

KONSEP KEADILAN PADA CERAI BAGI PEGAWAI NEGERI  
SIPIIL  
(STUDI PANDANGAN HAKIM DI PENGADILAN AGAMA  
GORONTALO)

Abdur Rahman Adi Saputera,M.HI  
IAIN Sultan Amai Gorontalo  
Email : [adisaputrabd@gmail.com](mailto:adisaputrabd@gmail.com)

*Abstract*

This study aims to describe Divorce Problems for Civil Servants by conducting a Study of Judges. Views in the Gorontalo Religious Court with analysis from the point of view of the concept of justice. This study uses an empirical legal research type, with a qualitative approach, and the source of Primary Data of the Gorontalo Religious Court Judges, and Secondary Data in the form of theoretical studies that are relevant to the problem. The results of this study can show that the reason the judge gave a verdict for divorced civil servants without permission from the superior because the principle function of the court decision was to protect social justice for all Indonesians, the judiciary was carried out for justice based on the supreme divinity, the principle of judicial independence that the judicial power is the power of an independent state, the principle of the court must not reject the case, the Judge is obliged to explore, follow and understand the legal value and sense of justice that lives in society. For the perpetrators of divorce, both those with the status of Civil Servants and Non Civil Servants, it is expected to truly understand and know the implications (legal consequences), for violations, in the

form of not fulfilling the requirements and procedural divorce, for example for Civil Servants who will divorce and do not attach permission from the supervisor.

**Keyword** : *Divorce, PNS, Justice*

### *Abstrak*

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan Problematika Cerai Bagi Pegawai Negeri Sipil dengan melakukan Studi Pandangan Hakim di Pengadilan Agama Gorontalo dengan analisa dari sudut konsep keadilan. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian *hukum empiris*, dengan pendekatan kualitatif, dan sumber Data Primer para Hakim Pengadilan Agama Gorontalo, dan Data Sekunder berupa kajian teori yang relevan dengan permasalahan. Hasil dari Penelitian ini dapat menunjukkan bahwa Alasan Hakim memberikan putusan bagi Pegawai Negeri Sipil yang bercerai tanpa izin Atasan karena prinsip fungsi putusan Pengadilan adalah untuk melindungi dalam mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, Peradilan dilakukan demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, Prinsip kemandirian hakim, bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka, Prinsip pengadilan tidak boleh menolak perkara, Hakim wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Bagi para pelaku perceraian baik yang berstatus Pegawai Negeri Sipil maupun Non Pegawai Negeri Sipil, di harapkan untuk benar-benar memahami dan mengetahui *implikasi* (akibat hukum), bagi tindak pelanggaran, berupa tidak memenuhi persyaratan dan prosedural perceraian, misalnya bagi Pegawai

Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian dan tidak melampirkan izin dari atasannya.

**Kata Kunci :** *Cerai, PNS, Keadilan*

## **Pendahuluan**

Perceraian dianggap sebagai alternatif terakhir yang dapat dilalui bila ikatan perkawinan tidak dapat dipertahankan keutuhan dan kelanjutannya. Sifat alternatif yang dimaksud, berarti sudah ada usaha yang ditempuh dengan berbagai cara dan tehnik untuk mencari kedamaian di antara kedua belah pihak, baik melalui hakam (*arbitrator*) dari kedua belah pihak maupun langkah-langkah dan tehnik yang diajarkan oleh Al-Quran dan Al-Hadist.<sup>1</sup>

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menegaskan bahwa putusnya perkawinan disebabkan oleh tiga faktor yaitu, kematian, perceraian, dan karena putusan hakim.<sup>2</sup> Sebagai perwujudan negara hukum (*rechstaat*), dan berdasarkan supremasi hukum yang ada, maka Perceraian di Indonesia hanya akan dapat dilakukan di depan sidang Pengadilan, setelah Pengadilan yang bersangkutan telah berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak.<sup>3</sup> Dimana secara yuridis, Pengadilan dianggap sebagai upaya terakhir untuk mempersatukan kembali suami-istri yang berniat bercerai tadi dengan jalan membuka kembali pintu

---

<sup>1</sup> Zainuddin Ali, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafiko, 2006), Cet I, hlm. 73.

<sup>2</sup> Rachmadi Ustman, *Aspek-aspek Hukum Perorangan dan Kekeluargaan di Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2006), Cetakan I, hlm. 87.

<sup>3</sup> K. Wantjik Saleh, *Hukum Perkawinan Indonesia*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2005), hlm.40-43.

perdamaian, dengan cara musyawarah, dan hakim sebagai penengahnya (*mediator*).<sup>4</sup>

Pemerintah menganggap bahwa warga Negara Indonesia yang berstatus Pegawai Negeri Sipil memiliki peranan yang sangat *urgan* dan *krusial* dalam pembangunan nasional karena dinilai mempunyai posisi yang cukup dominan dan kontribusi yang besar. Di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 sebagaimana yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang pokok-pokok Kepegawaian menyatakan, bahwa:

“Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur Negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas Negara, pemerintah, dan pembangunan.”

Kedudukan dan tugas Pegawai Negeri Sipil tersebut dipertegas lagi dalam penjelasan umum Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 jo Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, disebutkan bahwa:

“Pegawai Negeri Sipil 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.”

Berangkat dari beberapa substansi Pasal diatas, untuk dapat melaksanakan kewajiban yang sedemikian tersebut, maka kehidupan Pegawai Negeri Sipil harus ditunjang oleh kehidupan keluarga yang serasi, sehingga setiap Pegawai Negeri Sipil dalam

---

<sup>4</sup> Amiur Nuruddin dan Azhari Tarigan, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, (Jakarta: Prenada Media, 2004), Edisi Pertama, hlm. 207.

melaksanakan tugasnya tidak banyak terganggu oleh masalah-masalah dalam keluarga. Berdasarkan pertimbangan kedudukan Pegawai Negeri Sipil sebagai abdi negara dan juga dalam rangka meningkatkan disiplin, keteladanan, serta untuk memberikan kepastian hukum dan keadilan, maka pemerintah telah menetapkan ketentuan-ketentuan yang mengatur segala aktifitas bagi Pegawai Negeri Sipil, baik yang ada hubungannya dengan tugas dan kewajibannya sebagai aparatur Negara maupun yang berkaitan dengan tugas dan kegiatan sosial kemasyarakatan bahkan dalam hal kehidupan keluarga dan rumah tangga yang telah dituangkan dalam batang tubuh peraturan perundang-undangan.<sup>5</sup>

Semua ketentuan yang mengatur tentang aktifitas dan atau kehidupan Pegawai Negeri Sipil bertujuan agar setiap Pegawai Negeri Sipil akan menjadi lebih disiplin dan terhindar dari perbuatan-perbuatan tercela yang akan menghilangkan makna ketauladanan.<sup>6</sup> Salah satu ketentuan yang berkaitan erat dengan peningkatan kedisiplinan bagi Pegawai Negeri Sipil adalah ketentuan yang mengatur tata cara melakukan dan atau pemberian izin oleh atasan bagi seorang Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian di Pengadilan Agama.

**Pasal 3 ayat (1)** Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 Tentang perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil menyebutkan bahwa:

---

<sup>5</sup> Moekiyat, *Manajemen Kepegawaian*, (Bandung: Penerbit Mandar Maju, 1989), hlm. 24.

<sup>6</sup> Nainggolan, *Pembinaan Pegawai Negeri Sipil*, (Jakarta: PT Pertja, 1987), hlm. 54.

1. Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian **wajib** memperoleh izin atau 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 yang dimaksud dalam ayat (1) **harus** mengajukan permintaan secara tertulis.<sup>7</sup>

Memahami kata **wajib** dan **harus** sebagai sesuatu perbuatan yang mendorong untuk dilakukan atau tidak boleh tidak dilaksanakan, maka sudah semestinya perolehan izin atau surat keterangan dari pejabat menjadi kewajiban yang harus dipenuhi bagi setiap Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian di Pengadilan Agama. Berdasarkan pemahaman atas ketentuan tersebut yang merupakan suatu kewajiban yang harus dilaksanakan, sehingga hal yang dimaksud dengan ketaatan pada suatu kewajiban merupakan juga perwujudan atau implementasi dari ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 yang telah dirubah ke dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang berbunyi:

“Setiap Pegawai Negeri Sipil **wajib** mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab”.

Pasal diatas secara tidak langsung menjelaskan bahwa, pelanggaran Pegawai Negeri Sipil terhadap suatu kewajiban yang

---

<sup>7</sup> Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 *Tentang Perkawinan Dan Kompilasi Hukum Islam*, (Bandung: PT. Citra Umbara, 2007), hlm. 2

telah diatur (ditentukan) dalam suatu peraturan perundang-undangan akan disediakan sanksi berupa *deprivasi*,<sup>8</sup> sebagai akibat hukumnya dan menurut ketentuan yang berlaku.<sup>9</sup> Berdasarkan ketentuan yang ada, bahwa seorang yang hendak bercerai terlebih dahulu harus melakukan beberapa ketentuan seperti, mengajukan permohonan secara tertulis disertai alasan-alasannya kepada Pengadilan Agama di daerah tempat tinggalnya dengan membawa Kutipan Akta Nikah yang terdahulu, surat-surat izin yang di perlukan dan lain sebagainya sesuai dengan ketentuan atau persyaratan yang ada.

Setelah itu maka Pengadilan Agama akan memeriksa hal-hal yang harus dipenuhi oleh pemohon untuk mengeluarkan penetapan yang berbentuk putusan perceraian, dan apabila pemohon berstatus sebagai seorang Pegawai Negeri Sipil maka tentunya harus memperoleh izin dari pejabat yang berwenang berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 jo Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, sedangkan dalam Pasal 5 ayat 2 masih dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983, menyebutkan:

“Setiap atasan yang menerima permintaan izin dari Pegawai Negeri Sipil dalam lingkungannya, baik untuk

---

<sup>8</sup> Menurut Pasal 15 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, menegaskan bahwa: “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 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 Pasal Nomor 10 Tahun 1983 yaitu hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil.

<sup>9</sup> Moch.Faizal Salam, *Penyelesaian Sengketa Pegawai Negeri Sipil di Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999*, (Bandung: Penerbit Mandar Maju, 2003), hlm. 76.

melakukan **Perceraian**, atau untuk beristri lebih dari seorang, maupun untuk menjadi istri kedua atau ketiga atau keempat, wajib memberikan pertimbangan dan meneruskannya kepada pejabat melalui saluran hirarki dalam jangka waktu selambat-lambat 3 bulan terhitung mulai tanggal ia menerima permintaan izin dimaksud".<sup>10</sup>

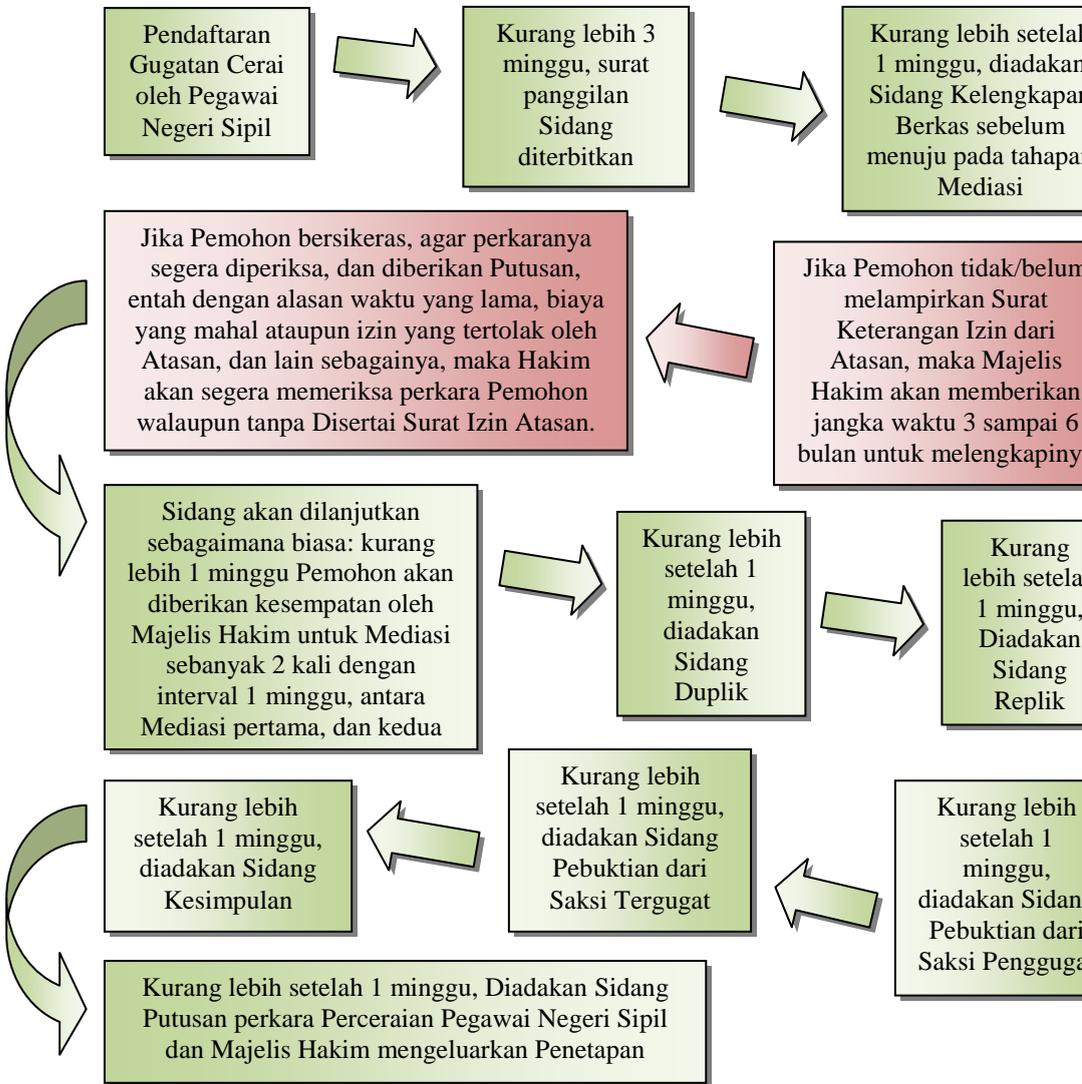
Maksud dari substansi Pasal di atas bahwa, bagi seorang Pegawai Negeri Sipil yang hendak bercerai, untuk memenuhi ketentuan-ketentuan yang ditetapkan (sesuai dengan uraian di atas), dan diwajibkan mengajukan permohonan izin melakukan perceraian kepada pejabat yang berwenang dengan memberikan alasan-alasan yang tepat dan jelas. Maka bagi setiap pejabat yang menerima permohonan izin dari bawahannya yang akan melakukan perceraian, terlebih dahulu wajib memberikan pertimbangan secara tertulis dan pejabat tersebut harus mencantumkan dan memuat hal-hal yang digunakan oleh pejabat dalam mengambil keputusan, apakah permintaan itu mempunyai dasar yang kuat atau tidak. Kemudian sebagai bahan dalam membuat pertimbangan, atasan yang bersangkutan dapat meminta keterangan dari suami atau istri yang bersangkutan atau dari pihak lain yang dipandang dapat memberikan keterangan yang meyakinkan.

Secara jelas disebutkan dalam Peraturan Perundang-Undangan bahwa Pegawai Negeri Sipil yang akan bercerai diwajibkan mendapat izin dari atasannya sebagai pemenuhan salah satu syarat kumulatif, akan tetapi berdasarkan realitas dalam praktik beracara di Pengadilan Agama, bahwa hakim akan tetap

---

<sup>10</sup> Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, *Tentang Perkawinan Dan Kompilasi Hukum Islam*, (Bandung: PT. Citra Umbaran, 2007), hlm. 148-149.

memeriksa, juga mengadili permohonan cerai tersebut, bahkan mengeluarkan penetapan yang berbentuk putusan cerai, kendati Pemohon tidak mencantumkan surat keterangan izin cerai dari atasannya.



**Gambar 1.1**

**Alur Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil**

Sesungguhnya apabila ditemukan terdapat kurangnya salah satu syarat, berupa surat keterangan izin dari atasan, maka

sudah seharusnya hakim sebagai panglima garda terdepan penegak hukum di ranah pengadilan, memiliki wewenang untuk bisa menolak memeriksa perkara yang diajukan, bahkan untuk tidak memberikan putusan cerai dengan dalih dan alasan permohonan yang diajukan pemohon tersebut cacat bersyarat.

Menanggapi fenomena tersebut, cenderung nampak adanya indikasi *probabilitas* penyimpangan (*devisiasi*) terhadap legitimasi undang-undang dan otoritas hakim, dari beberapa alasan tidak adanya surat izin atasan oleh Pegawai Negeri Sipil yang akan bercerai, maka pertimbangan hakim di atas yang digunakan sebagai penetapan atas diperbolehkannya untuk melakukan perceraian, kemudian belumlah cukup untuk dijadikan sebagai syarat untuk diterimanya permohonan untuk melakukan perceraian, dalam hal ini lebih lanjut penulis berdasarkan substansi Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Pasal 3 tentang kewajiban izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil pada atasan, mengangap bahwa hakim dalam pertimbangannya seharusnya memperhatikan adanya perizinan dari atasan seorang Pemohon yang berstatus Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian.

Pada Pengadilan Agama Gorontalo, yang wilayah yuridiksinya meliputi Kota Gorontalo dan Kabupaten Bone Bolango. Berdasarkan hasil observasi awal yang diperoleh, ditemukan banyak terjadi pelanggaran yang dilakukan Pegawai Negeri Sipil dalam perkara perceraian, dimana perkara perceraian yang diajukan pemohon, sebagian besar tidak mendapat izin dari atasannya, bahkan sebagian ada diantaranya yang mendapat penolakan pemberian izin dari atasan, akan tetapi realitasnya

banyak ditemukan dalam putusan tersebut tidak menyebutkan keberadaan izin atasan, bagi seorang Pegawai Negeri Sipil yang melakukan perceraian dalam pemberian putusan cerai, yang bersifat tetap oleh hakim. Berdasarkan uraian dan penjelasan diatas maka penulis memandang perlu adanya untuk melakukan penelitian hukum yang dituangkan dalam wujud tesis dengan judul: Problematika Cerai Bagi Pegawai Negeri Sipil (Studi Pandangan Hakim di Pengadilan Agama Gorontalo).

Berdasarkan hasil penelitian bertalian dengan Problematika Cerai bagi Pegawai Negeri Sipil, yang dilakukan melalui studi pandangan hakim di Pengadilan Agama Gorontalo, pada akhirnya mengantarkan penulis pada kesimpulan, bahwa meskipun terdapat aturan mengenai kewajiban Pegawai Negeri Sipil untuk melampirkan surat izin dari atasan sebelum mengajukan gugatan permohonan cerainya ke Pengadilan Agama, pada kenyataannya dalam praktik peradilan, surat keterangan izin tersebut tidak mempengaruhi proses beracara di Pengadilan Agama, karena bukan merupakan kewajiban yuridis (persyaratan kumulatif dalam beracara di Pengadilan Agama), serta putusan yang diberikan oleh hakim, adalah putusan yang bersifat *inkracht* dan *independen*, dimana hakim memiliki wewenang yang merdeka dan terbebas dari campur tangan apapun untuk melakukan penemuan dan pembaharuan hukum, termasuk instansi yang membawahi Pegawai Negeri Sipil (Pemohon), tetapi dengan demikian hakim tetap akan mempertanyakan keberadaan surat izin tersebut dan mewajibkan pemohon untuk menandatangani surat bersedia menanggung resiko, sebagai wujud *implementatif*, demi menjaga *stabilitas* dari substansi *fundamental* Pasal 3

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.

1. Mengapa hakim Pengadilan Agama Gorontalo memberikan putusan cerai bagi Pegawai Negeri Sipil yang tidak menyertai izin atasan ?
2. Kendala-kendala apa saja yang terdapat dalam proses pelaksanaan pemberian putusan hakim terhadap perkara perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Gorontalo ?
3. Untuk mengetahui dan menganalisa pemberian putusan hakim Pengadilan Agama Gorontalo dalam perkara perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil yang tidak menyertai surat izin atasan.
4. Untuk memahami dan menganalisis apakah terdapat kendala-kendala dalam praktek pelaksanaan pemberian putusan cerai bagi Pegawai Negeri Sipil yang tidak menyertai surat izin atasan oleh hakim Pengadilan Agama Gorontalo.

Pengkajian terhadap penelitian terdahulu sangatlah penting dengan melakukan kajian secara komprehensif untuk mengetahui originalitas penelitian yang akan dilakukan, dengan membandingkan persamaan dan perbedaan dari penelitian sebelumnya, sebagai berikut: <sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> [www.agama.com](http://www.agama.com). Diakses pada tanggal 22 juli 2018.

1. Penelitian oleh **Ramadhani Purba**, dengan judul: **“Tinjauan Hukum Perdata Tentang Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil”**.<sup>12</sup>

hasil penelitian ini mengantarkan pada beberapa kesimpulan sebagai berikut: 1) Bagi Pegawai Negeri Sipil yang ingin melakukan perceraian, wajib memperoleh ijin lebih dahulu dari pejabat. Untuk ini ia harus terlebih dahulu mengajukan permintaan secara tertulis, 2) Akibat hukum perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil terhadap anak, baik ibu atau bapak tetap berkewajiban memelihara dan mendidik anak-anaknya, semata-mata berdasarkan kepentingan anak, bila ada perselisihan mengenai pengurusan anak-anak, pengadilan memberikan keputusannya., 3) Mengenai akibat perceraian terhadap gaji dan harta perkawinan Pegawai Negeri Sipil, adalah tergantung kepada siapa yang meminta cerai dan bagaimana tindakan perkawinan lagi setelah perceraian.

Letak persamaan dengan penelitian ini adalah dari segi substansinya yang sama-sama bermuara pada masalah Perceraian yang dilakukan oleh oknum Pegawai Negeri Sipil. Sedangkan letak perbedaan penelitian yang dilakukan oleh penulis dengan penelitian diatas yaitu dari segi akar penelitian ini yang berfokus pada studi pandangan para hakim di Pengadilan Agama Gorontalo dalam pemberian putusan terhadap perkara cerai bagi Pegawai Negeri Sipil yang tidak menyertai surat izin atasan, dan Kendala-kendala yang terdapat dalam proses pelaksanaan pemberian putusan hakim terhadap perkara perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Gorontalo.

---

<sup>12</sup> Ramadhani Purba, *Tinjauan Hukum Perdata Tentang Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil*, (Pematangsiantar: Fakultas Hukum Universitas Simalungun, 2012).

2. Penelitian oleh **Mariani**, dengan judul Penelitian: **“Pembagian Gaji Perceraian Pegawai Negeri Sipil”**.<sup>13</sup> Adapun hasil penelitian yang diperoleh yaitu Untuk memenuhi hak bagian gaji bekas istri dari mantan suami yang berstatus pegawai negeri sipil, yang bersangkutan bisa langsung ke bendaharawan gaji dengan membawa putusan dari Pengadilan. Putusan yang dimaksud menunjukkan bahwa yang bersangkutan berhak mendapat bagian gaji bekas istri dari mantan suami yang berstatus pegawai negeri sipil. Jika dalam putusan tidak disebutkan, maka yang bersangkutan bisa penuh dengan melaporkan hal tersebut kepada pimpinan tempat mantan suaminya mengabdikan, kemudian pimpinan tersebutlah yang kemudian menindaklanjuti laporan tersebut. Setelah melalui proses tersebut, pimpinan yang menangani hal tersebut mengeluarkan kebijakan dan bendaharawan akan membagi gaji tersebut sesuai instruksi dari yang berwenang.

Letak persamaan dengan penelitian ini adalah dari segi substansinya yang sama-sama bermuara pada masalah Perceraian yang dilakukan oleh oknum Pegawai Negeri Sipil. Sedangkan letak perbedaan penelitian yang dilakukan oleh penulis dengan penelitian di atas yaitu dari segi akar penelitian ini yang berfokus pada studi pandangan para hakim di Pengadilan Agama Gorontalo dalam pemberian putusan terhadap perkara cerai bagi Pegawai Negeri Sipil yang tidak menyertai surat izin atasan, dan Kendala-kendala yang terdapat dalam proses

---

<sup>13</sup> Mariani, *“Pembagian Gaji Perceraian Pegawai Negeri Sipil”*, (Makassar: Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2012).

pelaksanaan pemberian putusan hakim terhadap perkara perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Gorontalo.

3. Penelitian oleh **Waruju Nugrahadi**, dengan judul penelitian: **“Efektivitas Pasal 8 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil Terhadap Perlindungan Hak Anak Dalam Kasus Perceraian Pegawai Negeri Sipil Di Pengadilan Agama Kabupaten Malang”**.<sup>14</sup> Berdasarkan hasil penelitian, penulis memperoleh jawaban atas permasalahan yang ada bahwa terdapat kekurangefektifan dalam penerapan Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983 terhadap pemenuhan hak anak dan mantan isteri dari Pegawai Negeri Sipil setelah terjadinya perceraian. Hal ini karena adanya hambatan-hambatan, yaitu hambatan dalam dari isi Pasal 8 ayat (6) yang tidak sesuai dengan hukum Islam, majelis hakim takut melanggar asas hukum acara, ketidaktahuan isteri akan adanya peraturan tersebut, dan putusan perceraian tidak secara eksplisit menghukum suami untuk memberikan nafkah kepada anak.

Letak persamaan dengan penelitian ini adalah dari segi substansinya yang sama-sama bermuara pada masalah Perceraian yang dilakukan oleh oknum Pegawai Negeri Sipil. Sedangkan letak perbedaan penelitian yang dilakukan oleh penulis dengan penelitian diatas yaitu dari

---

<sup>14</sup> Waruju Nugrahadi, *“Efektivitas Pasal 8 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil Terhadap Perlindungan Hak Anak Dalam Kasus Perceraian Pegawai Negeri Sipil Di Pengadilan Agama Kabupaten Malang”*, Malang: Universitas Brawijaya, 2010).

segi akar penelitian ini yang berfokus pada studi pandangan para hakim di Pengadilan Agama Gorontalo dalam pemberian putusan terhadap perkara cerai bagi Pegawai Negeri Sipil yang tidak menyertai surat izin atasan, dan Kendala-kendala yang terdapat dalam proses pelaksanaan pemberian putusan hakim terhadap perkara perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Gorontalo.

Dengan demikian, dari beberapa penelitian diatas, maka peneliti tidak menemukan penelitian terdahulu yang memiliki kesamaan judul ataupun kesamaan dalam fokus penelitian, sehingga dengan demikian tesis ini, dapat diratifikasi dan disinyalir sebagai penelitian terbaru dalam Studi Hukum Keluarga Islam.

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian tesis ini, adalah jenis penelitian hukum *empiris*.<sup>15</sup> Penelitian *hukum empiris* adalah sebuah metode penelitian hukum yang berupaya untuk melihat hukum dalam artian yang nyata atau dapat dikatakan melihat, meneliti bagaimana bekerjanya hukum di masyarakat, yang kemudian menggunakan pendekatan penelitian, jenis pendekatan kualitatif.<sup>16</sup> Pendekatan kualitatif biasanya digunakan untuk menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang atau perilaku yang diamati, dan selanjutnya dikuatkan dengan sumber data primer dan sumber data sekunder.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Ulber Silalahi, *Metode Penelitian Sosial* (Bandung: PT. Refika Aditama, 2009), hlm. 10.

<sup>16</sup> Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2006), hlm. 26.

<sup>17</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, 1986, hlm. 51. Lihat, Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2006), hlm. 133

Penelitian ini termasuk dalam penelitian hukum yang deskripsi-analitis, yaitu menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan.<sup>18</sup>

Dalam penelitian ini Data yang telah dikumpulkan dengan lengkap dari lapangan melalui tehnik pengumpulan data berupa wawancara,<sup>19</sup> dan dokumentasi.<sup>20</sup>

Proses analisis data dilakukan secara terus-menerus selama proses pengumpulan data selama penelitian berlangsung yaitu dengan model analisis data Miles dan Huberman, berupa: Reduksi data,<sup>21</sup> Penyajian data,<sup>22</sup> Penarikan kesimpulan/verifikasi.<sup>23</sup>

## **Pembahasan**

Pengadilan agama bertindak sebagai peradilan sehari-hari menampung pada tahap awal dan memutus atau mengadili pada tahap awal segala perkara yang diajukan masyarakat mencari keadilan. Tidak boleh mengajukan suatu permohonan atau gugatan langsung ke pengadilan tinggi agama. Semua jenis

---

<sup>18</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988), hlm. 35.

<sup>19</sup> Abu Achmadi dan Cholid Narkubo, *Metode Penelitian* (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2005), hlm. 83, dan M. Nazir, *Metode Penelitian* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003), hlm. 194.

<sup>20</sup> M. Nazir, *Metode Penelitian* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003), hlm. 194.

<sup>21</sup> M. Djunaid Ghony dan Fauzan Almanshur, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2012), hlm. 307.

<sup>22</sup> M. Djunaid Ghony dan Fauzan Almanshur, *Metode Penelitian Kualitatif*, hlm. 308.

<sup>23</sup> M. Djunaid Ghony dan Fauzan Almanshur, *Metode Penelitian Kualitatif*, hlm. 309-310.

perkara terlebih dahulu mesti melalui pengadilan agama dalam kedudukan hierarki sebagai pengadilan tingkat pertama.<sup>24</sup>

Terhadap semua permohonan atau gugat perkara yang diajukan kepadanya dalam kedudukan sebagai instansi pengadilan tingkat pertama, harusnya menerima, memeriksa, dan memutusnya, dilarang menolak untuk menerima, memeriksa, dan memutus perkara yang diajukan kepadanya dengan dalih apapun. Berikut dasar alasannya sebagaimana yang termuat dalam undang-undang:

**Pasal 56**

“Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak atau kurang jelas, melainkan wajib memeriksa dan wajib memutusnya”.

Dari pengertian pengadilan agama sebagai pengadilan tingkat pertama adalah pengadilan terbawah yang bertindak sebagai pintu gerbang penerimaan, pemeriksaan dan pemetusan setiap perkara. Perkara yang tidak lebih dulu diajukan ke pengadilan agama tidak akan pernah mendapat penyelesaian. Tidak boleh langsung di ajukan ke pengadilan yang lebih tinggi yakni Pengadilan Tinggi. Karena fungsi peradilan yang di berikan undang-undang kepada pengadilan tinggi bukan sebagai pengadilan tingkat pertama, tapi pengadilan tingkat banding. Pengadilan Tinggi agama kedudukannya sebagai pengadilan tingkat banding, bertindak dan berwenang memeriksa ulang suatu perkara yang diperiksa dan di putus oleh pengadilan agama, apabila pihak yang berperkara mengajukan permintaan banding.

---

<sup>24</sup> <http://rahmiarrahan.blogspot.com/2012/12/struktur-susunan-dan-kewenangan-Pengadilan.html>, diakses pada 25 Februari 2018.

Susunan pengadilan agama secara horizontal berkedudukan pada setiap kota madya atau ibu kota kabupaten. Susunan horizontal pengadilan tinggi agama berkedudukan pada setiap ibu kota provinsi. Selanjutnya susunan horizontal dengan sendirinya merupakan penentuan batas kekuasaan daerah hukum masing-masing pengadilan. Daerah hukum pengadilan agama hanya meliputi daerah kota madya atau daerah kabupaten dimana ia terletak.

Seluas daerah itulah kewenangan atau kompetensi relatifnya. Begitu juga daerah hukum pengadilan agama. Daerah hukum masing-masing sesuai dengan daerah provinsi dimana dia terletak. Memang pada dasarnya luas daerah hukum masing-masing pengadilan agama dan pengadilan tinggi agama di sesuaikan dengan daerah hukum pemerintahan kota madya atau kabupaten dan provinsi.

Susunan Organisasi Pengadilan Agama Tinggi Agama, terdiri dari: 1) Pimpinan, 2) Hakim Anggota, 3) Panitera, 4) Sekretaris. Sedangkan Susunan Organisasi Pengadilan Agama (Tingkat Pertama), sesuai dengan substansi Bab II, Bagian Pertama, Pasal 9 Undang-Undang Nomor 7 tahun 1989 terdiri dari: 1) Pimpinan, 2) Hakim Anggota, 3) Panitera, 4) Sekretaris, dan 5) Juru Sita.

**Alasan hakim Pengadilan Agama Kota Gorontalo, memberikan putusan cerai bagi Pegawai Negeri Sipil yang tidak melampirkan surat keterangan izin dari atasannya**

Ayat Al-Quran yang terkait dengan talak, turun sebagai sebuah ketentuan hukum dengan terlebih dahulu diawali oleh adanya peristiwa sebagai sebabnya (*asbab nuzul*). Hingga pada kemudian nantinya melahirkan suatu implikasi aransemen tatanan keberlakuan hukum islam yang harus di taati oleh setiap

pemeluk agama islam, pada kemudian hari hingga saat ini, sebagaimana yang dinyatakan Bapak H. Muhtar:

“Alhamdulillah di negara Indonesia yang hampir sebagian besar penduduknya mayoritas memeluk agama Islam. Kehadiran Pengadilan Agama dalam bangunan penegakan hukum di Indonesia, memiliki peranan yang sangat urgen dalam menjaga stabilitas dan keseimbangan hukum utamanya di bidang keluarga islam, kesemua hal tersebut tentunya berangkat dari upaya revolusi dan refleksi keberlakuan struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*) di zaman islam terdahulu, yang kemudian para legislator di indonesia mengadopsinya dalam bentuk badan hukum negara Indonesia yang lebih modern, berdasarkan pertimbangan kebutuhan akan hukum tersebut, penyelarasan dengan konteks budaya, dan relevan pada permasalahan yang acapkali dihadapi masyarakat islam di Indonesia.”<sup>25</sup>

Berangkat dari pernyataan di atas, menunjukkan bukti kongkrit lahirnya indikasi, bahwa lembaga talak diadopsi oleh Islam setelah sebelumnya berlaku dan menjadi sebetuk tradisi pada masa jahiliyah. Sikap mengadopsi itu dapat dipahami sebagai bentuk interaksi sosial Islam sekaligus upaya bijaksana mendialekkan ajaran Islam dalam konteks yang dapat diterima oleh masyarakat Arab saat itu. Islam dengan demikian, mengakui eksistensi lembaga talak sebagai fasilitas hukum dengan konten sosial-budaya yang dominan. Islam berupaya meneguhkan keunggulan ajaran talaknya dalam dimensi rekonstruktif dengan

---

<sup>25</sup> H. Muhtar, *Hakim (Ketua) Pengadilan Agama Gorontalo, Wawancara* (Gorontalo, 10 Februari 2018).

memperkenalkan komponen-komponen baru lengkap dengan nilai-nilai luhur vertikal dan horizontal begitu pula sebagaimana yang terjadi di Indonesia. Nilai-nilai vertikal diwujudkan dengan adanya upaya proteksi sakralitas dalam talak yang hampir sebanding dengan sakralitas dalam ajaran pernikahan lewat konsep *mitsaq ghalizh*. Sementara nilai-nilai horizontal diaplikasikan lewat komponen yang menjadi bahan baku konstruksi lembaga talak yang cenderung memosisikan pengguna lembaga talak dalam keutuhan nilai kemanusiaannya termasuk stabilitas emosional, disintervensi mental, normalitas akal, dan dalam keluhuran harkat, dan martabat. Fenomena yang sedemikian rupa, sama dengan seperti halnya yang diungkapkan oleh Bapak Mohammad H. Daud:

“Berbicara konteks perceraian di Indonesia, selain dari kehadiran undang-undang 1974 tentang perceraian, bisa dikatakan Indonesia telah memberikan sedikit pijakan keberlakuan Islamic Law yang tertuang secara jelas dalam Kompilasi Hukum Islam, kesemua alasan tersebut tentu saja berangkat dari keunggulan karakteristik lembaga talak versi Islam itu, maka putusnya jalinan suci pernikahan tidaklah sesederhana bagaimana kata cerai (*Talak*) diucapkan oleh seorang suami secara apa adanya. Melainkan harus diidentifikasi terlebih dahulu berbagai macam rukun-syarat yang melingkupinya. Setelah hal-hal yang diinginkan dalam rukun-syarat itu dipandang terpenuhi, maka lembaga talak selanjutnya dihadapkan pada fase kedua yaitu klasifikasi jenis talak/putusnya perkawinan yang terjadi. Hukum Islam dalam hal ini fikih, lewat kodifikasi *fuqaha`* telah merumuskan ketentuan tersendiri tentang klasifikasi. Jenis-jenis putusnya perkawinan yang sangatlah bervariasi sesuai

alasan hukum yang melatarbelakanginya. Variasi jenis putusny perkawinan itu harus dipandang sebagai sebuah kekayaan khazanah hukum Islam, sekaligus di saat yang sama menjadi keunggulan ajaran Islam dibanding ajaran-ajaran agama lainnya terlebih sangatlah aplikatif sesuai dengan asas mempersulit terjadinya perceraian.”<sup>26</sup>

Sedikit berbeda tetapi sama dari pernyataan diatas, sebagaimana pernyataan yang dilontarkan oleh Bapak Mukhlis yang cenderung menganggap konsep perceraian dalam islam, lebih aplikatif bertalian dengan kehadiran, dan prinsip undang-undang 1974 tentang perkawinan:

“Konsep perceraian dalam islam yang teradopsi dalam Kompilasi Hukum Islam dan teraplikasi dalam praktek persidangan di Peradilan Agama, sangatlah ideal dalam pemenuhan asas mempersulit terjadinya perceraian, bagaimana tidak ?, perceraian yang telah diatur dalam Kompilasi Hukum Islam, tidaklah mudah justru disinyalir sangatlah rumit, macam-macam persyaratan yang berkelindan, waktu yang relatif cukup lama, dan lain-lainnya, demikian merupakan opsi yang lebih real dalam upaya mempersulit terjadinya perceraian, agar para pemohon tahu dan benar-benar mengerti, bahwa perkara perceraian itu bukan sekedar permasalahan sepele, malah sebaliknya, apalagi kalau mereka berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil, perceraian akan lebih sulit lagi untuk dilakukan, karena harus bertubrukan dan bergesekan langsung dengan undang-undang tentang pokok-pokok kepegawaian dan undang-undang 1983 tentang izin

---

<sup>26</sup> Mohammad H. Daud, (*Wakil Ketua*) *Pengadilan Agama Gorontalo, Wawancara*, (Gorontalo, 19 Februari 2018).

melakukan perkawinan dan perceraian, yang didalamnya tentu saja ada Pasal-pasal yang saya nilai sangat menekan dan mengintimidasi Pegawai untuk tidak bercerai, yang memang pada dasarnya, Pasal tersebut diratifikasi, demi untuk kemajuan dan penegakan disiplin bagi mereka yang berstatus sebagai abdi dan aparatur negara”<sup>27</sup>

Walaupun pada prinsipnya perkawinan adalah ikatan lahir bathin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami-istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal,<sup>28</sup> serta untuk mentaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah.<sup>29</sup> Akan tetapi, tidak semua perkawinan berhasil mencapai tujuannya, hal ini disebabkan oleh banyaknya masalah yang muncul, sehingga dalam kehidupan perkawinan terkadang bahkan seringkali terjadi ketidakharmonisan antara suami-istri, sehingga keutuhan rumah tangga terancam runtuh dan sulit untuk dipertahankan. Keadaan yang sedemikian rupa dapat berakibat pada putusannya hubungan perkawinan, dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 sendiri menegaskan bahwa putusannya perkawinan disebabkan oleh tiga faktor antara lain: kematian, perceraian, dan karena putusan hakim. Sebagaimana yang disampaikan Ibu Medang:

“Dinamika putusannya sebuah ikatan perkawinan di Indonesia, mayoritas penyebab utamanya disebabkan oleh implikasi terjadinya perceraian antara suami-istri, dimana dapat kita lihat sendiri fenomena perceraian di Indonesia

---

<sup>27</sup> Mukhlis, *Hakim Pengadilan Agama Gorontalo, wawancara*, (Gorontalo, 26 Februari 2018).

<sup>28</sup> Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

<sup>29</sup> Kompilasi Hukum Islam.

telah menjadi suatu hal yang semakin terlihat wajar-wajar saja dan semakin menjamur, utamanya pada fenomena perceraian oknum Pegawai Negeri Sipil yang semakin meningkat pada setiap tahunnya. Demikian perceraian merupakan faktor terbesar dari putusnya sebuah ikatan perkawinan, sebagaimana dalam isi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yang menjelaskan bahwa putusnya perkawinan disebabkan oleh tiga faktor antara lain: kematian, perceraian, dan karena putusan hakim.”<sup>30</sup>

Berdasarkan substansi isi pernyataan diatas, maka dengan demikian dapatlah diambil kesimpulan, bahwa perceraian merupakan salah satu faktor utama penyebab putusnya perkawinan di Indonesia. Sedangkan untuk pelaksanaannya (prosedur perceraian) hanya akan dapat dilakukan di depan Sidang Pengadilan demi keabsahan dan kepastian hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, kemudian bagi mereka yang beragama Islam untuk dapat membawa dan menyelesaikan perkara perceraian kepada Pengadilan Agama setempat, sementara untuk mereka yang memeluk agama selain islam, maka perkara perceraian dapatlah dirujuk kepada Pengadilan Negeri tempat mereka berdomisili. Demikian sebagaimana pernyataan Bapak Burhanudin Mokodompit:

“Perceraian merupakan salah satu fenomena yang saat ini sudah menjadi suatu hal yang biasa, dan wajar-wajar saja, karena bila tidak terjalin keharmonisan antara suami-istri, dan kerap kali ditimpa pertengkaran dan permasalahan tiada henti juga berkepanjangan, maka perceraian dapat

---

<sup>30</sup> Medang, *Hakim Pengadilan Agama Gorontalo, wawancara.* (Gorontalo, 11 Februari 2018).

dijadikan sebagai alternatif terakhir untuk mengakhiri paceklik diantara keduanya di Pengadilan. akan tetapi perlu diingat kembali, sebagai warga negara yang baik tentu saja sudah seharusnya, sudah menjadi kewajiban untuk mengikuti dan mentaati segala peraturan dan prosedur yang telah di tetapkan sebagaimana yang ada dalam undang-undang tentang perkara perceraian ini, dimana perceraian bagi pemeluk agama Islam harus dilaksanakan di Pengadilan Agama dan bagi mereka yang memeluk agama selain dari agama Islam, perceraian nya harus dilaksanakan di depan Pengadilan Negeri, demi keabsahannya menurut perundang-undangan yang berlaku, dan dilaksanakan dengan menggunakan alasan-alasan perceraian dan, kemudian akibat-akibat dari perceraian itu sendiri sebagaimana yang telah diatur dan termuat dalam perundang-undangan.<sup>31</sup>

Sedangkan M. Quraish Shihab mengemukakan bahwa kata adil pada awalnya diartikan dengan Sama atau Persamaan, Keseimbangan, itulah yang menjadikan pelakunya tidak memihak atau berpihak pada yang benar.<sup>32</sup> Makna ini menunjukkan bahwa keadilan itu melibatkan beberapa pihak, yang terkadang saling berhadapan, yakni: dua atau lebih, masing-masing pihak mempunyai hak yang patut perolehnya, demikian sebaliknya masing-masing pihak mempunyai kewajiban yang harus ditunaikan.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Burhanuddin Mokodompit, *Hakim Pengadilan Agama Gorontalo, wawancara*, (Gorontalo, 17 Februari 2018),

<sup>32</sup> M. Quraish Shihab, *Wawasan Al-Quran Tafsir Maudhu'i Atas Pelbagai Persoalan Umat*, (Bandung: Mizan, 1998), hlm. 111.

<sup>33</sup> M. Quraish Shihab, *Wawasan Al-Quran Tafsir Maudhu'i Atas Pelbagai Persoalan Umat*, (Bandung: Mizan, 1998), hlm. 114-116.

Kendala yang terakhir dalam pelaksanaan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, sangatlah relevan dan korelatif dengan wacana konsep Keadilan. Berangkat dari tinjauan dan telaah terhadap substansi Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil berikut:

**Pasal 7**

- (2) Izin untuk bercerai karena alasan isteri mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai isteri, tidak diberikan oleh Pejabat.

Sesungguhnya berdasarkan pada substansi Pasal 7 diatas, jika dilakukan penelaahan dan tinjauan mendalam, serta dianalisis tajam dengan menggunakan pisau analisis berupa teori keadilan, dan mengkomparasikannya dengan prinsip-prinsip keadilan dan persamaan, sebagaimana yang dimaksudkan dalam teori keadilan M. Quraisy Shihab, juga berdasarkan prinsip keadilan yang terkandung dalam Kompilasi Hukum Islam tentang alasan-alasan perceraian, maka substansi pada asal 7 diatas disinyalir terdapat *tendensi* pencederaan keadilan, antara hak suami dan hak istri (Pegawai Negeri Sipil) dalam pengajuan alasan izin perceraian pada atasannya. Yang kemudian memunculkan sebuah pertanyaan dan pernyataan kristis. Salah satunya dari seorang hakim di Pengadilan Agama Gorontalo.

“Kemudian bagaimana dengan pengajuan permohonan izin bercerai bagi istri (Pegawai Negeri Sipil) pada atasannya, dengan alasan suami mendapatkan cacat dan tidak dapat melaksanakan kewajibannya sebagai seorang suami ?. kalau izin suami akan tertolak dengan alasan istri

cacat, dan tidak dapat melaksanakan kewajibannya sebagai seorang istri, maka sebaliknya izin istri dengan alasan suami cacat atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya secara otomatis akan dikabulkan oleh atasannya, mengapa demikian? Demikian karena substansi pasal 7 hanya menyebutkan perihal izin suami pasti tertolak apabila istri cacat dan tidak dapat melaksanakan kewajibannya, dan tidak untuk suami, substansi tersebut sangatlah tidak *equal*. Seharusnya antara suami dan istri keduanya memiliki kesempatan dan persamaan hak yang sama serta ideal.<sup>34</sup>

Secara otomatis permohonan izin cerai diatas akan dikabulkan oleh atasan. Demikian dalam aturannya (substansinya), hanya mengintimidasi dan melarang suami untuk melakukan perceraian dengan alasan istri mendapatkan cacat dan tidak dapat memenuhi kewajibannya sebagai seorang istri, dan tidak untuk sebaliknya.

Substansi dari Pasal 7 tersebut jelas lebih memihak dan, sangat menguntungkan pihak perempuan, yang kemudian menurut konsep keadilan, ditenggarai sangat mengamputasi hak-hak dari pada suami. Seharusnya antara alasan dikabulkan perceraian yang diajukan oleh pihak suami dan wanita, sama-sama memiliki timbangan kekuatan hukum yang sama dan adil, serta menjunjung tinggi terciptanya kesamaan dan kesetaraan dalam hak dan kewajiban antara keduanya. Oleh karena itu sudah seharusnya bagi para legislator untuk memberikan perhatian lebih bertalian dengan keberadaan Pasal 7 dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983, kemudian melakukan kajian dan penelaahan secara mendetail, jika perlu substansi dari pada Pasal

---

<sup>34</sup> Burhanuddin Mokodompit, *Hakim Pengadilan Agama Gorontalo, wawancara*, (Gorontalo, 17 Februari 2014).

7 tersebut direvisi berdasarkan parameter porsi keadilan yang ideal, serta dengan alasan yang logis, relevan, kompatibel, jelas, dan tegas pada objek sasaran yang dimaksudkan (pencari keadilan). Agar nantinya tidak menimbulkan *tendensi* dan *probabilitas* pencederaan hukum.

Alasan tersebut sebagaimana yang termaktub dan terkutipkan dari *esensial* teori keadilan yang diusung oleh John Rawls, dengan alasan sebuah peraturan tidak peduli betapapun efisien dan rapinya, harus di reformasi atau dihapuskan jika pada kenyataannya tidak dapat menyajikan hidangan peraturan yang *equality* serta merujuk pada keadilan yang ideal berdasarkan konsep keadilan yang termuat dan teramanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, serta substansi bangunan pokok Pancasila sebagai pilar negara, yaitu “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.”<sup>35</sup>

## **Kesimpulan**

Putusan perceraian dijatuhkan oleh hakim kepada pihak-pihak yang berperkara, setelah Pengadilan yang bersangkutan telah berusaha dan tidak berhasil untuk mendamaikan kedua belah pihak atau melakukan mediasi.<sup>36</sup> Pengadilan sebagai sebuah lembaga negara yang secara *de jure* dan *de facto*,<sup>37</sup> merupakan tempat upaya terakhir untuk mempersatukan dan mendamaikan kembali hubungan suami dan istri yang berniat melakukan perceraian tadi, dengan jalan membuka lagi pintu perdamaian, menggunakan cara dan sistem musyawarah melalui perantara

---

<sup>35</sup> John Rawls. *A Theory of Justice Teori Keadilan*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006) hlm. 103.

<sup>36</sup> K. Wantjik Saleh, SH, *Hukum Perkawinan Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1980, hlm. 40-43.

<sup>37</sup> Istilah *De jure*, adalah realitas secara (menurut) kenyataan, sedangkan *De facto*, adalah realitas secara (menurut) hukum.

hakim sebagai penengah dari permasalahan yang dihadapi, guna memperoleh hasil dan solusi pemecahan perkara *win win solution* (sama-sama menguntungkan) yang maksimal, selain itu bahwa bagi PNS terdapat aturan dan persyaratan khusus pada perkara perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, salah satunya dalam permasalahan *interval* waktu yang diberikan hakim untuk memperoleh izin dari atasan yang relatif cukup lama, Akan tetapi, pada realitas narasi dalam praktiknya di depan sidang peradilan, tidak jarang dan tidak sedikit pula ditemukan Pegawai Negeri Sipil yang tidak melampirkan syarat berupa surat keterangan dari atasan, sedangkan pihak majelis hakim tetap saja memeriksa, bahkan memberikan putusan terhadap perkara tersebut, yang bersifat *inkracht*. Menyikapi persoalan tersebut, terdapat beberapa hal dan alasan mendasar yang menjadi landasan pertimbangan hakim dalam memberikan putusan cerai bagi pemohon yang berstatus Pegawai Negeri Sipil. Salah satunya adalah aspek keadilan-lah (*equal*), yang menjadi parameter untuk dapat mengabulkan atau tidaknya permohonan cerai Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Gorontalo, meskipun keadilan itu sendiri tidak memiliki patokan atau ukuran mutlak yang bersifat paten.

Selanjutnya bagi Pengadilan Agama Gorontalo, agar tetap terus memberikan pelayanan yang maksimal, guna terwujudnya visi dan misi yang telah dicanangkan sebagai wujud aplikatif pergerakan roda aktifitas organisasi yang ideal. Khususnya tentang perizinan dan prosedur perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, maupun Non Pegawai Negeri Sipil pada umumnya. Dengan demikian, maka saran terakhir, bagi para pelaku perceraian baik dari pemohon yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil

maupun Non Pegawai Negeri Sipil, di harapkan untuk benar-benar memahami dan mengetahui *implikasi* (akibat hukum), bagi tindak pelanggaran, berupa tidak memenuhi persyaratan dan prosedural perceraian, misalnya bagi Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian dan tidak melampirkan izin dari atasannya.

### DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Baqiy. Muhammad Fu'ad. 1939. *al-Mu'jam al-Mufahras Li Alfaz Alquran*, Indonesia: Maktabah Dakhlan.
- Abdullah. Abdul Ghani. 1994, *Pengantar Kompilasi Hukum Islam Dalam Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Gema Insani Press.
- Abdurrahman. 1985, *Usaha-Usaha Penyempurnaan Pelaksanaan Undang-Undang Perkawinan*, Jakarta: Awara Karya.
- Abu Bakar. Al-Yasa. 1991. *Beberapa Teori Penalaran Fiqh dan Penerapannya*, dalam "Hukum Islam di Indonesia, Pemikiran dan Praktik", Pengantar: Juhaya. S. Praja, Bandung: Rosdakarya.
- Achmadi. Abu dan Cholid. Narkubo. 2005, *Metode Penelitian* Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2005 dan M. Nazir, *Metode Penelitian* Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Ahmad. Zainal Abidin. 1974, *Negara Adil Makmur Menurut Ibnu Siena*, Jakarta: Bulan Bintang.
- Al Malibariy. Syeikh Zainuddin Bin Abdul Aziz. 1979, *Fathul Mu'in*, Penerjemah: Achmad Najieh, *Judul Terjemah: Pedoman Ilmu Fiqih*, Bandung: Husaini, Cetakan, November.
- Al-dzarwi. Ibrohim Abbas. 1993, *Teori ijtihad dalam hukum islam*, Semarang: Dina utama.

- Ali. Zainuddin. 2006, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Al-Maraghi. Ahmad Mustafa. 1394, *Tafsir Al-Maraghi*, Jilid V, T. T: Daar Al-Fikr.
- Al-raysuni. Ahmad. 2002, *ijtihad antara teks, realitas dan kemaslahatan sosial* Jakarta: Erlangga.
- Al-Sabuni. M. Ali. 2001, *Rawa'I al-Bayan Tafsir Ayat al-Ahkam*, Beirut: Dar al-Fikr.
- Anwar. Syamsul. 2000, "*Teori Konformitas dalam Metode Penemuan Hukum Islam Al Gazzali*" dalam *Antologi Studi Islam;Teori dan Metodologi*, oleh M. Amin Abdullah, dkk ed. Yogyakarta: Sunan Kalijaga Press.
- Ardhiwisastra. Yudha Bhakti. 2008, *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*, Bandung: Alumni.
- Arifin. Busthanul. 2001, *Transformasi Hukum Islam ke Hukum Nasional*, Jakarta: al-Hikmah.
- Arikunto. Suharsimi. 2005, *Manajemen Penelitian*, Cet VII, Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Ash Sidiqi. Muhammad Hasbi. 1997, *Peradilan Dan Hukum Acara Islam* cet. ke-1, Semarang: PT Pustaka Rizki Putera.
- Asyof. Mukhsin. 2006, "*Asas-Asas Penemuan Hukum dan Penciptaan Hukum oleh Hakim dalam Proses Peradilan*", *Majalah Varia Peradilan* Nomor 252/ November 2006, IKAHI, Jakarta.
- Bagir Manan. 2005, *Suatu Tinjauan Terhadap Kekuasaan Kehakiman Indonesia Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004*, Mahkamah Agung R. I, Jakarta.
- Basiq. Djalil, A. 2006, *Peradilan Agama di Indonesia*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

- Basyir. Ahmad Azhar. 1984, *Pokok-Pokok Persoalan Filsafat Hukum Islam*, Yogyakarta: UII Pres Yogyakarta.
- Bismar. Siregar. 1995, *Hukum Hakim Dan Keadilan Tuhan*, Jakarta:Gema Insani Press.
- Bisri. Cik Hasan. 2003, *Penuntutan Penyusunan Rencana Penelitian* Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Cansil. C. S. T. 1989, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, cet. II Jakarta: Balai Pustaka.
- Debdikbud. 2002, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Bulan Bintang, 2002.
- Depag Republik Indonesia. 1989, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, Semarang: CV. Toha Putra.
- Depdiknas. 2002, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Effendi. Satria. 2004. *Problematika Hukum Keluarga Islam Kontemporer*, Jakarta: Kencana.
- Ghony. M. Djunaid dan Fauzan. Almanshur. 2012, *Metode Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta: Ar-Ruzz Media.
- Hadikusuma. Hilman. 1990, *Hukum Perkawinan Indonesia menurut Perundangan, Hukum Adat, Hukum Agam*, cet. I, Bandung: Mandar Maju.
- Hamidi. Jazim. 2004, *Hermeneutika Hukum, Teori Penemuan Hukum Baru Dengan Interpretasi Teks*, Yogyakarta: UII Pres, Yogyakarta.
- Hamilton. Alexander. 2008, *James Madison, John Day, The Federalist Paper 1961*. Dalam Susi Dwi Harijanti, *Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka: Tinjauan Teori dan Praktek di Indonesia*" Dalam M. Fajrul Falaakh, "Gagasan Amandemen Ulang Undang-undang Dasar 1945 Suatu Rekomendasi", Jakarta: KRHN.

Harahap. Yahya. 1975, *Beberapa Permasalahan Hukum Acara pada Peradilan Agama*, Jakarta: al-Hikmah.

-----2005, *Hukum Acara Pedata tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, Jakarta: Sinar Grafika.

Hasan. Ahmad. 2001. *Analogical Reasoning in Islamic Jurisprudence*, terj. Widyawati, *Qiyas Penalaran Analogi Di Dalam Hukum Islam*, Bandung: Pustaka.

Ibrahim. Johnny. 2005, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Surabaya: Bayumedia.

Ibrahim. Mustafa. 1934, Ot. Al. , *Al-Mu'jam Al-Wasieth*, Theheran: Al-Maktabah Al-Ilmiyah.

Ihdami. Dahlan. 2003, *Asas-asas Fiqih Munakahat Hukum Keluarga Islam*, Surabaya: Al-Ikhlash.

Kamali, Muhammad Hashim. 1996, *Prinsip dan Teori Hukum Islam Usul al Fiqh*, terj. Noorhaidi. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Keraf. Goys. 1982, *Tata Bahasa Indonesia*, cet. 9, Jakarta: Nusa Indah.

Khallaf. Abd. Wahab. 1996, *Ilmu Ushul Al-Fiqih*, Diterjemahkan Oleh Noer Iskandar Al-Barsany dan Moh. Thalchah Mansoer, Dengan Judul "Kaidah-Kaidah Hukum Islam Ilmu Ushulul Fiqhi, Jakarta: Pt. Raja Grafindo Persada.

-----1972, *Ilmu Ushul al-Fiqh*, Jakarta: Al-Majlis al-A'la al-Indonesia li al-Da'wat al-Islamiyyat.

Khon. Abdul Madjid. 2009, *Fiqh Munakahat*, Jakarta: Amzah.

Latif. H. M. Djamil. 1985, *Aneka Hukum Perceraian di Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia.

M Zein. Satria Effendi. 2004, *Problematika Hukum Keluarga Islam Kontemporer*, Jakarta: Kencana.

M. Nazir, *Metode Penelitian* Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003, . 194.

- Madkur. Muhammad Salam. 1993, *Peradilan Dalam islam*, Surabaya: PT. Bina Ilmu.
- Mahkamah Agung R. I. 2004. *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Tentang Kekuasaan Kehakiman dan Mahkamah Agung R. I. Serta Badan Peradilan di Indonesia*. Mahkamah Agung R. I. Jakarta.
- Mahmood. Tahir. 1987, *Personal Law in Islamic Countries History Teks and Comparative Analysis*, New Delhi For the Academi of law and Religion.
- Malik. Rusdi. 1990, *Peranan agama Dalam Hukum Perkawinan di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti`
- Manan. Abdul. 2005, *Penerapan Hukum Acara Perdata di Lingkungan Peradilan Agama*. Edisi Revisi. Cet. III. Jakarta: Prenada Media
- Masyhur. Kahar. 1985, *Membina Moral dan Akhlak*, Jakarta, Kalam Mulia.
- Mertokusumo. Sudikno. 2002. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Cetakan Ketiga, Yogyakarta: Liberty.
- Moekiyat. 1989, *Manajemen Kepegawaian*, Bandung: Penerbit Mandar Maju.
- Moh. Zahid. 2003, *Dua Puluh Lima Tahun Pelaksanaan Undang-Undang Perkawinan*, Dirjen Bimas Islam dan Penyelenggara Haji.
- Moleong. Lexy J. 2006, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Muchtar. Kamal. 1974, *Asas-Asas Hukum Islam*, Jakarta: PT. Karya Unipress.
- Muchtar. Kamal. 1993, *Asas-asas Hukum Islam Tentang Perkawinan*, Jakarta: Bulan Bintang.
- Muhammad Abu Zahrah. 1954, *Ibn Hazm wa As ru Arā'uh wa Fiqhuh*, Beirut: Dar al-Fikr al-Arabī.

- Munawwir. Ahmad Warson. 1984, *Al-Munawwir Kamus Arab-Indonesia*, Yogyakarta: Unit Pengadaan Buku Ilmiah dan Keagamaan.
- Musanef. 1984. *Manajemen Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta: Gunung Agung.
- Muthahhari. Murtadha. 1981, *Keadilan Ilahi: Asas Pandangan Dunia Islam*, Terjemahkan Oleh Agus Efendi, Bandung: Mizan anggota IKAPI.
- Nainggolan. 1987, *Pembinaan Pegawai Negeri Sipil*, Jakarta: PT Pertja.
- Nakamura. Hisako. 1991, *Perceraian Orang Jawa; Studi Tentang Perkawinan di Kalangan Orang Islam Jawa*, Terjemahan. H. Zaeni Ashmad Hoeh, Yogyakarta: Gajah Mada Universitas.
- Nasution. Bahder Johan. 2008, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Bandung: CV Mandar Maju.
- Nuruddin. Amiur Nuruddin dan Tarigan. Azhari. 2004, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, Jakarta: Prenada Media.
- Prawirohamidjojo. R. Soetojo dan Safioedin. Azis. 1986 *Hukum Orang Dan Keluarga*, Bandung: Alumni.
- Projohamidjojo. Martiman. 2005, *Komentar Atas KUHP*, Jakarta: Pradnya Paramitha.
- Rahardjo. Satjipto. 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Rahman. Asjmun A. 2004, *Metode Penetapan Hukum Islam*, Cet. 2, Jakarta: PT. Bulan Bintang.
- Rawls. John. 2006, *A Theory of Justice Teori Keadilan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rifai. Ahmad, 2010, *Penemuan Hukum oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif*, Jakarta: Sinar Grafika.

- Sabiq. Sayyid, 2011, *Fiqih Sunnah*, terjemahan bagian perkawinan dan perceraian, pentahqiq: Muhammad Sayyid Sabiq Pengajar Universitas Al-Azhar, Kairo dan Ummul Qura, Mekah, Jakarta: Pena Publishing.
- Sabiq. Sayyid, 2011, *Fiqih Sunnah*, terjemahan bagian perkawinan dan perceraian, pentahqiq: Muhammad Sayyid Sabiq Pengajar Universitas Al-Azhar, Kairo dan Ummul Qura, Mekah, Jakarta: Pena Publishing.
- Saifullah. 2006, *Metode Penelitian*, Malang: Fakultas Syariah, 2006.
- Saleh. K. Wantjik Saleh. 2005, *Hukum Perkawinan Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Salman. Otje dan Anthon F. Susanto. 2009, *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Cet. V, Bandung: Refika Utama.
- Shidarta. B. Arief. 2000. *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Bandung: Mandar Maju.
- Shihab. M. Quraish. 1998, *Wawasan Al-Quran Tafsir Maudhu'i Atas Pelbagai Persoalan Umat*, Bandung: Mizan.
- Simanjuntak. P. N. H. 2007, *Pokok-Pokok Hukum Perdata Indonesia*, Jakarta: Pustaka Djambatan.
- Singaribun. Masri dan Sofyan. 1987, *Metode Penelitian Survey*, Jakarta: LP3ES.
- Soekanto. Soerjono. 1989, *Mengenal Sosiologi Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Soemitro. Ronny Hanitijo. 1988, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Soemiyati. 1982, *Hukum Perkawinan Islam dan Undang-Undang Perkawinan*, Yogyakarta: Liberty.

- Subekti. 1985, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Jakarta: Intermasa.
- Sudarsono. 1991, *Lampiran UUP Dengan Penjelasannya*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Sudikno. Mertokusumo. 1993, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, Yoyakarta: Citra Aditya Bakti.
- Sugiyono. 2012, *Metode Penelitian Pendidikan, Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Bandung: Alfabeta.
- Sukandarrumidi. 2006, *Metodologi Penelitian Petunjuk Praktis Untuk Penelitian Pemula* Cet. 3; Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Suseno. Frans Magnis. 1978, *Etika Politik, Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: Gramedia.
- Sutanto. Retnowulan. 2006, dan Iskandar. Oeripkartawinata, *Hukum Acara Perdata Dalam Teori Dan Praktek*, Bandung: Mandar Maju.
- Syafe'i. Rachmat. 1999, *Ilmu Ushul Fiqih*, Cet. 1, Bandung: Pustaka Setia, Bandung.
- Taufiq. 2000, *Peradilan Keluarga Indonesia*, Mahkamah Agung RI, Jakarta.
- Ulber Silalahi. 2009, *Metode Penelitian Sosial* Bandung: PT. Refika Aditama.
- Ustman. Rachmadi. 2006, *Aspek-aspek Hukum Perorangan dan Kekeluargaan di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Sinar Grafika.
- Utrecht, E. 1962, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Buku Ichtiar.
- Wicaksono. Kristian Widya. 2006, *Administrasi dan Birokrasi Pemerintah*, Yogyakarta: Penerbit Graha Ilmu.