

Problematika Hukum dalam Perceraian Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama

**Yusrin, SH., M.Hum.
Dr. Idha Apriliana Sembiring, S.H., M.Hum.
Dr. Yefrizawati, S.H., M.Hum.**

KATA PENGANTAR

Bismillah hirohman nirohim. Alhamdulillah..... Segala puji dan syukur kami panjatkan ke hadirat Allah SWT karena berkat Rahmat dan Hidayah-Nya penulisan buku ini dapat diselesaikan. Penyusunan buku ini didasarkan atas tingginya angka perceraian di kalangan Pegawai Negeri Sipil yang didominasi peningkatan angka permohonan cerai gugat yaitu permohonan cerai yang diajukan oleh pemohon (istri) kepada termohon (suami) dibandingkan dengan permohonan cerai talak yaitu permohonan cerai yang diajukan oleh pemohon (suami) kepada istrinya. Tidak dapat dipungkiri pula bahwa pengajuan cerai gugat dan cerai talak ini dilakukan oleh pemohon yang berprofesi sebagai Pegawai Negeri Sipil. Pengajuan permohonan cerai oleh Pegawai Negeri Sipil pada dasarnya akan terikat dan tunduk kepada Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Namun dalam prakteknya, berdasarkan penelusuran terhadap putusan-putusan cerai talak dan cerai gugat yang diajukan ke pengadilan agama, pihak pengadilan agama sendiri dalam menghadapi gugatan cerai talak ataupun cerai gugat dari pemohon Pegawai Negeri Sipil tidak selamanya mengikuti kaidah-kaidah hukum yang telah diatur dalam peraturan pemerintah tersebut disebabkan karena secara prosedural pengadilan agama mempunyai pedoman sendiri yaitu UU Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam (KHI).

Semoga buku ini bermanfaat baik semua pihak.

*“Perbuatan halal yang sangat dibenci Allah adalah thalaq (cerai) ...
HR. Abu Dawud dan Ibnu Majah”*

Medan, Februari 2023

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	ii
BAB I PENDAHULUAN	1
BAB II KONSEPSI CERAI	7
A. PUTUS PERKAWINAN	7
1. PENGERTIAN CERAI DAN TALAK	7
2. RUKUN DAN SYARAT TALAK	13
3. ALASAN PERCERAIAN DALAM ISLAM	34
4. JENIS-JENIS PERKARA PERCERAIAN	37
B. PERCERAIAN PNS	49
1. PENGERTIAN PNS	49
2. DASAR HUKUM PERCERAIAN PNS	50
3. PROSEDUR PERCERAIAN PNS	55
4. KEWAJIBAN KEUANGAN PNS PASCA CERAI	58
5. PROSES PERCERAIAN PERKARA PNS DI PENGADILAN AGAMA	60
6. TATA CARA, PROSEDUR, DAN SYARAT PERCERAIAN PNS DI PENGADILAN AGAMA	61
BAB III PROBLEMATIKA HUKUM DALAM PERCERAIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL DI PENGADILAN AGAMA	63
A. MOTIVASI ISTRI GUGAT CERAI	63
B. PANDANGAN HAKIM DALAM MENERAPKAN KLAUSULA CERAI	72
C. IZIN CERAI PNS OLEH PEMERINTAH DAERAH	88
D. PENERAPAN KLAUSULA CERAI OLEH PENGADILAN	90
BAB IV PENUTUP	226
DAFTAR PUSTAKA	227

BAB 1

PENDAHULUAN

Manusia sebagai makhluk sosial (*zoon politicon*) menyebabkan manusia itu selaluingin berada dalam kondisi saling membutuhkan dengan keberadaan manusia lain disekelilingnya, sebagai wadah untuk mempersatukan man-usia dibentuklah lembaga perkawinan. Perkawinan adalah ikatan lahir dan batin antara seorang laki-laki dan perempuan sebagai suami dan istri untuk membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.¹ Keluarga yang kekal dan bahagia adalah merupakan tujuan hakiki dari sebuah perkawinan. Sedangkan dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI) pada Pasal 2 disebutkan bahwa tujuan dari perkawinan adalah terwujudnya kehidupan rumah tangga yang *sakinah, mawaddah* dan *rahmah*. Dalam Islam, tujuan perkawinan tidak hanya terbatas pada hal-hal yang sifatnya biologis tentang penghalalan hubungan seksual akan tetapi lebih luas karena meliputi segala aspek kehidupan rumah tangga baik lahiriah maupun batin. Sayyid Sabiq dalam bukunya *Fiqh as-Sunnah* :²

1. Dapat menyalurkan naluri seksual dengan cara yang sah dan terpuji ;
2. Memelihara dan memperbanyak keturunan dengan terhormat.
3. Naluri keibuan dan kebapakan akan saling melengkapi dalam kehidupan rumah tangga bersama anak-anak.
4. Melahirkan organisasi (tim) dengan pembagian tugas dan tanggung jawab tertentu serta melatih kemampuan bekerjasama.
5. Terbentuknya tali kekeluargaan dan silaturahmi antar keluarga.

Namun dalam kenyataannya, biduk rumah tangga yang dibentuk tidak selamanya berjalan lancar, karena akan selalu terjadi halangan dan cobaan yang merintang. Cobaan dan halangan ini yang pada akhirnya berujung pada perceraian. Perceraian secara harfiah dalam Islam adalah keputusan terhadap ikatan perkawinan secara agama dan hukum. Sedangkan berdasarkan istilah *syara'* yaitu melepaskan ikatan perkawinan yang diawali dengan lafaz talak atau perceraian.

Di Indonesia, tingkat perceraian menurut Nasaruddin Umar (Wakil Menteri Agama/ mantan Dirjen Bimas Islam Kementerian

¹ Bunyi Pasal 1 UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

² Sayyid Sabiq, *Fiqh Sunnah*, Bandung : Al Ma'rif, 1988. Hlm : 359

Agama) sudah melewati angka 10 (sepuluh) % dari peristiwa pernikahan setiap tahunnya. Perceraian juga banyak terjadi (hingga 80%) di kalangan pasangan muda yang baru berumah tangga dalam jangka waktu 2 sampai dengan 5 tahun.³ Tingkat perceraian yang tinggi ini menempatkan Negara Indonesia sebagai negara dengan tingkat perceraian yang tinggi di wilayah Asia Tenggara bahkan sampai ke Asia Pasifik. sebab dan alasan.

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan pada dasarnya mengatur bahwa perkawinan itu sebaiknya dilakukan untuk selamanya, hal ini dapat terlihat dalam pengaturan Pasal 1 dari undang-undang ini yang berbunyi :

“tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal....”

Pasal 1 UU Perkawinan ini menegaskan bahwa tujuan dari perkawinan itu adalah untuk mengekalkan suatu perkawinan, namun undang-undang ini juga tetap memberi peluang atau kesempatan untuk melakukan perceraian walaupun dengan persyaratan yang diperketat, hal ini tercantum pada Pasal 39 UU No. 1 Tahun 1974. Dalam Pasal 39 (1) tercantum suatu syarat dalam melakukan perceraian, yaitu :

“ Perceraian hanya dapat dilakukan di depan Sidang Pengadilan... ”

Berdasarkan pasal 39 (1) ini diatur bahwa cerai hanya dapat terjadi jika dilakukan di hadapan sidang pengadilan, dengan demikian undang-undang ini melarang perbuatan cerai itu jika tidak dilakukan melalui proses persidangan dan tidak dapat diakui perbuatan perceraian yang dilakukan di luar proses persidangan.

Selain itu, undang-undang ini mengatur alasan-alasan yang diperbolehkan untuk melakukan perbuatan perceraian, yang diatur dalam Pasal 39 (2) yaitu :

- a. Salah satu pihak berbuat zinah atau menjadi pematik, pemabok, penjudi dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan ;
- b. Salah satu pihak meninggalkan yang lain selama 2 (dua) tahun berturut-turut tanpa izin pihak yang lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal di luar kemauannya ;

³ Pernyataan sambutan Nasaruddin Umar kepada Pers tanggal 14 agustus 2014 dalam kegiatan Pemilihan Keluarga Sakinah Teladan dan KUA Teladan Tingkat Nasional Tahun 2014 di Jakarta.

- c. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung ;
- d. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan terhadap pihak yang lain ;
- e. Antara suami dan istri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.

Dalam kenyataan di masyarakat, ada banyak faktor penyebab terjadinya perceraian dalam kehidupan pasangan suami dan istri. Melalui tabel di bawah ini, maka terlihat bahwa alasan perceraian, baik dari pihak suami maupun istri, terbanyak adalah alasan ketidakharmonisan (24 orang), dilanjutkan alasan KDRT/ Kekerasan Dalam Rumah Tangga (sebanyak 7 orang) dan Pemborosan (7 orang), alasan berzina (11 orang) dan selebihnya seperti alasan cacat badan (4 orang), berjudi, pemidanaan dan ditinggal pergi merata hanya satu orang yang menjawab. Secara umum alasan perceraian seperti yang terangkum dalam tabel di bawah ini :⁴

Tabel 1 : Alasan Perceraian

No	Alasan Perceraian	Pihak Suami	Pihak Istri
1	Poligami	-	3
2	Selingkuh	6	8
3	Poligami tanpa izin	4	-
4	Ekonomi	-	7
5	Keturunan	4	4
6	Cacat Badan	3	1
7	KDRT	-	7
8	Berjudi	-	5
9	Mabuk	-	4
10	Berzina	5	6
11	Pemidanaan	-	1
12	Tidak Harmonis	12	12
13	Boros	7	-
14	Ditinggal pergi	-	1
Jumlah		41	59

Sumber : Pasangan suami dan istri di Peradilan Agama Rantau Prapat⁵

⁴ Edi Sutra Ritonga, *Tesis : Analisis Putusan PA pada Perkara Pembagian Harta Bersama akibat Perceraian Menurut UU No. 1 Tahun 1974 dan KHI: Studi Putusan-putusan PA Rantau Prapat*, Magister Ilmu Hukum. 2017.Hlm. 59-60

⁵ Data ini dirangkum dari penelitian Edi Sutra Ritongan kepada responden (pasangan suami dan istri) yang sedang menjalani proses gugatan perceraian di

Perceraian di kalangan masyarakat terjadi secara menyebar di berbagai profesi yang dilakoni masyarakat, baik sebagai pedagang, pengusaha bahkan yang berprofesi sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS)⁶. Salah satu fenomena dan seperti menjadi sebuah trend di beberapa kota atau kabupaten di Indonesia seperti di Majene Sulawesi Barat⁷, Gunung Kidul (menurut Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Gunung Kidul sebanyak 31 kasus di tahun 2014)⁸, Daerah Istimewa Yogyakarta (sejumlah 399 kasus yang didominasi oleh Guru yang sudah menerima sertifikasi)⁹, Kabupaten Kendal¹⁰, Bengkulu (menurut Gubernur Bengkulu angka perceraian yang atas dasar permintaan dari istri mencapai 80%)¹¹, Kabupaten Ciamis (sejumlah 4401 pasangan suami dan istri di tahun 2014 dan 144 orang diantaranya adalah PNS. Di Pengadilan Agama (PA) Banjarbaru, Kalsel, pada tahun 2015 tercatat ada 126 perkara perceraian yang melibatkan Pegawai Negeri Sipil (PNS). 70 persen diantaranya merupakan gugat cerai yang diajukan Istri.

“Hampir 70 persen cerai gugat (diajukan istri), sementara sisanya cerai talak (diajukan suami),” kata Panitera PA Banjarbaru, Murthada.”¹²

Hal yang sama juga terjadi pada tahun 2014, yang jumlahnya perkara perceraian mencapai ratusan kasus. Sementara hingga di pertengahan tahun 2016 jumlah PNS yang bercerai sudah mencapai 33 orang. Hal-hal yang menyebabkan PNS perempuan di Kalsel, meningkat dalam menggugat cerai suami adalah disebabkan oleh faktor ekonomi dimana istri yang PNS sudah memiliki penghasilan sendiri sementara suami tidak dapat mencukupi kebutuhannya, kemudian karena adanya orang ketiga ataupun karena alasan ketidakcocokkan.¹³ Dominasi gugatan cerai oleh pihak istri juga

Pengadilan Agama Rantau Prapat

⁶ Untuk selanjutnya disebut PNS

⁷ Jpnn.com.news tanggal 27 September 2013, *Tren Perceraian di Kalangan PNS Meningkat*

⁸ Sindonews.Com, 10 Desember 2014, “*Tujuh Puluhan Persen (70%) Guru di Gunung Kidul Bercerai*”

⁹ Sindonews.Com, 19 April 2013, “*Perceraian PNS DIY Meningkat*”

¹⁰ Sindonews.Com, 07 Juli 2014, “*Angka Perceraian PNS terutama Guru Semakin Tinggi.*”

¹¹ Sindonews.Com, 16 April 2015, “*Delapan Puluhan Persen (80%) Perceraian di Bengkulu Atas Permintaan Istri*”

¹² Jpnn.com.news tanggal 14 September 2016, “*Gugatan Perceraian*”

¹³ ibid

ditemukan di Pengadilan Agama Lubuk Pakam, Deli Serdang, Sumatera Utara, seperti yang terlihat dalam tabel di bawah ini :¹⁴

Tabel 2 : Perkara Cerai yang diterima PA Lubuk Pakam (2010-2015)

No	Tahun Perkara	Perkara Cerai			Pertambahan
		Cerai gugat	Cerai talak	Jumlah	
1	2	3	4	5	6
1	2010	770	291	1061	-
2	2011	829	277	1106	45
3	2012	874	383	1257	151
4	2013	935	427	1362	105
5	2014	1131	324	1455	93
6	2015	1368	374	1742	287

Sumber : PA Lubuk Pakam

Dalam tabel di bawah ini, dapat terlihat perkara-perkara tentang perceraian yang telah selesai atau diputuskan secara *in kracht* di lingkungan Pengadilan Agama Lubuk Pakam :

Tabel 3: Perkara Perceraian yang telah *in kracht* (telah berkekuatan hukum yang tetap)

Tahun	Jumlah
2017	1331
2016	1473
2015	159
2014	398

Sumber : PA Lubuk Pakam

Perceraian yang dilakukan oleh PNS akan terikat pada ketentuan PP No. 10 Tahun 1983 jo PP No. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil. Berdasarkan ketentuan peraturan pemerintah ini, muncul kewajiban-kewajiban yang dibebankan kepada PNS yang akan bercerai, antara lain seperti:

1. PNS tersebut harus mendapat izin tertulis dari departemen/ instansi asal PNS tersebut, dengan melampirkan (Pasal 3) alasan-alasan yang sah dan bukti pendukung (Pasal 6), misalnya:
 - a. Jika perceraian karena alasan berzina harus ada bukti

¹⁴ Laporan Akhir penelitian tentang Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Deli Serdang Tentang Ketahanan Keluarga Tahun 2016 oleh Istri Berprofesi PNS Meningkat”

pendukung berupa putusan pengadilan dan bukti saksi 2 (dua) orang yang menyaksikan perzinahan.

- b. Contoh lain adalah perceraian karena KDRT, maka wajib dilampirkan hasil *visum et repertum* dari dokter pemerintah.
2. Untuk PNS pria wajib membuat surat pernyataan tertulis yang akan berguna sebagai jaminan jika terjadi perceraian maka PNS pria tersebut wajib menyerahkan sebagian gajinya untuk penghidupan bekas istri dan anak-anak, sebagai contoh jika anak ikut di bawah pengasuhan bekas istri, maka pembagiannya adalah 1/3 gaji untuk PNS pria, 1/3 gaji untuk bekas istri dan 1/3 gaji untuk anak yang berada di bawah pengasuhan istri. Jika tidak ada anak, gaji akan dibagi 2 (Pasal 8).
3. Untuk PNS non muslim, dalam gugatannya wajib melampirkan surat keterangan persetujuan dari pastor paroki atau surat rekomendasi dari pimpinan gereja.
4. Pegawai Negeri Sipil yang melanggar ketentuan Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 4 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil (Pasal 16)

Kebijakan keterikatan permohonan cerai PNS baik sebagai pemohon dan termohon terhadap ketentuan PP No. 10 Tahun 1983 jo PP no 45 Tahun 1990 ini pada pada prakteknya di Pengadilan Agama tidak selalu diikuti, karena di sisi lain Pengadilan Agama dalam proses beracaranya berdasarkan atau berpedoman pada ketentuan Kompilasi Hukum Islam (KHI) dan UU Peradilan Agama. Kondisi ini juga terjadi di lingkungan Pengadilan Agama Lubuk Pakam. Oleh sebab itulah, kondisi ini menarik untuk dikaji dan ditelaah lebih jauh lagi mengenai sejauhmana penerapan PP No. 10 Tahun 1983 jo PP No. 45 Tahun 1990 terhadap perceraian yang dilakukan oleh seorang PNS dalam lingkungan PA Lubuk Pakam ke dalam penelitian yang berjudul Penerapan Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1983 jo Peraturan Pemerintah No.45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Dalam Kasus Perceraian Pegawai Negeri Sipil (Studi di Pengadilan Agama Lubuk Pakam).