. Analisis Pertimbangan Hakim Terhadap Perceraian Pegawai Negeri Sipil tanpa Izin Atasan (Studi putusan Nomor: 3957/PDT.G/2016/PA.SDA).

Dalam membuat keputusan dalam sebuah persidangan maka seorang Hakim harus mengemukakan pertimbangan Hukum sebagai pertanggung jawaban atas putusan yang dia buat, karena dalam membuat sebuah keputusan seorang hakim harus memperhatikan 3 asas, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian Hukum. Ada 3 hal yang mencakup pertimbangan hakim, antara lain:

1. Terkait kewenangan absolut dan relative Pengadilan Agama.

Kompetensi absolut merupakan kewenangan suatu lembaga peradilan yang dalam memeriksa dan mengadili perkara tertentu tidak dapat digantikan maupun diambil alih oleh lembaga peradilan lainnya.⁷³ Dengan berdasarkan pada pengertian kompetensi absolut, maka Pengadilan Agama berwenang memeriksa dan mengadili perkara perdata tertentu yang sesuai dengan peraturan Perundang-Undangan serta yang menyangkut masyarakat yang beragama Islam. Kompetensi absolut Pengadilan Agama dijelaskan dalam Pasal 49 Undang Undang Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Peradilan Agama, yang berbunyi :⁷⁴ “ Kompetensi absolut Pengadilan Agama adalah kekuasaan Pengadilan Agama yang berhubungan dengan jenis perkara yang menjadi kewenangannya. Pasal 49 Undang Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 7 Tahun 1989 dan perubahan kedua Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2019 tentang Pengadilan Agama serta asas personalitas keislaman menjadi dasar kompetensi absolut Pengadilan Agama dalam menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara-perkara :

- a. Perkawinan

⁷³ M. Anshary, Hukum Acara Perdata Pengadilan Agama dan Mahkamah Syariah (Bandung: CV Mandar Maju, 2017), 53.

⁷⁴ Pasal 49 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama.

- b. Kewarisan
- c. Wasiat
- d. Hibah
- e. Wakaf
- f. Zakat
- g. Infaq
- h. Shadaqoh
- i. Ekonomi syariah

Selain dari yang tersebut di atas Pengadilan Agama juga diberi kewenangan:

- a. Memberi keterangan, pertimbangan, dan nasehat Hukum Islam kepada Institusi Pemerintah didaerahnya apabila diminta.
- b. Demikian juga diberi tugas tambahan atau yang didasarkan pada Undang-Undang seperti pengawasan pada advokad yang beracara dilingkungan Pengadilan Agama, Pegawai Pencatat Akta Ikrar Wakaf, dan lain-lain.

Sedangkan Kompetensi relatif Pengadilan Agama dalam artian sederhananya adalah kewenangan Pengadilan Agama yang satu tingkat atau satu jenis berdasarkan wilayah. Seperti contoh Pengadilan Agama Sidoarjo dengan Pengadilan Agama Surabaya. Dalam hal ini antara Pengadilan Agama Sidoarjo dan Pengadilan Agama Surabaya adalah satu jenis dalam satu lingkungan dan satu tingkatan yaitu tingkat pertama.

Kompetensi relatif yang berlaku pada setiap peradilan dilihat pada hukum acara yang digunakan, dalam hal ini Pengadilan Agama dalam hukum acaranya adalah Hukum Acara Perdata Pasal 54 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama menerangkan bahwa dalam Peradilan Agama berlaku Hukum Acara Perdata yang berlaku di Peradilan Umum untuk itu dasar kompetensi relatif Pengadilan Agama adalah Pasal 118 Ayat (1) HIR atau Pasal 142 R.Bg jo Pasal 73 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

Pasal 118 Ayat (1) HIR menyatakan bahwa suatu gugatan itu harus diajukan sesuai dengan daerah hukum tergugat berada. Namun dalam hal ini ada pengecualian sebagaimana dalam Pasal 118 Ayat (2), Ayat (3), dan Ayat (4) yaitu apabila terdapat 2 tergugat maka gugatan boleh diajukan pada salah satu dari dua daerah tergugat berada, apabila tergugat tidak diketahui, gugatan diajukan pada

daerah penggugat, apabila gugatan yang diajukan terkait benda tidak bergerak maka gugatan diajukan di mana letak benda tidak bergerak tersebut berada, apabila ada tempat tinggal yang disebut dalam suatu akad maka gugatan diajukan pada tempat yang dipilih dalam akad tersebut.

Berdasarkan ketentuan ketentuan terkait aturan dan Pasal di atas, maka secara jelas penyelesaian perkara perceraian yang menyangkut masyarakat yang beragama Islam menjadi kompetensi absolut dari Pengadilan Agama, sebagaimana yang terjadi pada Putusan No. : 3957/PDT.G/2016/PA.SDA dimana pada kasus tersebut Hakim yang telah mengabulkan permohonan penggugat untuk bercerai meski tanpa adanya surat ijin dari atasan.

Jadi, berdasarkan Pasal 49 s/d 53 Undang-Undang No. 7 Tahun 1989, bahwa Pengadilan Agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutuskan dan menyelesaikan perkara-perkara di tingkat pertama salah satunya yaitu terkait perkara perceraian. Dengan demikian pengadilan agama berhak untuk memeriksa dan memberikan keputusan yang sah terkait dengan permohonan penggugat terhadap proses perceraian yang ia tempuh.

Sedangkan jika dilihat secara objektif sebenarnya dalam kasus ini Hakim sudah tepat karena Hakim berpandangan bahwasanya kedua mempelai tidak dapat lagi dipersatukan dalam satu ikatan rumah tangga dibuktikan dengan pihak tergugat yang tidak mau datang ketika akan dilakukan proses mediasi hingga proses persidangan hal ini juga didukung dengan keterangan para saksi yang diajukan penggugat terkait dengan kondisi rumah tangga penggugat yang memang tidak dapat lagi diselamatkan.

Dalam pertimbangan Hakim pada putusan Pengadilan Agama Sidoarjo Nomor: 3957/PDT.G/2016/PA.SDA, Pemohon menyerahkan perkaranya kepada Pengadilan Agama Sidoarjo karena secara kompetensi absolute telah sesuai dengan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 Pasal 1 Angka (37) Pasal 49 huruf (a) dan penjelasannya angka (8) dikarenakan pemohon melakukan perkawinan berdasarkan hukum Islam, sedangkan memilih Pengadilan Agama yang terletak di Sidoarjo dikarenakan secara relatif pemohon menyatakan tempat tinggal termohon berada di wilayah hukum Pengadilan Agama Sidoarjo dan hal ini pun sesuai dengan Pasal 66 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989

tentang Peradilan Agama jo Pasal 118 HIR perkara a quo merupakan kewenangan relatif Pengadilan Agama Sidoarjo.

2. Penerapan Hukum Formil.

Hukum formal atau hukum acara adalah kumpulan asas dan kaidah mengenai tata cara menegakkan “menegakkan” atau “mempertahankan” (*enforcement, handhaving*), tertera makna sebagai reaksi atas pelanggaran atau dugaan pelanggaran atau ketidak taatan atau dugaan ketidak taatan terhadap (atas) hukum materil.⁷⁵ Berdasarkan kepentingan di atas, hukum acara dapat dipandang sebagai derivasi atau turunan hukuman materil. Tanpa hukum materil tidak diperlukan hukum acara (hukum formal) adalah alat (instrument) untuk menegakkan atau mempertahankan hukum materil.

Hukum acara hukum formal sangat penting, tanpa hukum acara (hukum formal) hukum materil tidak dapat ditegakkan atau dipertahankan pentingnya hukum secara (hukum formal) dapat pula dikaitkan dengan asas negara hukum. Hukum acara (hukum) formal merupakan salah satu cara mewujudkan Negara hukum. Di satu sisi, hukum acara (hukum formal) mengatur tata cara pejabat penegak hukum menjalankan wewenang (termasuk batas-batas wewenang) agar tidak sewenang-wenang. Disisi lain, hukum acara mengatur tata cara memperlakukan dan tata cara pencarian peradilan mempertahankan atau memperoleh haknya. Dengan demikian, hukum formal atau hukum acara dapat juga disebut kumpulan asas dan kaidah mengenai tata cara melakukan reaksi atas pelanggaran atau dugaan pelanggaran atau ketidaktaatan atau dugaan ketidaktaatan terhadap hukum materil. Siapa dapat melakukan reaksi ? sejak ada organisasi Negara, lebih-lebih berdasarkan Negara hukum, wewenang menegakkan atau mempertahankan sebagai reaksi atas pelanggaran atau mempertahankan sebagai reaksi atas pelanggaran atau dugaan pelanggaran, ketidak taatan atau dugaan ketidaktaatan adalah tanggung jawab Negara atau pemerintah. Inisiatif reaksi dapat sematamata datang dari Negara atau pemerintah (pidana umum) atau bermula dari pencari keadilan (delik aduan atau gugatan keperdataan). Untuk memperkuat Negara atau pemerintah yang menegakkan atau mempertahankan hukum, maka dilarang orang perorang atau kelompok menegakkan atau mempertahankan hukum

⁷⁵ Bagir Manan, *Akselarasi Hukum di Indonesia*, hlm. 47.

sendiri seperti yang terjadi sebelum ada Negara. Menegakkan atau mempertahankan hukum sendiri lazim disebut mengadili sendiri (*eigenrichting*).⁷⁶ Larangan menegakkan hokum sendiri juga berlaku sekalipun sudah diperjanjikan (seperti parate eksekusi). Kemudahan parate eksekusi, karena tidak perlu melalui suatu gugatan, melainkan langsung meminta eksekusi.

Dalam perkara ini pada awal pengajuan gugatan oleh pihak pemohon bahwa pihak termohon tidak diketahui tempat tinggalnya secara jelas maka ia di panggil menurut ketentuan Pasal 27 Peraturan Pemerintah No.9 Tahun 1975 dan berdasarkan Berita Acara Panggilan tanggal 15 Desember 2017 dan tanggal 16 Januari 2017 terdakwa telah di panggil secara sah dan patut untuk hadir dipersidangan, tetapi termohon tidak pernah hadir serta tidak ada orang lain yang hadir sebagai wakilnya dan ternyata ketidakhadiran termohon tersebut bukan karena alasan yang sah menurut hukum, oleh sebab itu termohon di nyatakan tidak hadir. Dikarenakan pemohon bekerja sebagai PNS (Pegawai Negeri Sipil), Majelis Hakim telah memberi kesempatan pemohon untuk mengurus surat izin perceraian dari atasan pemohon akan tetapi pemohon menyatakan siap menanggung segala resiko yang telah dibuat sesuai surat keterangan bertanggal 17 Mei 2017. Akan tetapi pada pelaksanaan sidang selanjutnya termohon tidak hadir dan tidak menyampaikan bantahan terhadap permohonan pemohon saat proses persidangan berlangsung, namun berdasarkan prinsip menegakkan kebenaran dan keadilan dan untuk memenuhi ketentuan Pasal 76 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 jo. Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1970, Majelis berpendapat bahwa pemohon wajib membuktikan dalil permohonannya. Sehingga akhirnya pemohon telah mengajukan alat bukti tertulis yakni bukti P-1, P-2, dan P-3 serta saksi 1 dan saksi 2 yang selengkapny akan di pertimbangkan lebih lanjut.

Jika dilihat dari penerapannya majelis hakim telah menjalankan proses tahapan sesuai dengan aturan yang ada dari mulai pemeriksaan berkas, mediasi, memanggil kedua belah pihak namun jika disimak berdasarkan jalanya proses persidangan dan keterangan para saksi kehidupan rumah tangga kedua belah pihak tidak dapat lagi diselamatkan. Dalam perkara ini hakim juga telah berupaya mendamaikan kedua belah pihak berperkara pada setiap kali bersidang hal ini sesuai dengan Pasal 56 Ayat (2), Ayat (65), Ayat (82), Ayat (83) Undang-Undang

⁷⁶ Noah Webster, New Twentieth Century Dictionary of Law, Edisi II, (USA: Williams Collins Publisher Luc, 1987), h. 190.

No.7 Tahun 1989. selanjutnya jika kedua belah pihak hadir dipersidangan dilanjutkan dengan mediasi PERMA No 1 Tahun 2008 dalam hal ini Kedua belah pihak bebas memilih Hakim mediator yang tersedia di Pengadilan Agama Pelaihar tanpa dipungut biaya.

Apabila terjadi perdamaian, maka perkaranya dicabut oleh Penggugat/ Pemohon dan perkara telah selesai. Hakim juga telah memberikan nasihat, saran dan pertimbangan terhadap penggugat agar dapat memikirkan keputusannya untuk bercerai, namun penggugat tetap bersikukuh dengan pendiriannya karena merasa sudah tidak dapat untuk kembali membina rumah tangga bersama hal ini juga diperburuk dengan pihak tergugat yang tidak menghadiri persidangan meski sudah diundang beberapa kali sehingga membuat beberapa tahapan proses persidangan tidak dapat berjalan dengan baik.

3. Penerapan Hukum Material.

Hukum materil adalah kumpulan asas dan kaidah yang mendiskripsikan (melukiskan) hak-hak dan atau kewajiban-kewajiban, perintah-perintah dan atau larangan-larangan, atau petunjuk-petunjuk yang boleh atau tidak boleh dilakukan, yang dibenarkan atau dibenarkan dilakukan, atau tata cara yang harus ditempuh untuk mendapatkan atau mewujudkan sesuatu.⁷⁷ Sumber Hukum Materil Perkawinan Sumber hukum materil perkawinan terdiri dari dua kelompok utama yaitu hukum syari'ah dan hukum Negara. Hukum materil syari'ah telah pula dikemukakan, ada tiga kekhususan peradilan agama. Pertama; sebagai badan peradilan untuk orang-orang yang beragama Islam, kecuali untuk perkara ekonomi syari'ah. Kedua; sebagai peradilan yang menerapkan hukum syari 'ah ditambah dengan hukum-hukum Negara, putusan-putusan hakim, ajaran-ajaran hukum umum dan lain-lain sepanjang sesuai atau tidak bertentangan dengan hukum syari'ah. Ketiga; sebagai badan peradilan yang hanya menegakkan hukum yang bersifat (dalam lapangan) hukum keperdataan.⁷⁸

Sumber Hukum Syari'ah Di lingkungan peradilan agama, penerapan hukum syari'ah (sesuai wewenang), adalah primaat atau prevail dari hukum-hukum diluar hukum sayari'ah. Pengertian Primaat atau Prevail tidak sekedar

⁷⁷ Bagir Manan, Akselerasi Hukum di Indonesia (Jakarta: Cendana Press: 1999), h. 46.

⁷⁸ Khairul Mufti, Psikologi Keluarga Islam (Medan: Al-Hayat, 2017), hlm 16.

didahulukan dalam pilihan hukum (*choice of law*), tetapi juga mengandung makna hukum-hukum diluar hukum syari'ah yang menjadi wewenang peradilan agama harus bersesuaian (sesuai) dengan dan tidak boleh bertentangan dengan hukum syari'ah.⁷⁹ Sumber hukum syari'ah terdiri atas dan kaidah hukum dalam Al Qur'an, asas dan kaidah hukum Al Hadist, asas dan kaidah hukum dalam ijma, asas dan akidah hukum dalam qias, asas dan kaidah hukum dalam fiqh.

Sumber hukum di luar hukum syari'ah Meskipun secara dogmatic, dipercayai bahwa hukum-hukum syari'ah telah lengkap untuk mengatur prikehidupan umat manusia, tetapi di dapati beberapa faktor, sehingga diperlukan hukum-hukum yang dibentuk (oleh Negara) di luar hukum syari'ah. Faktor-faktor tersebut adalah :⁸⁰

- a. Sejumlah hukum syari'ah hanya terbatas pada asas belaka yang perlu dijabarkan dalam kaidah-kaidah lain – untuk menjamin kepastian hukum dan ketertiban hukum.
- b. Sejumlah hukum syari'ah hanya terdiri dari kaidah yang bersifat umum yang memerlukan rincian agar dapat dilaksanakan secara benar, tepat, dan baik.
- c. Sebagai hasil ijtihad, didapat berbagai ajaran (*mazhab*) fiqhi. Negara perlu mengatur pilihan-pilihan dari berbagai ajaran tersebut demi ketertiban hukum dan kepastian hukum.⁸¹ Meskipun dikatakan, pada umumnya kaum muslimin di Indonesia mengikuti fiqhi (*mazhab*) syafi'i, tetapi dalam kenyataannya ada penganut-penganut mazhab tradisional tersebut. Syafi'i sendiri memberikan kelonggaran “yang shahih adalah mazhabku”, Negara tetap mempunyai kewajiban menentukan atau setidaknya tidaknya menjamin ketertiban dalam pilihan-pilihan tersebut.⁸²
- d. Sebagai upaya menjamin penerapan hukum syari'ah tetap actual menghadapi perkembangan (perubahan) diperlukan berbagai pengaturan oleh Negara yang bertanggung jawab menerapkan hukum syari'ah.
- e. Berbagai pengaruh ajaran-ajaran (doktrin) dan sistem-sistem tatanan kehidupan di bidang politik, sosial, ekonomi, dan lainlain yang akan

⁷⁹ Khairul Mufti, *Op.Cit*, hlm 22.

⁸⁰ Armia, Fikih Munakahat (Medan: Manhaji, 2016), hlm 33.

⁸¹ Khairul Mufti, *Op.Cit*, hlm 24.

⁸² Armia, Fikih Munakaha, *Op.Cit.*, hlm 29.

memperkokoh sendi-sendi pelaksanaan Islam seperti sistem politik, sistem ekonomi, sistem sosial, dan lainlain.

Sumber-sumber hukum di luar hukum syari'ah yang diterapkan atau ditegakkan peradilan agama (sesuai kompetensi) meliputi :

- a. Peraturan (*legislation*) atau Keputusan tertulis (*writte decree*). (1) Peraturan Perundang-Undangan (UUD, UU, Perpu, PP, Perpres, Peraturan Menteri, Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Kepala Desa). (2) Perutaran kebijakan (*beleidsregels, policy rules, discretionary rules*). (3) Perapan-penerapan konkrit (*beschikking*). (4) Peraturan perencanaan (*plannen*) (5) Lain-lain (*busluiten van algemene trekking*)
- b. Peraturan-peraturan tidak tertulis (1) Hukum-hukum kebiasaan atau hukum adat (2) Jurisprudensi (putusan hakim)
- c. Ajaran-ajaran hukum umum (*general doctrine of law*).

Pengadilan adalah salah satu pranata (instrumen) Negara yang menegakkan dan mempertahankan hukum antara lain pengadilan agama atau peradilan agama. Selain badan peradilan atau pengadilan, penegakan atau mempertahankan hukum dilakukan oleh aparatur-aparatur lain, di kepolisian ada Undang-Undang No. 28 Tahun 1997 , kejaksaan ada Undang-Undang No.5 Tahun 1991 , Advokat ada Undang-Undang No.18 Tahun 2003, keimigrasian ada Undang-Undang No. 6 Tahun 2011, bea cukai ada Undang-Undang No.10 Tahun 2012, ada juga penegakan hukum secara administrative (misalnya pencabutan izin bangunan, pencabutan izin perdagangan, tindakan penertiban, dan lain sebagainya. Penegakan hukum juga dijalankan oleh berbagai lembaga sosial yang diakui atau dikuatkan oleh hukum seperti arbitrase, mediasi. Semua pranata penegakan (penegak) hukum yang disebut di atas, adalah penegakan (penegak) hukum (yang bersifat) represit. Tidak kalah penting adalah penegakan (penegak) hukum (secara) preventif Penegakan hukum secara preventif dilakukan melalui (oleh): Pertama ; ketaatan terhadap hukum. Ketaatan pada hukum merupakan senjata sosial yang sangat ampuh sebagai sarana penegakan hukum.

Secara tradisional, paling tidak ada dua cara mendorong (menekan) ketaatan pada hukum.

- a. Memuat syarat-syarat dengan berbagai rincian atau complicated yang akan memudahkan menunjukkan, atau menemukan, atau membuktikan telah terjadi pelanggaran. Syarat-syarat yang bermacam-macam itu diharapkan mendorong kehati-hatian dan ketaatan pada hukum.
- b. Meninggikan ancaman atau pengenaan hukuman (pidana atau administrasi). Dalam kenyataan dimensi sosiologis, instrument-instrument di atas tidak dengan sendirinya mendorong ketaatan pada hukum. Syarat-syarat yang berat atau complicated dapat menyebabkan hukum tidak efisien dan efektif serta justru mendorong berbagai penyelundupan hukum atau menyemarakkan cara-cara yang tidak sehat seperti sistem perantara, percaloan, menggunakan orang dalam dan lain sebagainya.

Hukum Materil Perkawinan Menurut BW termasuk kedalam hukum keperdataan. Sebetulnya, hukum perkawinan tidak semata-mata hukum keperdataan, keharusan mencatatkan perkawinan di kantor catatan sivil (*burjelijkestand*) sebagai satuan jabatan administrasi Negara, menunjukkan perkawinan diatur juga (masuk ke dalam) hukum administrasi Negara. Sekarang bagi yang melangsungkan perkawinan menurut agama islam tidak hanya dicatat oleh pejabat administrasi Negara (Pegawai Kantor Urusan Agama). Selain hukum-hukum administrasi Negara, hukum perkawinan mengandung pula regim hukum pidana, misalnya seperti dimuat Undang-Undang No.1 Tahun 1974, Pasal 61, PP No.7 Tahun 1975, Pasal 45. Dengan demikian hukum perkawinan sekaligus sebagai regim hukum keperdataan, hukum administrasi Negara, dan hukum pidana.

b. Aneka Ragam Hukum Materil Perkawinan Berdasarkan Penjelasan Pasal 49 Undang-Undang No.7 Tahun 1989, ada 22 bidang hukum materil perkawinan yang menjadi wewenang (kompetensi peradilan agama) yaitu :

- a. Izin beristeri lebih dari satu orang ;
- b. Izin perkawinan bagi yang belum melampaui umur 21 tahun, karena ada perbedaan pendapat antara wali, atau keluarga;
- c. Dispensasi perkawinan ;
- d. Pencegahan perkawinan ;
- e. Penolakan perkawinan oleh pegawai pencatat nikah ;
- f. Pembatalan perkawinan ;
- g. Gugatan kelalaian perkawinan kewajiban suami atau istri ;

- h. Perceraian karena talak ;
- i. Gugatan perceraian ;
- j. Penyelesaian harta bersama;
- k. Penguasaan anak;
- l. Ibu sebagai pemikul biaya pemeliharaan dan pendidikan anak;
- m. Kewajiban memberikan nafkah atau melaksanakan kewajiban kepada bekas istri; (
- n. Keabsahan anak;
- o. Pencabutan kuasa orang tua;
- p. Pencabutan kuasa wali;
- q. Penunjukan wali oleh pengadilan;
- r. Penunjukan wali, karena orang tua tidak menunjuk wali;
- s. Ganti rugi terhadap wali;
- t. Asal usul anak;
- u. Permohonan memberi keterangan untuk perkawinan campuran;
- v. Kedudukan perkawinan sebelum Undang-Undang No.1 Tahun 1974. Setelah adanya revisi pada hukum materil Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 yang diterapkan atau ditegakkan pengadilan agama yang meliputi hukum perkawinan, hukum waris, hukum wasiat, hukum hibah, hukum wakaf, hukum zakat, hukum infaq, hukum sadakoh, ditambahkan hukum ekonomi syari'ah.

Syarat – syarat diatas di tambah yang semata – mata ada dalam tubuh Undang-Undang seperti syarat – syarat perkawinan, atau syarat – syarat menurut hukum syari'ah lainnya. Daftar kompetensi didalam batang tubuh atau rincian (tambahan) oleh penjelasan – sepanjang bagi yang beragama islam memuat dua macam hukum materil : (1) Hukum materil yang bersumber atau semata-mata berdasarkan hukum syari'ah (seperti syarat sah perkawinan).

Pada dasarnya menurut ajaran Islam perceraian merupakan perbuatan halal namun paling di murkai Allah tapi dalam keadaan suami istri sudah tidak bisa saling mencintai lagi dan telah terjadi sifat jera dan menolak sebagai mana yang di alami pemohon tersebut, maka perceraian di bolehkan, dalam hal ini Majelis Hakim mengambil alih dan menjadikan pertimbangan sendiri, pendapat ahli hukum Islam yang tercantum dalam Kitab Madaa Hurriyatuz Fith Thalaq juz 1 hal 83 yang berarti: Islam memilih lembaga thalaq/cerai ketika rumah tangga sudah di anggap

goncang serta di anggap sudah tidak bermanfaat lagi nasehat/perdamaian dan hubungan suami isteri menjadi tanpa ruh (hampa), sebab meneruskan perkawinan berarti menghukum salah satu suami isteri dengan penjara yang berkepanjangan dan merupakan tindakan aniaya yang bertentangan dengan semangat keadilan.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas, maka dalil permohonan pemohon cukup beralasan dan telah memenuhi ketentuan Pasal 39 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 jo. Pasal 19 huruf (f) Kompilasi Hukum Islam, oleh karenanya petitum permohonan pemohon agar pengadilan memberi izin kepada pemohon untuk menjatuhkan talak satu raj'i terhadap termohon di hadapan sidang Pengadilan Agama Sidoarjo dapat dikabulkan dan dikarenakan termohon tidak pernah hadir di muka sidang meskipun ia telah dipanggil dengan resmi dan patut sedangkan ketidakhadirannya tidak terbukti disebabkan suatu halangan yang sah maka termohon dinyatakan tidak hadir.

Hakim sendiri dalam memutuskan perkara perceraian ini mempertimbangkan bahwa dalam perceraian harus ada unsur *mitsaqan ghalidah* untuk bisa mencapai tujuan yang suci dan mulia dalam melalui rumah tangga bersama sebagai pasangan suami istri, tetapi dalam keadaan yang rumit seperti itu dimana dirasa sudah tidak bisa lagi di temukan kecocokan dan kebaikan bersama bagi mereka yang hanya mana di keadaan tersebut selalu terjadi pertengkaran dan perselisihan maka tujuan perkawinan yang seharusnya di laksanakan dan sulit untuk bisa tercapai dimana di dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dimana tujuan perkawinan adalah untuk membentuk keluarga yang sakinah, mawaddah dan rahmah. Dari pengertian di atas dan dari sebab- sebab yang melatar belakangi keinginan pemohon untuk mengajukan permohonan cerai di pengadilan maka jalan keluar terbaik yang di pandang bisa di lakukan adalah dengan memisahkan pihak pemohon dan termohon dari ikatan perkawinan karena mereka berdua sudah tidak bisa di damaikan lagi, dan pemohon merasa telah jera dan menolak untuk melanjutkan perkawinannya dengan termohon sehingga kemanfaatan yang terbaik adalah dengan melakukan penyelesaian final yaitu perceraian bagi kedua belah pihak.

Pada dasarnya menurut ajaran Islam perceraian merupakan perbuatan halal yang paling di murkai Allah namun dalam keadaan suami isteri sudah tidak bisa saling mencintai lagi dan telah terjadi sifat jera dan menolak sebagai mana yang di alami pemohon tersebut, maka perceraian di bolehkan, dalam hal ini Majelis Hakim mengambil alih dan menjadikan pertimbangan sendiri, pendapat ahli hukum Islam

yang tercantum dalam Kitab Madaa Hurriyatuz Fith Thalaq juz 1 hal 83 yang berarti: Islam memilih lembaga thalaq/cerai ketika rumah tangga sudah di anggap goncang serta di anggap sudah tidak bermanfaat lagi nasehat/perdamaian dan hubungan suami isteri menjadi tanpa ruh (hampa), sebab meneruskan perkawinan berarti menghukum salah satu suami isteri dengan penjara yang berkepanjangan dan merupakan tindakan aniaya yang bertentangan dengan semangat keadilan.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas, maka dalil permohonan pemohon cukup beralasan dan telah memenuhi ketentuan Pasal 39 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 jo. Pasal 19 huruf (f) Kompilasi Hukum Islam, oleh karenanya petitum permohonan pemohon agar pengadilan memberi izin kepada pemohon untuk menjatuhkan talak satu raj'i terhadap termohon di hadapan sidang Pengadilan Agama Sidoarjo dapat dikabulkan dan dikarenakan termohon tidak pernah hadir di muka sidang meskipun ia telah dipanggil dengan resmi dan patut sedangkan ketidakhadirannya tidak terbukti disebabkan suatu halangan yang sah maka termohon dinyatakan tidak hadir.

Maka karena permohonan pemohon telah memenuhi alasan hukum dan tidak melawan hak, maka berdasarkan Pasal 125 HIR permohonan pemohon di kabulkan dengan verstek dalam perkara yang pemohon ajukan di Pengadilan Agama.

BAB IV
ANALISIS PUTUSAN DAN PERTIMBANGAN HAKIM BERDASARKAN
PERSPEKTIF KEADILAN SUBSTANSIAL

A. Analisis Terhadap Putusan Hakim Atas Perceraian Pegawai Negeri Sipil Tanpa Izin Atasan (Studi Putusan No. 3957/PDT.G/2016/PA.SDA)

Dalam perkara No. 3957/PDT.G/2016/PA.SDA adalah perceraian seorang PNS dimana perceraian tersebut tanpa Izin dari atasan yang kemudian diputus secara verstek oleh majelis Hakim, putusan verstek adalah putusan karena salah satu atau pihak termohon tidak hadir dalam persidangan. Namun dalam hal ini terjadi persoalan karena PNS yang bercerai tidak melampirkan surat izin cerai dari atasan sesuai dengan ketentuan yang berlaku namun majelis Hakim tetap mengabulkan gugatan pemohon untuk mentalak *raj'i* isterinya.

Sebenarnya dalam upaya mendamaikan kedua belah pihak Hakim beberapa kali menyarankan dan menasihati pemohon agar dapat berdamai dan memikirkan kembali niatnya untuk bercerai hanya saja keputusan pemohon sudah bulat dengan memberikan beberapa pernyataan dan mengajukan beberapa barang bukti serta saksi. Dalam perkara No. 3957/PDT.G/2016/PA.SDA terdapat beberapa fenomena atau beberapa hal yang menarik untuk dianalisis secara mendalam, yaitu :

1. Tidak Adanya Ijin Atasan/Pimpinan

Hal menjadi persoalan disini adalah PNS tersebut bercerai tanpa menyertakan izin dari atasan sesuai dengan ketentuan PP No. 10 Tahun 1983 tentang perceraian PNS dan lebih lanjut Hakim memutuskan perceraian tersebut tanpa izin dari atasan dan hanya berbekal surat pernyataan, persoalan dalam masalah ini terbagi dalam dua hal yaitu sahnya PNS mengajukan cerai tanpa surat izin atasan dan kekuatan surat pernyataan yang diajukan, dimana hal tersebut merupakan pokok pembahasan dari analisis yuridis dalam putusan ini.

Pembahasan yang pertama adalah seputar PNS mengajukan izin perceraian tanpa surat izin atasan, PNS mempunyai peraturan tersendiri yang mengatur ketertiban dan kepastian Hukum terkait perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil yang terdapat pada Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 yang telah diubah dengan PP. No. 45 Tahun 1990 yang berisi : ⁸³

⁸³ Ahmad Ghufron, Sudarsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1991),h.4

- a. PNS yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin atau surat keterangan lebih dahulu dari pejabat.
- b. Baik PNS yang berkedudukan sebagai penggugat atau tergugat harus mengajukan permintaan secara tertulis.
- c. Dalam surat permintaan izin tertulis yang dibuat untuk mendapatkan surat keterangan, harus dicantumkan alasan yang lengkap yang mendasari perceraian.

Dalam aturan tersebut jelas menyatakan bahwa seorang PNS harus mengurus dan mengajukan surat izin atasan terlebih dahulu saat bercerai dan tidak unsur pengganti seperti halnya surat pernyataan yang diajukan oleh pemohon dalam putusan ini. Terdapat sebuah sanksi yang telah diatur mengenai perceraian tanpa surat izin atasan tersebut meski Hakim sudah memberikan nasihat dan memberi waktu kepada pemohon tetapi pemohon tetap pada pendiriannya yaitu ingin segera mentalak isterinya dan bersedia menerima sanksi tersebut.

Pegawai Negeri Sipil yang melakukan gugatan cerai tanpa ada izin Pejabat maka Pegawai Negeri Sipil tersebut dapat dijatuhi hukuman disiplin berat seperti penurunan jabatan, pembebasan dari jabatannya hingga pemberhentian tidak hormat sebagai PNS sesuai dengan ketentuan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.

Terkait dengan surat pernyataan Hakim menganggap bahwa surat pernyataan tersebut sebenarnya tidak ada aturan yang dapat menggugurkan surat izin atasan tersebut namun Hakim juga tidak diperbolehkan menolak perkara dengan ketentuan Perma No. 10 Tahun 1983 yang diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 mengenai izin Perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, maka dari itu Hakim menilai surat pernyataan tersebut telah autentik dengan dilengkapi dengan materai dan tanda tangan pemohon, hal ini dilakukan oleh Hakim juga karena kondisi pada saat persidangan yang tidak kondusif dengan tidak hadirnya termohon dalam persidangan sehingga tidak dapat dilakukan proses mediasi, keterangan pemohon dan saksi serta pemohon yang menolak nasihat Hakim untuk berdamai.

2. Sanksi Bagi PNS yang Mengajukan Perceraian Tanpa Ijin Atasan

Pegawai Negeri Sipil yang akan mengajukan gugatan cerai wajib memperoleh izin dari atasan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil pada Pasal 3 Ayat (1) yang berbunyi :⁸⁴ *“Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin atau surat keterangan lebih dahulu dari Pejabat.”*

Akibat hukum yang dikenakan terhadap Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan gugatan cerai tanpa izin pejabat ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil pada Pasal 15 Ayat (1) yang berbunyi :

(1) Pegawai Negeri Sipil yang melanggar salah satu atau lebih kewajiban/ ketentuan Pasal 2 ayat (1), ayat (2), Pasal 3 ayat (1), Pasal 4 ayat (1), Pasal 14, tidak melaporkan perceraian dalam jangka waktu selambat-lambatnya satu bulan terhitung mulai terjadinya perceraian, dan tidak melaporkan perkawinannya yang kedua/ketiga/keempat dalam jangka waktu selambat-lambatnya satu tahun terhitung sejak perkawinan tersebut dilangsungkan, dijatuhi salah satu hukuman disiplin berat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Jadi akibat hukum bagi Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan gugatan cerai tanpa izin atasan itu dijatuhi salah satu hukuman disiplin berat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Oleh karena Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil telah diganti Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 dan diubah terakhir kali dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pasal 8 Ayat (4) yang berbunyi: Jenis Hukuman Disiplin berat sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf (c) terdiri atas:

- a. *penurunan jabatan setingkat lebih rendah selama 12 (dua belas) bulan;*
- b. *pembebasan dari jabatannya menjadi jabatan pelaksana selama 12 (dua belas) bulan; dan*
- c. *pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS.*

⁸⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, Psl. 3 yat (1);

Jadi Pegawai Negeri Sipil melakukan gugatan cerai tanpa ada izin Pejabat. Maka Pegawai Negeri Sipil dijatuhi hukuman disiplin berat seperti penurunan jabatan, pembebasan dari jabatannya hingga pemberhentian dengan hormat tidak ada permintaan sendiri sebagai PNS.

B. Analisis Terhadap Putusan Hakim Atas Perceraian Pegawai Negeri Sipil Tanpa Izin Atasan (Studi Putusan No. 3957/PDT.G/2016/PA.SDA) Perspektif Keadilan Substantif

Keadilan substantif adalah sebuah keadilan dimana hakim memutus perkara tidak hanya menggunakan Undang-Undang saja dalam menyelesaikannya namun juga menggali nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat (*living law*).⁸⁵ Hakim diharuskan memiliki sifat independen dan imparial dalam menyelesaikan perkara, yang berarti hakim memiliki kebebasan sesuai Undang-Undang dalam memutus perkara dan tidak ada campur tangan pihak luar.⁸⁶ Putusan keadilan substantive tidak hanya mengakomodir aturan yang berlaku dalam tahapan penemuan keadilan yang paling sosial. Keadilan bukan semata-mata persoalan yuridis semata, akan tetapi masalah sosial yang dalam banyak hal disoroti oleh sosiologi hukum, karakter keadilan substantif yang bertumpu pada respon masyarakat, dengan indah membentuk penyelesaian permasalahan bersandar pada hukum yang ‘mendalami suara hati masyarakat.’ Artinya, hukum mampu mengenali keinginan publik dan punya komitmen bagi tercapainya keadilan substantif.⁸⁷

Hakim yang memutus perkara dalam proses di persidangan adalah manusia bukan robot atau mesin, oleh karena itu putusannya tidak dapat dilepaskan dari subyektivitasnya sebagai manusia, dalam kapasitasnya sebagai manusia maka pembuatan putusan turut ditentukan oleh kondisi fisiologis dan psikis seorang hakim tersebut, hakim perlu memiliki kesehatan psikis sehingga putusannya benar-benar dibuat oleh manusia yang sehat rohaninya sehingga perkara yang diputus dapat menghasilkan dampak yang berkeadilan.⁸⁸

⁸⁵ Hadidjah La Jamaa, *Hukum Islam Dan UU Anti KDRT* (Surabaya: PT Bina Ilmu, 2008), hlm. 19.

⁸⁶ Haryono, Penegakan Hukum Berbasis Nilai Keadilan Sustainif, *Jurnal Hukum Progresif*, Vol. 7, No. 1, April 2019, hlm. 22.

⁸⁷ Ridwan.2008. “Mewujudkan Karakter Hukum Progresif dari Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik Solusi Pencarian dan Penemuan Keadilan Substantif.” *Jurnal Hukum Pro Justicia* Vol.26 No.2.

⁸⁸ Satjipto Rahardjo. *Sekitar Hakim Yang Memutus: Bahan Bacaan Mahasiswa* (Semarang: Program Doktor Ilmu

Kesulitan yang dihadapi hakim adalah ketika berhadapan dengan sekumpulan kalimat dalam Perundang-Undangan yang sering kali tidak jelas serta dengan landasan paradigma positivistik yang berarti seorang hakim harus memutus suatu perkara dengan menjunjung tinggi Undang-Undang serta aturan semata maka ia tak dapat mengelak dari persoalan tersebut karena kalimat Undang-Undang itu hampir selalu kurang jelas dan pembuatan kaidah-kaidah yang samar-samar⁸⁹ tentu membuat hakim harus selalu bekerja keras untuk menjatuhkan setiap perkara. Terlebih lagi jika perkara yang dihadapi terkadang tidak dapat dilihat secara prosedural atau dengan Undang-Undang dan aturan semata, tentu dalam hal tersebut hakim diminta untuk dapat menggali lebih dalam terkait persoalan tersebut sebelum memutus agar putusan tersebut dapat dinilai lebih berkeadilan. Dalam persoalan tersebut, maka proses pembuatan putusan hakim sangat terkait dengan hermeneutika atau Ilmu Penafsiran yang dalam hal ini hermeneutika mempunyai arti setidaknya-tidaknya dua makna sekaligus, yaitu : yang pertama hermeneutika hukum dapat dipahami sebagai metode interpretasi atas teks-teks hukum atau metode memahami terhadap suatu naskah normatif dan yang kedua hermeneutika hukum juga mempunyai relevansi dengan teori penemuan hukum.⁹⁰

Dalam memutus suatu perkara Hakim harus menerapkan beberapa asas dalam tiap tiap putusnya antara lain: ⁹¹

- 1) Asas Kemanfaatan.
- 2) Asas Keadilan.
- 3) Asas Kepastian hukum.

Dalam putusan ini Hakim seharusnya menunda persidangan, karena surat izin cerai yang belum dapat dilampirkan pemohon dari atasannya dan termohon yang tidak menghadiri proses sidang dan tidak mewakilkannya sehingga tidak mampu dilaksanakan proses mediasi. Namun dalam persidangan hakim tetap melanjutkan proses sidang karena pemohon yang melampirkan surat pernyataan siap disanksi karena cerai tidak menggunakan surat izin atasan kemudian termohon yang tidak hadir dan tidak dapat dihubungi, sebenarnya hakim telah

Hukum Undip, 2007), hlm 14.

⁸⁹ Otje Salman & Anton F. Susanto. *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali* (Bandung:Refika Aditama, 2005), hlm. 79-80.

⁹⁰ Jazim Hamidi. *Hermeneutika Hukum, Teori Penemuan Hukum Baru Dengan Interpretasi Teks.* (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm 48.

⁹¹ Hadidjah La Jamaa, *Op.Cit.*, hlm 34.

berupaya menasihati pemohon tapi karena niat pemohon yang sudah bulat ia tetap ingin melanjutkan proses perceraianya.

Hakim juga memperhatikan salah satu dalil yang diajukan oleh pemohon adalah antara pemohon dan termohon selalu terjadi pertengkaran dan tidak ada harapan bisa hidup rukun sebagai pasangan suami istri, dalil ini sesuai dalam Pasal 19 No.9 Peraturan Pemerintah Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang No 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan yang menerangkan tentang beberapa alasan perceraian yang berbunyi sebagai berikut, perceraian dapat terjadi karena alasan atau alasan-alasan:

1. Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pematat, penjudi, dan lain sebagainya yang sukar di sembuhkan;
2. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama 2 (dua) tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah;
3. Salah satu pihak mendapatkan hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman yang 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/istri;
6. Antara suami dan istri terus-menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.

Berdasarkan beberapa pertimbangan diatas tentu hakim mempertimbangkan terkait nilai nilai sosiologis yang dialami oleh pemohon yang disertai dengan aturan dan keterangan para saksi yang diajukan oleh pemohon, seperti contoh sikap termohon yang meninggalkan pemohon selama setahun lebih dan tidak hadir dalam persidangan tentu hakim menilai jika perkawinan tersebut tetap dilanjutkan maka akan mengakibatkan dampak negatif bagi pemohon maka dari itu Hakim memutuskan pemohon mentalak raj'i termohon.

Tetapi dalam perkara ini tentu pemohon selaku Pegawai Negeri Sipil harus siap menerima resiko apapun yang akan di berikan padanya karena telah melanggar Pasal 3 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 yang menerangkan bahwa setiap Pegawai Negeri Sipil wajib mendapatkan surat izin perceraian dari atasan, dan bisa dikenahi sanksi dari instansi terkait apabila melanggar seperti

yang tertuang pada Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Masalah di dalam putusan ini bukan pada penerapan hukum materiil tapi pada penerapan hukum formil, yaitu terkait dua aturan yang dalam implementasinya berbenturan satu sama lain, pengadilan Agama berhak tidak menerima gugatan dengan dasar:

1. Menyangkut kewenangan absolute dan relative.
2. Gugatan mengandung cacat.
3. Gugatan error in persona.

Permasalahan surat izin dari atasan adalah bagian dari prosedur administrasi Pengadilan Agama Sidoarjo dimana hal tersebut merupakan kewenangan meja satu di Pengadilan saat mendaftarkan perkara Jika meruntut dari hal administrasi atau formil maka seharusnya pihak pemohon menyerahkan surat izin dari atasan pada saat pendaftaran akan tetapi pemohon mengabaikan hal tersebut. Jika melihat tugas dan kewenangan dari meja satu sudah seharusnya surat perkara tersebut tidak diterima oleh Pengadilan Agama, akan tetapi jika melihat butir 5 SEMA Nomor 10 tahun 1984 Tentang Perceraian Pegawai Negeri Sipil, apa yang dilakukan pihak pengadilan telah sesuai dengan prosedur yang berlaku, adapun bunyi dari butir 5 SEMA Nomor 10 Tahun 1984 tersebut adalah:

1. Untuk memberikan waktu bagi Pegawai Negeri Sipil tersebut mendapatkan izin Pejabat yang dimaksud, sidang ditunda selama- lamanya untuk 6 (enam) bulan dan tidak akan diperpanjang lagi;
2. Apabila setelah waktu yang diberikan menurut butir 4 diatas lewat, dan Pegawai Negeri Sipil tersebut tidak mencabut surat gugatan cerai atau permohonan ijin beristeri lebih dari seorang, maka Hakim diharuskan memberikan peringatan kepada yang bersangkutan dengan menunjuk ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 yang memuat sanksi-sanksi pemberhentian sebagai Pegawai Negeri Sipil.⁹²

Berdasarkan ketentuan di atas sebenarnya Hakim telah memberi peringatan dan menasihati pemohon, tapi pemohon masih tetap pada pendiriannya untuk tetap melaksanakan perceraian dengan surat keterangan siap disanksi oleh instansi tempatnya bekerja.

⁹² Andi Hamzah, *KUHP dan KUHP*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1996), h. 94

1. Keadilan Substansial bagi Pemohon

Begitu pula halnya dengan urgensinya keadilan substantif dalam penyelesaian perkara perceraian ASN, sehingga dalam penyelesaian perkara nya perlu didasarkan pada aspek keadilan untuk semua pihak yang terkait, keadilan yang dimaksud mencakup pada pengertian bahwa penyelesaian perkara tersebut tidak mendiskriminasikan salah satu pihak. Kepentingan masing-masing pihak perlu diakomodasi asalkan sesuai dengan kenyataan yang sesungguhnya. Dalam persoalan ijin perceraian untuk ASN, Hakim sudah mempertimbangkan secara substantif bagi pemohon agar dapat melakukan perceraian meski surat ijin atasan yang belum diperoleh dan diganti dengan surat keterangan yang telah di tanda tangani.

Dalam perkara perceraian pemohon yang berstatus sebagai PNS tanpa surat izin atasan ini Hakim telah memihak kepada keadilan substansial daripada prosedural karena Hakim yang tetap mengabulkan gugatan Talak raj'i Pemohon meski tanpa surat izin atasan dan menerima surat keterangan pemohon yang bersedia di sanksi dari Instansi tempat pemohon bekerja. Hal ini sejalan dengan Pasal 5 Ayat (1) Undang-Undang No. 48 tahun 2009 tentang Perubahan Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman, yang menyatakan bahwa, "Hakim harus menggali nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat" yang berarti dalam memutus suatu perkara Hakim diharapkan dapat menggali dan mempertimbangkan aspek keadilan dilihat dari nilai nilai yang hidup dan berkembang di masyarakat yang terkadang memiliki perbedaan jika dilihat dari upaya prosedural.⁹³

Pertimbangan substantif oleh Hakim dalam memutus sebuah perkara juga dapat diartikan bahwa Hakim juga telah memperhatikan apakah putusannya akan berakibat buruk dan berdampak negatif mengenai kepercayaan masyarakat terhadap lembaga penegakkan hukum karena jika perkara dilihat kaku secara aturan saja maka hal tersebut belum tentu sesuai dengan kondisi sosiologis dalam sebuah perkara.

Dalam putusan ini Hakim memiliki beberapa pertimbangan dalam memutus perkara tersebut, yang pertama berdasarkan keterangan pemohon

⁹³ Anik Farida dkk, *Perempuan dalam sistem Perkawinan dan Perceraian di Berbagai Komunitas Adat* (Jakarta: Balai Penelitian dan Pengembangan Agama Jakarta, 2007), h.17

dan para saksi yang tidak mengetahui kemana perginya termohon yang diketahui termohon telah meninggalkan pemohon selama satu tahun delapan bulan.

2. Keadilan Substansial Bagi Termohon

Bagi tergugat hal ini dinilai adil karena tergugat atau sang isteri yang telah meninggalkan suami atau penggugat kurang lebih satu tahun, meski pengadilan dan majelis hakim telah mengarahkan agar tercipta perdamaian melalui tahapan mediasi dan nasihat dalam persidangan namun memang sang isteri sudah enggan bersatu dan memilih untuk menghindar dari segala macam proses persidangan.

Berdasarkan keterangan para saksi selama persidangan juga diketahui jika tergugat sudah sering cekcok dan bertengkar dengan pihak penggugat sejak saat masih bersama sehingga dapat diartikan memang sudah lama kehidupan rumah tangga mereka tidak akur atau sakinnah mawaddah wa rahmah.

Dalam perspektif Hakim berdasarkan hukum islam seorang isteri yang meninggalkan suami tanpa seijinya adalah haram⁹⁴, karena pada dasarnya suami yang bertanggungjawab atas kebutuhan seorang isteri dan sebagai pengganti orang tua isteri, maka dari itu izin dari suami merupakan kewajiban yang harus ditaati oleh seorang isteri. Yang kedua berdasarkan keterangan pemohon dan Saksi I bahwa termohon seringkali merasa kurang terkait nafkah yang diberikan suami dan sering terjadi perselisihan didalam rumah tangganya, tentu hal ini tidak dibenarkan karena isteri tidak dapat bersyukur dan menerima atas nafkah yang diberikan suami, perselisihan yang terjadi juga membuat situasi rumah tangga yang tidak kondusif.

Berdasarkan hal-hal yang disampaikan diatas tentu permasalahan tersebut berdampak pada kondisi sosiologis pemohon sebagai seorang suami, hal ini sejalan dengan kesanggupan pemohon dalam menerima sanksi yang ia tanda tangani dalam surat pernyataan karena bercerai tanpa menggunakan surat izin atasan Pegawai Negeri Sipil yang menunjukkan tekad bulat pemohon untuk segera mengakhiri perkawinannya. Upaya dalam mendamaikan rumah tangga pemohon juga sulit diwujudkan karena termohon yang pergi

⁹⁴ Khairul Mufti ,*Psikologi Keluarga Islam* (Medan: Al-Hayat,2017), h.15

meninggalkan suaminya dan tidak hadir dalam persidangan sehingga Hakim tidak dapat melakukan proses mediasi meski begitu Hakim telah mencoba menasihati pemohon agar mempertimbangkan kembali keputusannya namun pemohon masih tetap ingin melanjutkan proses perceraianya.

Fakta persidangan yang ada menjadi pertimbangan hakim mengenai unsur kemanfaatan yang ada kemudian apabila perkawinan dipertahankan, hal tersebut dinilai membawa kemadlaratan bagi pemohon, oleh karena itu jalan yang terbaik menurut majelis Hakim adalah mengakhiri perkawinan mereka dengan mengabulkan pemohon untuk melakukan Talak *raj'i*.

BAB V

KESIMPULAN

A. Kesimpulan

1. Pertimbangan Hakim dalam memutus perkara No. 3957/Pdt.G/2016/Pa.Sda. mengenai perceraian Pegawai Negeri sipil Tanpa Izin Atasan berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor: 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Pasal 19 huruf (f) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor: 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yaitu tidak adanya lagi kecocokan di antara kedua belah pihak yang merupakan tujuan dari perkawinan. Selain itu, meskipun tanpa adanya surat izin dari atasan, atas peringatan dari hakim pemohon telah menyatakan siap menanggung segala resiko yang telah di buat sesuai surat keterangan bertanggal 17 Mei 2017.
2. Pertimbangan Hakim dalam memutus perkara No. 3957/Pdt.G/2016/Pa.Sda. menurut perspektif keadilan substansial telah mewakili nilai nilai norma dan keadilan yang hidup di masyarakat dengan mempertimbangkan kondisi sosiologis pemohon dan keterangan beberapa saksi yang menggambarkan ketidakharmonisan rumah tangga pemohon sehingga hakim mengabdikan keinginan pemohon untuk mentalak isterinya meski tanpa surat izin atasan, hal ini dinilai telah sesuai dengan Pasal 1 Undang-Undang Nomor: 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Pasal 19 huruf (f) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor: 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Adapun pengantian surat izin dari atasan menjadi surat keterangan oleh pemohon atas peringatan dari hakim juga telah sesuai dengan butir ke-5 SEMA Nomor: 5 Tahun 1984 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor: 10 Tahun 1983.

B. Saran

1. Bagi setiap Pegawai Negeri Sipil, seharusnya tetap memenuhi aturan yang telah ada dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 Tentang Perceraian Pegawai Negeri Sipil ketika mengajukan perkara Perceraian di Pengadilan Agama melalui prosedur yang telah ditentukan sesuai dengan komitmen yang disampaikan saat dilantik menjadi PNS.
2. Bagi Mahkamah Agung dan pembuat kebijakan terkait, hendaknya mensosialisasikan SEMA Nomor: 5 Tahun 1984 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor: 10 Tahun 1983 agar tidak terjadi kesalahfahaman di masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal :

- Ali, Mohammad Daud. *Hukum Islam dan Peradilan Agama*. Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 1997.
- Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- Amni, Irdiana “ Analisis Pelanggaran Pegawai Negeri Sipil Terhadap Pp No . 10 Tahun 1983 Jo Pp No . 45 tahun 1990 tentang ijin perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil (Studi Kasus Di Kabupaten Jepara Tahun 1997-2006), *Skripsi* UIN Walisongo Semarang: 2008. Tidak dipublikasikan.
- Armia, Fikih Munakahat . Medan: Manhaji,2016.
- A.Qolawun, Awy, Tentang Perempuan dari Seks Dalam Rumah Tangga Hingga Bohong pada Suami, Jakarta: Mizzani, 2015.
- Arto, Mukti. *Praktek Perkara Perdata pada Pengadilan Agama*, Cet V Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004.
- Djamaan, Nur. *Fiqih Munakahat*. Bengkulu: Dina Utama Semarang, 1993.
- Farida, Anik dkk, *Perempuan dalam sistem Perkawinan dan Perceraian di Berbagai Komunitas Adat Jakarta*: Balai Penelitian dan Pengembangan Agama Jakarta, 2007.
- Ghufron, Ahmad &Sudarsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 1991
- Hadari, Nawawi dan Martini Hadari. *Instrumen penelitian bidang sosial*. Yogyakarta:Gadjah Mada University, 2006.
- Hamzah, Andi. *KUHP dan KUHP*, Jakarta: Rineka Cipta, 1996.
- Hamidi, Jazim. *Hermeneutika Hukum, Teori Penemuan Hukum Baru Dengan Interpretasi Teks*. Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Hartini, Sri dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia* Jakarta: Sinar Grafika,2017.
- Karom, Chisolil “ Cerai Gugat Perempuan PNS (Studi Kasus Di Pengadilan Agama Kendal) ” *Skripsi* UIN Walisongo Semarang: 2016. Tidak dipublikasikan.
- Lutfil Khakim, Lutfil. “Faktor Penyebab Perceraian Di Kalangan PNS di Kabupaten Grobogan Tahun 2018 dan 2019 (Studi Kasus Di Pengadilan Purwodadi Kelas 1A)” *Skripsi* UIN Walisongo Semarang: 2021.
- Makin, Asfihan. “ Tinjauan Hukum Islam Terhadap PNS Wanita Tidak Boleh Menjadi Istri

- Kedua, Ketiga Maupun Keempat (Analisis Putusan Pengadilan Tinggi Agama Mataram No. 0093/Pdt.g/2014/PTA. Mtr)” *Skripsi* UIN Walisongo Semarang: 2015. Tidak dipublikasikan.
- Muhammad Saifullah, “Integrasi Mediasi Kasus Perceraian Dalam Beracara di Pengadilan Agama“, *Jurnal- Ahkam*, vol 24, 2014.
- Mulyadi, Mohamad. “ Reset desain dalam Metodologi Penelitian” *Jurnal Studi Komunikasi Dan Media*, Vol.16, 2012.
- Mufti, Khairul. *Psikologi Keluarga Islam Medan: Al-Hayat*, 2017.
- Mustafa Al-Khin, Al Fiqh Al Manhaji Mazhab Al Syafie, Selangor: Darul Syakir Enterprise,2009.
- Nasution. *Metode Penelitian Naturalistik kualitatif*. Bandung: Tarsito, 2003.
- Nuruddin, Amiur, Hukum Perdata Islam di Indonesia. Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2014.
- PA Sidosarjo, “Sekilas Pengadilan Agama Sidoarjo”, dalam <http://pa-sidoarjo.go.id/>, diakses pada 3 Desember 2023.
- Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum, cetakan ke 11*, Jakarta: Kencana, 2011.
- Ramulyo, Mohd. Idris. *Hukum Perkawinan Islam: Suatu Analisis Undang-Undang No.1 Tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam*. Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2004.
- Rofiq, Ahmad, Hukum Perdata Islam di Indonesia. Jakarta: Rajawali,2015.
- Saebani, Ahmad Beni. *Perkawinan dalam Hukum Islam dan Undang-Undang*. Jakarta: Sinar Grafika, 2003.
- Saebani, Ahmad Beni dan Syamsul Falah. *Hukum Perdata Islam di Indonesia*. Bandung: Pustaka Setia, 2011.
- Salim. *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*. Jakarta: Sinar Grafika, 2006.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : Universitas Indonesia,1984.
- Soemiati. *Hukum Perkawinan Islam dan Undang Undang Perkawinan*, Yogyakarta: Liberty, 1976.
- Sudarsono. *Hukum Perkawinan Nasional*. Jakarta: PT. Rineke Cipta, 1991.
- Sunggono, Bambang. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2011.
- Supriyadi, Dedy. *Sejarah Hukum Islam (dari Kawasan Jazirah Arab sampai Indonesia)*, cet.1 Bandung: Pustaka Setia, 2007.
- Susanti, Dyah Ochtarina dan A’an Efendi. *Penelitian Hukum (Legal Research)*. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.

Salman, Otje & Anton F. Susanto. *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*, Bandung:Refika Aditama, 2005

Syaifuddin, Muhammad dkk. *Hukum Perceraian*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.

Syahrani, Riduan. *Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil*. Jakarta: Media Sarana Press, 1986.

Sani, Abdullah. *Hakim dan Keadilan Hukum* Jakarta: Bulan Bintang, 2016.

Triatmojo, Sudibyo. *Hukum Kepegawaian mengenai Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil* Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.

Sugiyono. *Metode Penelitian kuantitatif dan kualitatif* cet. Ke- 19, Bandung: Alfabeta, 2013.

Zainuddin. "Itsbat Talak Dalam Perspektif Hukum Perkawinan Di Indonesia," *jurnal Al-Aḥwāl*, Vol. 12, 2019.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor: 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 Tentang Perceraian Pegawai Negeri Sipil

SEMA Nomor: 5 Tahun 1984 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor: 10 Tahun 1983.

Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang- Undang Nomor: Tahun 1974 tentang Perkawinan

Website

<https://pa-sidoarjo.go.id/>

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

A. Data Pribadi

Nama : Sofwan Muzakky
Tempat, Tanggal Lahir : Bogor, 28 Oktober 1999
Alamat : Jln, Vetran 3 Tapos kec. Ciawi Kab. Bogor
Agama : Islam
Jenis Kelamin : Laki-laki

B. Identitas Orang Tua

Nama Ayah : Haris Efendi
Nama Ibu : Neneng Triana
Pekerjaan Ayah : Perangkat Desa
Alamat : Jln, Vetran 3 Tapos kec. Ciawi Kab. Bogor

C. Riwayat Pendidikan

SD Amaliyah Bogor
SMP Al-ma'hadul Islami Pasuruan
SMA Al-ma'hadul Islami Pasuruan
Universitas Islam Negeri Walisogo Semarang