

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang Masalah

Pasal 1 Undang-Undang No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan menyebutkan bahwa:

“Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.”<sup>1</sup>

Substansi yang terkandung dalam syariat perkawinan adalah mentaati perintah Allah serta sunnah Rasulullah, yaitu menciptakan kehidupan rumah tangga yang mendatangkan kemaslahatan, baik bagi pelaku perkawinan itu sendiri, anak turunan, kerabat maupun masyarakat, sehingga perkawinan dituntut untuk menghasilkan suatu kemaslahatan yang kompleks, bukan sekedar penyaluran kebutuhan biologis.

Dalam sebuah pernikahan terdapat hubungan timbal balik dan hubungan fungsional antara laki-laki dan perempuan, selain itu dalam pernikahan melahirkan hak dan kewajiban suami istri secara proporsional. Di antara banyaknya tujuan perkawinan, salah satunya adalah mewujudkan atau terciptanya rasa sakinah, mawaddah warrohmah, sesuai dengan bunyi Pasal 3 Kompilasi Hukum Islam Bab Perkawinan. Begitupun dalam Pasal 1 Undang-Undang No 1 Tahun 1974 tentang perkawinan disebutkan tujuan dari perkawinan tidak lain:<sup>2</sup>

“...untuk membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.”

Agar tujuan tersebut tercapai, sikap saling menghargai, memahami dan menghormati kepentingan masing-masing pihak, terutama hak dan kewajiban suami istri sebagai akibat hukum dari ikatan perkawinan sangatlah diperlukan yang kemudian diimplementasikan dengan penuh kesadaran dan tanggung jawab

---

<sup>1</sup> Undang-Undang No 1 Tahun 1974 *tentang Perkawinan* Pasal 1

<sup>2</sup> *Ibid*

sehingga hakikat dari tujuan tersebut, ketentraman dan ketenangan lahir batin terwujud dan sempurna pula kebahagiaan antara keduanya.

Kehidupan sosial rumah tangga tak jarang menimbulkan konflik, dimana salah satu hak dari suami istri terkadang terganggu bahkan terenggut dan menimbulkan kerugian, dan terkadang meskipun hak dan kewajiban sudah terpenuhi, perselisihan antara keduanya masih saja ada sebagai bumbu dalam sebuah perkawinan, ada kalanya konflik tersebut dapat diselesaikan secara damai, dan ada pula yang harus diselesaikan melalui meja hijau untuk mempertahankan hak masing-masing pihak.

Sering kita jumpai suami istri apabila ada perselisihan mengadu kepada orang lain yang dianggap dekat bahkan kepada kedua orang tuanya, terutama istri, ini diakibatkan karena salah satu pihak merasa haknya tidak terpenuhi dan tidak terlaksananya kewajiban dari pihak lain. Dan kemungkinan terburuk berujung pada putusnya ikatan perkawinan (perceraian). Faktor faktor penyebab adanya perceraian diantaranya, rasa cemburu yang berlebih, faktor ekonomi, banyak terjadi percekocokan sehingga tidak ada lagi keharmonisan, tidak adanya keseimbangan dalam mengurus rumah tangga dan lain sebagainya.

Proses hukum perceraian dewasanya telah diatur dalam Pasal 39 ayat (1) Undang Undang Nomor 1 Tahun 1974 yang mengharuskan hakim di depan sidang Pengadilan untuk mendamaikan suami dan istri.<sup>3</sup> Pengadilan Agama merupakan suatu lembaga yang berwenang dalam menyelesaikan permasalahan perdata bagi orang islam, termasuk yang paling khusus adalah dalam perkara perkawinan, yaitu masalah perceraian. Dengan kewenangan tersebut, Pengadilan Agama memiliki hak dan/atau untuk mengupayakan pencegahan terhadap terjadinya perceraian.

Oleh karena itu, Undang Undang Perkawinan angka (4) mengatur asas atau prinsip mempersulit terjadinya perceraian, yaitu:

“Karena tujuan perkawinan adalah untuk membentuk keluarga yang bahagia, kekal dan sejahtera, maka undang-undang ini menganut prinsip untuk mempersulit terjadinya perceraian untuk memungkinkan perceraian harus ada alasan-alasan tertentu serta harus dilakukan di depan sidang Pengadilan”<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Undang-Undang No 1 Tahun 1974 *tentang Perkawinan* Pasal 39

<sup>4</sup> Undang-Undang No 1 Tahun 1974 *tentang Perkawinan* Angka 4

Asas atau prinsip mempersulit perceraian dengan melibatkan pengawasan pengadilan, sesuai dengan prinsip hukum Islam mengenai perceraian yaitu antara Undang-Undang Perkawinan dan Hukum Islam. Dalam Islam meskipun perceraian merupakan sesuatu yang dibolehkan, akan tetapi perceraian tetap merupakan perbuatan yang tidak terpuji di mata Allah. sebagaimana dijelaskan dalam sebuah hadits menurut riwayat Abu Daud, Ibnu Majah dan disahkan oleh Hakim hadits dari Ibnu Umar r.a dari Nabi Muhammad SAW beliau bersabda:<sup>5</sup>

أَبْغَضُ الْحَلَالِ عِنْدَ اللَّهِ الطَّلَاقَ

*“Perkara halal yg paling Allah benci adalah perceraian” (H,R Abu Daud)*

Hal ini menjadi sebuah peringatan untuk umat manusia agar jangan terlalu menjatuhkan atau mempergunakan hak talak atau hak gugatnya. Kesulitan dalam proses perceraian sangat erat kaitannya dengan nilai kemuliaan dan kesucian yang dimiliki dan diikat dalam sebuah ijab qobul pernikahan, bahkan sebagaimana kita ketahui Allah memulai kalam Nya ketika ayat yang bersangkutan mengandung perihal pernikahan dengan kalimat kesucian dalam Qur’an Surat Yaasin ayat 36 dan Qur’an Surat ayat 21, berikut bunyinya:

سُبْحَانَ الَّذِي خَلَقَ الْأَزْوَاجَ كُلَّهَا مِمَّا تُنْبِتُ الْأَرْضُ وَمِنْ أَنْفُسِهِمْ وَمِمَّا لَا يَعْلَمُونَ - ٣٦ -

*"Maha suci Allah yang telah menciptakan semua pasangan baik dari apa yang tumbuh di bumi, dan dari jenis mereka (manusia) maupun dari makhluk-makhluk yang tidak mereka ketahui ( Q.S Yaasin 36 :36) ”<sup>6</sup>*

<sup>5</sup> Abu Dawud, Sunan Abi Dawud, juz 2, ( Beirut: Daar al-Kutub, 1996), h., 1863

<sup>6</sup> Departemen Agama RI, *Al-Quran dan Terjemahnya*, (Bandung: Gema Risalah Press, 1992) h., 710

وَمِنْ آيَاتِهِ أَنْ خَلَقَ لَكُمْ مِنْ أَنْفُسِكُمْ أَزْوَاجًا لِتَسْكُنُوا إِلَيْهَا وَجَعَلَ بَيْنَكُمْ مَوَدَّةً وَرَحْمَةً إِنَّ فِي ذَلِكَ لَآيَاتٍ لِقَوْمٍ يَتَفَكَّرُونَ - ٢١ -

*“Diantara tanda-tanda (kebesaran dan kekuasaan) Allah adalah Dia menciptakan dari jenismu pasangan-pasangan agar kamu (masing-masing) memperoleh ketentraman dari (pasangan)-nya, dan dijadikannya diantara kamu mawaddah dan rahmah. Sesungguhnya yang demikian itu benarbenar terdapat tanda-tanda bagi kaum yang berpikir ( Q.S : Ar-Rum : 30 : 21).”*<sup>7</sup>

Adanya perceraian akan menimbulkan akibat hukum tersendiri baik terhadap suami maupun istri ataupun pihak lain yang bersangkutan, sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan. Perceraian dapat terjadi kepada siapapun, baik dari kelompok yang pendidikannya rendah maupun tinggi sekalipun, kalangan bawah, menengah dan atas. Mengenai perceraian ini dapat terjadi pada masyarakat pada umumnya atau di kalangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) atau yang akrab sebut Aparatur Sipil Negara. Di era modern ini, perceraian menjadi semakin marak dengan alasan-alasan beragam dan terkadang dengan alasan yang sepele.<sup>8</sup>

Pegawai Negeri Sipil (PNS) menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang No.8 Tahun 1974 *Juncto* Undang-Undang 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

<sup>7</sup> Departemen Agama RI, *Ibid* h., 644

<sup>8</sup> Mohammad Choris Firis Nanda dkk. *Fenomena Perceraian di kalangan Aparatur Sipil Negara di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Ponorogo*. JIPP : Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan Vol 05 No 01 Hal: 01 – 07 h., 2

diserahi tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pegawai Negeri sipil merupakan bagian dari jenis Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagaimana diatur dalam Undang Undang Aparatur Sipil Negara Nomor 5 Tahun 2014 Pasal 1 ayat (1) menjelaskan bahwa Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan pegawai Pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Kemudian pada ayat (2) disebutkan bahwa Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya ASN adalah Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas Negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan Perundang - undangan, dari dua ayat tersebut dapat kita simpulkan bahwa Pegawai Negeri Sipil adalah unsur Aparatur Negara, Abdi Negara, dan Abdi Masyarakat yang harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat baik dari segi tingkah laku, tindakan, dan ketaatan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku diantaranya Aparatur Sipil Negara harus memberikan contoh dan keteladanan kepada sesama Aparatur Sipil Negara, bawahannya, dan masyarakat dalam hubungan rumah tangga. Sehubungan dengan hal ini maka Aparatur Sipil Negara dibebankan ketentuan disiplin yang tinggi.<sup>9</sup>

Dalam hal perceraian Pegawai Negeri Sipil terdapat ketentuan yang mana Pegawai Negeri Sipil wajib memperoleh izin terlebih dahulu dari atasan atau pejabat yang berwenang, jika diizinkan maka boleh melanjutkan ke tahap perceraian selanjutnya sesuai dengan peraturan perceraian pada umumnya. Amanat Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 pejabat diwajibkan untuk melakukan pembinaan atau usaha untuk mendamaikan PNS yang berada dalam instansinya jika

---

<sup>9</sup> Nurhayati Hasan & La Haji. *Efektifitas Izin Atasan Dalam Perceraian Aparatur Sipil Negara Di Wilayah Hukum Pengadilan Agama Limboto*. Jurnal Ilmiah Al-Jauhari (Jiaj) Studi Islam Dan Interdisipliner Volume 3 No 2 September 2018 Issn 2541-3430 E-Issn 2541-3449

terjadi perceraian, hal tersebut dikarenakan PNS perlu mendapat izin dari pejabat sebelum bercerai.

Selain amanah peraturan perundangan peran instansi dalam masalah perceraian diharapkan dapat membantu penyelesaian masalah pegawai tersebut, dikarenakan secara langsung atau tidak langsung kinerja dan produktivitas pegawai akan terganggu. Inilah yang dimaksud bahwasannya jika PNS akan melakukan perceraian harus mendapatkan izin dari atasannya dan menunjukkan betapa pentingnya peran instansi untuk membantu menyelesaikan permasalahan tersebut. Dimana hal tersebut tertuang pada Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin PNS, yaitu jika PNS tidak mendapatkan izin sebelum bercerai maka dapat dikenakan salah satu sanksi hukuman disiplin berat diantaranya Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun.

1. Pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah.
2. Pembebasan dari jabatan bagi PNS yang menduduki jabatan struktural atau fungsional tertentu.
3. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS

Ketentuan izin tersebut dimaksudkan karena pegawai negeri sipil merupakan tulang punggung pemerintahan dalam melaksanakan pembangunan nasional semua itu ditentukan oleh kedudukan dan peranan dari pegawai negeri sipil tersebut. Semua perihal yang berkaitan dengan pegawai negeri sipil diatur dalam undang-undang. Mengenai perceraian bagi pegawai negeri sipil telah diatur pelaksanaannya dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang kemudian diubah dan tambah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 *Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil* Pasal 3

- (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

Hal tersebut merupakan syarat kelengkapan material atau syarat kelengkapan khusus, sebenarnya tidak lain sudah merupakan syarat untuk pemeriksaan atau pembuktian perkara. Sama sekali bukan syarat untuk boleh atau tidaknya perkara diterima pendaftarannya di Pengadilan.<sup>11</sup> Namun akan lebih baik syarat kelengkapannya umum sudah sekaligus dilengkapi dengan syarat kelengkapan khusus pada saat mendaftarkan perkara.

Dalam putusan verstek Cerai Gugat Nomor Perkara 0156/Pdt.G/2016/PA.Pyk, yang mana duduk perkaranya adalah penggugat atau istri yang ingin bercerai di Pengadilan Agama dengan alasan tergugat atau suami selingkuh, meninggalkan tempat kediaman bersama dan tidak memberi nafkah, Penggugat berprofesi sebagai PNS, namun Penggugat tidak mencantumkan surat izin perceraian sesuai dengan peraturan mengenai perceraian pegawai negeri sipil (PNS) dan tidak pula memberikan alasan yang jelas mengapa ia tidak mencantumkan surat izin dari atasan tersebut, kemudian dalam proses persidangan hakim meminta untuk meminta izin terlebih dahulu akan tetapi atasan penggugat menyerahkan Surat Pernyataan yang dibuat tanggal 29 Maret 2016 oleh Kepala Dinas Kabupaten Limapuluh Kota, selaku atasan Penggugat, yang menerangkan bahwa Penggugat tidak memerlukan izin atasan untuk bercerai dengan Tergugat dikarenakan pernikahan Penggugat dan Tergugat belum dilaporkan dan Tergugat belum dimasukkan ke dalam daftar gaji Penggugat, sehingga penggugat tidak mencantumkan surat izin perceraian dalam perkaranya dan dalam putusan akhir tidak disebutkan adanya surat izin dari atasan sebagai bukti ia diperbolehkan untuk bercerai, akan tetapi majelis hakim mengabulkan gugatan tersebut.

---

<sup>11</sup> Roihan A. Rasyid. Roihan A. Rasyid. *Hukum Acara Peradilan Agama*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2013) h., 63

Maka dari itu, masalah yang dapat diambil adalah, bagaimana sekiranya penerapan hukum formil dan materiil dalam putusan verstek dengan nomor perkara 0156/Pdt.G/2016/PA.Pyk mengenai kejelasan surat izin cerai dari Penggugat dan hubungan isi surat keterangan dari Kepala Dinas Kabupaten Liimapuluh Kota terhadap tidak diberikannya surat izin perceraian bagi PNS. Oleh karena itu permasalahan tersebut peneliti rangkum dalam judul ANALISIS TERHADAP IZIN PERCERAIAN BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL (PNS) BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 10 TAHUN 1983 *JUNCTO* PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 45 TAHUN 1990 (Studi Kasus Putusan Nomor 0156/Pdt.G/2016/PA.Pyk).

### **B. Rumusan Masalah**

Setelah apa yang dipaparkan dalam latar belakang masalah, penulis merumuskan dan mempersempit rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penerapan hukum formil dan materiil dalam putusan 0156/Pdt.G/2016/PA.Pyk?
2. Bagaimana analisis yuridis dan hukum islam terhadap Putusan No.0156/Pdt.G/2016/PA.Pyk tentang cerai gugat tanpa izin perceraian dari atasan?
3. Bagaimana peran atasan dalam perceraian pegawai negeri sipil (PNS) putusan No. 0156/Pdt.G/2016/PA.Pyk?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah penelitian ini maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui penerapan hukum formil dan materiil dalam putusan 0156/Pdt.G/2016/PA.Pyk.
2. Untuk mengetahui analisis yuridis dan hukum islam terhadap Putusan No.0156/Pdt.G/2016/PA.Pyk tentang cerai gugat tanpa izin perceraian dari atasan.
3. Untuk mengetahui peran atasan dalam perceraian pegawai negeri sipil (PNS) putusan No. 0156/Pdt.G/2016/PA.Pyk.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Manfaat dan kegunaan hasil penelitian ini, antara lain:

##### **1. Kegunaan Teoritis**

###### **a. Secara Akademik**

Diharapkan hasil dari kajian ini dapat dijadikan sebagai bahan masukan dan sumbangsih wawaan, pengetahuan dan kajian literatur kepada para akademis, aktivis hukum dan ilmuan hukum, untuk bahan evaluasi terhadap izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil atau Aparatur Sipil Negara di Pengadilan Agama yang kemudian dapat dijadikan referensi untuk penelitian dan kajian selanjutnya.

###### **b. Secara Pribadi**

Sebagai tambahan ilmu pengetahuan yang dapat bermanfaat dikemudian hari dan dapat digunakan oleh penulis dalam memberikan pengertian kepada masyarakat terhadap masalah-masalah pentingnya izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Pengadilan Agama.

##### **2. Kegunaan Praktis**

###### **a. Instansi terkait**

Penulis berharap dengan adanya penelitian ini terkait perceraian Pegawai Negeri Sipil ini agar melengkapi terlebih dahulu persyaratan untuk bercerai bagi PNS dan lebih taat pada peraturan perundang-undangan

###### **b. Secara Umum**

Diharapkan dapat memberikan wawasan kepada masyarakat agar senantiasa memperjuangkan hak-haknya untuk memperoleh keadilan secara hukum dan etika Pegawai Negeri Sipil telah diatur oleh Pemerintah termasuk dalam perkara perceraian.

## E. Kerangka Berpikir

Beberapa teori berikut, penyusun akan jadikan sebagai landasan berpikir dan alat analisis dalam penyusunan penelitian, teori tersebut adalah:

### 1. Perceraian

- a. Menurut Subekti, perceraian adalah penghapusan perkawinan dengan putusan hakim, atau tuntutan salah satu pihak dalam perkawinan itu.<sup>12</sup>
- b. Menurut R. Soetjo Prawiroharmidjojo dan Aziz Saefuddin perceraian berlainan dengan pemutusan perkawinan sesudah perpisahan meja dan tempat tidur yang di dalamnya tidak dapat perselisihan bahkan ada kehendak baik dari suami maupun istri untuk pemutusan perkawinan. perceraian selalu berdasar pada perselisihan antara suami istri.<sup>13</sup>
- c. Menurut P.N.H Simanjuntak, perceraian adalah pengakhiran suatu perkawinan karena suatu sebab dengan keputusan hakim atas tuntutan dari salah satu pihak atau kedua belah pihak dalam perkawinan.<sup>14</sup>
- d. Pasal 117 Kompilasi Hukum Islam menyebutkan Perceraian adalah ikrar suami di hadapan sidang Pengadilan Agama yang menjadi salah satu sebab putusnya perkawinan.

Secara hukum positif, perihal perceraian telah diatur dalam Undang-Undang Perkawinan No. 1 Tahun 1974, Peraturan Pemerintah No. 9 tahun 1975 tentang pelaksanaan Undang-Undang No. 1 tahun 1974, Undang-undang No. 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama dan Instruksi Presiden No. 1 tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam. Ketentuan-ketentuan tersebut di atas secara umum disebutkan bahwa penyebab putusnya perkawinan dapat

---

<sup>12</sup> Subekti. *Pokok-Pokok Hukum Perdata*. (Jakarta:Intermasa,1985) h., 23

<sup>13</sup> R. Sotojo Prawirohamidjojo dan Aziz Safieodin, *Hukum Orang dan Keluarga*. (Bandung: Alumni, 1986) h., 109

<sup>14</sup> P.N.H. Simanjuntak. *Pokok-Pokok Hukum Perdata Di Indonesia*. (Jakarta: Pustaka Djambatan, 2007) h., 53

dikarenakan oleh tiga hal, yaitu kematian, perceraian, dan keputusan pengadilan. Pada Pasal 39 Undang-undang No. 1 tahun 1974 disebutkan secara garis besar tentang tata cara perceraian, diantaranya : (a) Perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang Pengadilan setelah Pengadilan yang bersangkutan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak (b) Untuk melakukan perceraian harus ada cukup alasan bahwa suami istri itu tidak akan hidup rukun sebagai suami istri. Dan (c) Tata cara perceraian di depan sidang Pengadilan diatur dalam peraturan perundangan tersendiri.

Kata perceraian sejatinya tidak pernah lepas dari kata *thalaq* karena secara harfiah *thalaq* itu berarti lepas dan bebas, dihubungkannya kata *thalaq* dalam arti kata ini karena antara suami isteri sudah lepas hubungannya atau masing-masing sudah bebas. Menurut ulama fiqh suamilah yang mempunyai hak menjatuhkan *thalaq*, bahkan suami sangat berkuasa dalam menjatuhkan *thalaq* ia bisa menjatuhkan *thalaq* kapanpun dia kehendaki, ketika ia menjatuhkan talaknya maka berakibat pada putusnya hubungan suami isteri. Tujuan dari perkawinan adalah terciptanya rumah tangga yang sakinah mawaddah dan warahmah, meskipun demikian apabila rumah tangga atau hubungan pernikahan tersebut tidak dapat dipertahankan dengan alasan dan dalih dalih tertentu dan jika dilanjutkan akan menimbulkan kehancuran dan kemadharatan, maka Islam pun membukakan pintu untuk diperbolehkannya perceraian, yang pada dasarnya perceraian dalam islam adalah sesuatu yang tidak disenangi oleh Allah sebagaimana dijelaskan dalam hadits sebelumnya, yang dalam istilah ushul fiqh akrab disebut makruh. Hukum makruh ini dapat dilihat dari adanya usaha pencegahan terjadinya *thalaq* itu dengan berbagai tahan, memang dalam Al-Quran tidak disebutkan ayat-ayat yang menyuruh atau melarang eksistensi perceraian itu sedangkan untuk perkara perkawinan ditemukan beberapa ayat yang menyuruh melakukannya. Dan telah dijelaskan janganlah bersegera menjatuhkan talak apabila masih bisa untuk dikompromikan satu sama

lain. Karena Barangkali kamu membenci pada sesuatu perkara sedang Allah menjadikan kebajikan yang banyak di dalamnya (Q.S An- Nisa : 19).<sup>15</sup>

## 2. Pegawai Negeri Sipil (PNS)

Pasal 1 butir (c) Undang-Undang No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyebutkan:<sup>16</sup>

“Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.”

Pegawai Negeri Sipil (PNS) menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang No.8 Tahun 1974 *Juncto* Undang-Undang 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 yang berlaku.

## 3. Izin Perceraian Pegawai Negeri Sipil

Izin perceraian adalah izin tertulis yang diberikan pejabat berwenang kepada pegawai negeri sipil untuk melakukan perceraian. Izin perceraian diberikan kepada pegawai negeri sipil yang akan melakukan perceraian. Surat permintaan izin untuk melakukan perceraian adalah keterangan tertulis yang

---

<sup>15</sup> Tutuk Hamidah, *Fiqh Perempuan Berwawasan Keadilan Gender*, (Malang: UINMaliki Press, 2011) h., 127

<sup>16</sup> Undang-Undang No 5 Tahun 2014 *Tentang Aparatur Sipil Negara* Pasal 1

diberikan pejabat berwenang kepada pegawai negeri sipil yang akan melakukan perceraian.<sup>17</sup>

PNS yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin secara tertulis atau surat keterangan terlebih dahulu dari pejabat. PNS yang berkedudukan sebagai penggugat harus memperoleh izin dari Pejabat, sedangkan bagi PNS yang berkedudukan sebagai tergugat cukup mendapat surat keterangan dari Pejabat.

#### **4. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil**

Pengaturan khusus perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil terdapat 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 selanjutnya disingkat PP No 45 Tahun 1990. Oleh karena pertimbangan pengaturan hukum khusus bagi Pegawai Negeri Sipil dapat dipahami dari pertimbangan pemberlakuan kedua Peraturan Pemerintah tersebut.

"Pasal 3 (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".<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> BKPP Kota Jayapura. *Izin Kawin/Cerai*. Diakses dari <http://bkppjayapurakota.id/halaman/detail/izin-kawincerai>. Pada 30 Desember 2020 pukul 08.03

<sup>18</sup> Peraturan Pemerintah No 45 tahun 1990 *Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil* Pasal 3

## 5. Putusan Pengadilan

Putusan adalah suatu pernyataan oleh hakim yang diucapkan di persidangan untuk mengakhiri suatu perkara yang diperhadapkan kepadanya.<sup>19</sup>

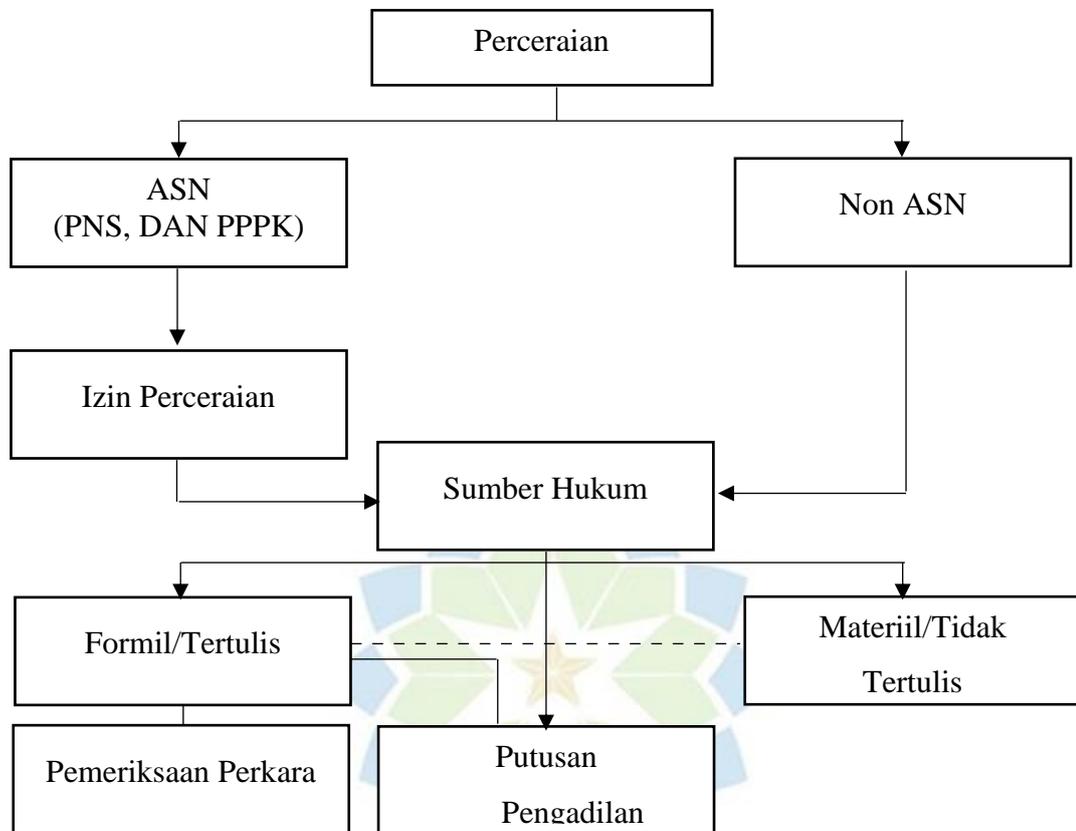
Prof. Sudikno Mertokusumo S.H mengartikan bahwa putusan hakim sebagai suatu pernyataan yang oleh hakim, sebagai pejabat yang memiliki kewenangan itu, diucapkan di persidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau suatu sengketa para pihak.

Sedangkan Muhammad Natsir mendefinisikan putusan hakim sebagai suatu pernyataan (*statement*) yang dibuat oleh hakim sebagai pejabat negara yang diberi wewenang untuk itu dan diucapkan di muka sidang dengan tujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara antara pihak yang bersengketa. Dan Moh. Taufik Makaro memberikan arti putusan hakim sebagai suatu pernyataan yang oleh hakim sebagai pejabat negara yang diberi wewenang untuk itu, diucapkan di persidangan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara para pihak.

---

<sup>19</sup> Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 2002), h., 201

**Gambar 1.1 Skema Kerangka berpikir**



Keterangan:

—————>

Hubungan Pengaruh Langsung

—————

Hubungan Pengaruh Tidak Langsung

- - - - -

Hubungan Fungsional

## F. Hasil Penelitian Terdahulu

Berdasarkan penelusuran yang penulis lakukan, penulis menemukan beberapa peneliti yang sebelumnya telah mengkaji dan melakukan penelitian tentang izin perceraian, namun yang penyusun gunakan dalam penelitian terdahulu ini hanya beberapa saja yang dianggap berkaitan dengan judul yang penyusun angkat, diantaranya:

1. Karya tulis yang ditulis oleh Muhammad Furqon (2016) dengan judul *“tinjauan hukum Islam terhadap kewajiban memperoleh izin pejabat dalam perceraian pegawai negeri sipil (study Pasal 3 (1) PP No. 10 tahun 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi pegawai negeri sipil”*. Dalam penelitian tersebut penulis mengatakan bahwa mengenai peraturan perceraian di dalam Undang-undang Pokok Perkawinan atau hukum acara perdata tidak ada yang menyatakan bahwa salah satu syarat perceraian adalah harus adanya kewajiban memperoleh izin atasan atau pejabat.
2. Penelitian yang dilakukan oleh Amar Muhammad Iqbal, 2019. *“Tingkat Perceraian di Kalangan Aparatur Sipil Negara (ASN) di Pengadilan Agama Cimahi Tahun 2016 – 2017 Menurut PP No.10 Tahun 1983 Jo PP No.45 Tahun 1990.”* Merupakan karya ilmiah yang menganalisis latar belakang terjadinya peningkatan perceraian Aparatur Sipil Negara ASN di Pengadilan Agama Cimahi Tahun 2016 2017 2) Bagaimana Pelaksanaan Perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN) di Pengadilan Agama Cimahi Tahun 2016-2017 menurut Peraturan Pemerintah No 10 tahun 1983 jo Peraturan Pemerintah No 45 Tahun 1990? Peneliti menuturkan bahwa Latar belakang yang menyebabkan Perceraian Aparatur Sipil Negara mengalami peningkatan adalah tidak adanya keharmonisan dalam rumah tangga serta tidak ada tanggung jawab dan kedewasaan dari kedua belah pihak baik pihak laki- laki maupun pihak perempuan, hal ini dipengaruhi beberapa faktor diantaranya adalah karena faktor Ekonomi, Perselingkuhan, Perzinaan, Pertengkaran, perselisihan dan KDRT rasa cemburu dan tidak adanya kejujuran, keterbukaan serta kurang bisa menerima kekurangan salah satu pihak dari salah satu pihak lainnya.

3. Muhammad Izzi Naufal Al-Thofina. 2018. "*Analisis Yuridis Terhadap Perceraian Pegawai Negeri Sipil Tanpa Izin Atasan (Studi Putusan Nomor: 3957/Pdt.G/2016/Pa.Sda).*" dengan rumusan masalah 1. Bagaimana pertimbangan hakim dalam memutus perkara perceraian pegawai negeri sipil tanpa izin atasan di pengadilan agama Payakumbuh, Perkara Nomor 3957/Pdt.G/2016/PA.sda? 2. Bagaimana analisis yuridis terhadap perkara Nomor 3957/Pdt.G/2016/PA.sda?

Adapun hasil dari penelitian tersebut adalah 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.

**Tabel 1.1**  
**Hasil Kajian Penelitian Terdahulu**

No	Nama	Judul	Persamaan	Perbedaan
1	Muhammad Furqon	<i>“tinjauan hukum Islam terhadap kewajiban memperoleh izin pejabat dalam perceraian pegawai negeri sipil (study Pasal 3 (1) PP No. 10 tahun 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi pegawai negeri sipil”</i>	Meneliti kewajiban memperoleh izin atasan dalam perceraian PNS dilihat dari segi hukum islam	Meneliti kewajiban memperoleh izin atasan dalam putusan nomor - 0156/Pdt.G/2020/Pa.Pyk dari segi penerapan hukum formil dan materiil
2	Amar Muhammad Iqbal	<i>“Tingkat Perceraian di Kalangan Aparatur Sipil Negara (ASN) di Pengadilan Agama Cimahi Tahun 2016 – 2017 Menurut PP No.10 Tahun</i>	Meneliti kewajiban memperoleh izin atasan dalam perceraian PNS sesuai Peraturan Pemerintah	Dalam karya tulis Amar Muhammad Iqbal Meneliti bagaimana tingkat perceraian ASN atau PNS di PA Cimahi sedangkan yang penulis teliti adalah Meneliti secara normatif putusan tertentu dengan kasus yang telah ada yaitu

		<i>1983 Jo PP No.45 Tahun 1990.</i> "		putusan nomor - 0156/Pdt.G/2020/Pa.Pyk
3	Muhammad Izzu Naufal Al-Thofina.	<i>"Analisis Yuridis Terhadap Perceraian Pegawai Negeri Sipil Tanpa Izin Atasan (Studi Putusan Nomor: 3957/Pdt.G/2016/Pa.Sda)."</i>	Meneliti tentang <i>Putusan Nomor: 3957/Pdt.G/2016/Pa.Sda).</i> "	Meneliti tentang putusan nomor 0156/Pdt.G/2020/Pa.Pyk dan peran atasan dalam perceraian pegawai negeri sipil.

Sumber: diolah oleh penulis

## G. Langkah langkah Penelitian

### 1. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode *content analysis* atau analisis isi pada putusan Pengadilan Agama, dalam penelitian ini penelitian dilakukan di Pengadilan Agama Payakumbuh. Pengertian analisis adalah suatu proses pemahaman dan menjelaskan berbagai hal dalam suatu permasalahan, namun analisis dalam penelitian ini merupakan metode pemahaman untuk menganalisa suatu dokumen hukum yakni berupa berkas perkara dan putusan Pengadilan Agama Payakumbuh nomor Nomor 0156/Pdt.G/2016/PA.Pyk tentang izin perceraian bagi pegawai negeri sipil (PNS).

### 2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan Yuridis Normatif yaitu pendekatan perundang-undangan. sebagai penelitian hukum normatif yakni penelitian hukum kepustakaan, Metode ini dapat digunakan bagi penelitian teks peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap

(yurisprudensi).<sup>20</sup> Penelitian ini meninjau fungsi hukum positif yang berada dalam perundang-undangan di Indonesia telah sesuai, tidak bertentangan secara vertikal maupun horizontal.

Dalam hal ini Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 *Juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS, dan peraturan terkait lainnya. Penelitian hukum normatif ini didasarkan kepada hukum primer dan hukum sekunder, yaitu penelitian yang mengacu pada norma-norma yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.

### 3. Jenis penelitian

Jenis penelitian ini menggunakan data kualitatif. Kualitatif adalah jenis penelitian dengan maksud menafsirkan fenomena yang telah terjadi sesuai dengan fakta yang ada. Data yang diperoleh untuk penelitian ini yakni dari sumber data primer maupun sekunder. Maka dalam metode kualitatif ini yakni untuk menggambarkan semua hal yang berkaitan tentang putusan Pengadilan Agama Payakumbuh Nomor 0156/Pdt.G/2016/PA.Pyk tentang izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS).

### 4. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a.) Sumber data primer, yakni sumber data yang harus ada dalam penelitian atau dapat disebut juga sumber utama dari hasil informasi yang dikumpulkan. Sumber pokok dalam penelitian ini ialah berkas putusan Pengadilan Agama Payakumbuh Nomor 0156/Pdt.G/2016/PA.Pyk tentang izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS).
- b.) Sumber data sekunder, diperoleh dari data pustaka berupa buku, artikel jurnal, Peraturan Pemerintah, Perundang-undangan dan

---

<sup>20</sup> Cik Hasan Bisri. *Pilar-pilar Penelitian Hukum Islam dan Pranata Sosial*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2004) h., 288

penelusuran situs internet yang berkaitan dengan izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS)

## 5. Teknik Pengumpulan Data

Cik Hasan Bisri menuturkan bahwa dalam menentukan penelitian data tergantung pada jenis sumber data yang diperlukan.<sup>21</sup> Selain itu prosedur yang dituntut oleh setiap metode pengumpulan data yang digunakan harus dipenuhi secara tertib<sup>22</sup> Pengumpulan data dilakukan berupa:

### a. Studi Dokumentasi

Studi dokumentasi adalah mengumpulkan dokumen dan data-data yang diperlukan dalam permasalahan penelitian, setelah itu ditelaah secara mendalam sehingga dapat mendukung dan menambah kepercayaan dan pembuktian pada suatu kejadian.<sup>23</sup> Pengumpulan data yang pertama dilakukan yaitu dengan mencari naskah putusan yang berupa salinan putusan Pengadilan Agama Payakumbuh Nomor 0156/Pdt.G/2016/PA.Pyk tentang izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS), sebagai dokumen pengadilan dengan cara melakukan pencarian pada website Direktori Putusan Mahkamah Agung

### b. Studi Pustaka

Studi pustaka ialah teknik pengumpulan data dengan mengadakan studi penelaahan terhadap buku-buku, literatur-literatur, catatan-catatan dan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan masalah yang akan penulis teliti.

---

<sup>21</sup> Cik Hasan Bisri. *Penuntun Penyusunan Rencana Penelitian dan Penulisan Skripsi*. (Jakarta: PT Raga Grafindo Persada, 2008) h., 60

<sup>22</sup> Sumandi Suryabrata. *Metodologi Penelitian*. (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1998) h., 84

<sup>23</sup> Wahidmurni. *Cara Mudah Menulis Proposal dan Laporan Penelitian Lapangan: Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif*. (Malang: ikip Malang, 2018) h., 35.

## 6. Metode Analisis Data

Analisis data yang digunakan adalah analisis data kualitatif.<sup>24</sup> Penelitian ini lebih banyak bertumpu pada pengumpulan data kualitatif yang disajikan dalam bentuk kata verbal, bukan dalam bentuk angka. Tujuan analisis data ini untuk mengungkap kaitan data secara jelas sehingga menjadi pemahaman umum dan sebagai upaya untuk mengungkap makna dari data penelitian dengan cara mengumpulkan data sesuai dengan klasifikasi tertentu. Secara umum analisis data disusun dengan tahapan-tahapan sebagai berikut:

- a. Informasi yang telah dikumpulkan menjadi sebuah sumber data akan diseleksi sesuai dengan macam jenis pengumpulan data, sehingga akan diperoleh data halus untuk penelitian ini
- b. Data yang telah diseleksi merupakan tahap pertama untuk menjadi sebuah data yang akan dicocokkan dengan duduk perkara dalam putusan hakim.
- c. Selanjutnya, menganalisis serta memahami pertimbangan hakim yang akan ditelaah dalam putusan Pengadilan Agama Payakumbuh Nomor 0156/Pdt.G/2016/PA.Pyk tentang izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS).
- d. Kemudian menelaah peran atasan dalam perceraian pegawai negeri sipil (PNS) dalam putusan Nomor 0156/Pdt.G/2016/PA.Pyk tentang izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS).
- e. Menghubungkan data yang telah diseleksi dengan klasifikasi kemudian dianalisis dan ditafsirkan dengan merujuk kerangka berpikir.

Setelah melalui tahapan-tahapan tersebut maka dapat diperoleh simpulan, jawaban atas pertanyaan penelitian putusan Pengadilan Agama Payakumbuh putusan 0156/Pdt.G/2016/PA.Pyk tentang izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang telah dianalisis.

---

<sup>24</sup> H.M. Burhan Mungin. *Penelitian Kualitatif*. (Jakarta: Prenada Media Group, 2011) h., 248