

**PANDANGAN HAKIM TERHADAP PERCERAIAN PNS (PEGAWAI NEGERI SIPIL)
TANPA IZIN ATASAN DI PENGADILAN AGAMA LUBUK PAKAM
PADA TAHUN 2019**

SKRIPSI

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk
Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (SH)
Dalam Ilmu Syari'ah Pada Jurusan Ahwalus Syakhsiyah
Fakultas Syari'ah dan Hukum
Universitas Islam Negeri Sumatera Utara

Oleh

AYU ROZZA

NIM: 21153067



**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUMATERA UTARA
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM
PRODI AHWALUS SYAKHSIYAH
MEDAN
2020**

**PERCERAIAN PNS (PEGAWAI NEGERI SIPIL) TANPA IZIN ATASAN
DI PENGADILAN AGAMA LUBUK PAKAM**

Oleh:

AYU ROZZA

Nim : 21153067

Menyetujui:

PEMBIMBING I


Drs. Abd. Mukhsin. M. Soc. Sc.
NIP. 19620509 199002 1 001

PEMBIMBING II


Irwan, M. Ag
NIP. 19721215 200112 1 004

Mengetahui :

Ketua Jurusan

Al-Ahwal Al-Syakhsiyah


Dra. Amal Hayati, M. Hum
NIP. 19680201 199303 2 005

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Ayu Rozza
NIM : 21.15.3.067
Fakultas : Syari'ah dan Hukum / Al-Ahwalus Al-Syakhsiyyah
Judul Skripsi : Perceraian PNS (Pegawai Negeri Sipil) Tanpa Izin
Atasan Di Pengadilan Agama Lubuk Pakam

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa judul skripsi diatas adalah benar / asli karya saya sendiri, kecuali kutipan-kutipan yang disebutkan sumbernya, saya bersedia menerima segala konsekuensinya bila pernyataan saya ini tidak benar.

Demikian surat pernyataan ini saya perbuat dengan sebenarnya. Atas perhatian Bapak / Ibu saya ucapkan terima kasih.

Medan, 10 Februari 2020

Yang Membuat Pernyataan



Ayu Rozza
NIM : 21153067

IKHTISAR

Skripsi ini berjudul **“PANDANGAN HAKIM TERHADAP PERCERAIAN PNS (PEGAWAI NEGERI SIPIL) TANPA IZIN ATASAN DI PENGADILAN AGAMA LUBUK PAKAM PADA TAHUN 2019”**. Dalam skripsi ini penulis akan menjelaskan tentang perceraian PNS tanpa izin atasan. Yaitu bagaimana proses perceraian PNS yang belum ada izin atasan. Pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah yang pertama, bagaimana prosedur peradilan dalam menerima gugatan dari Pegawai Negeri Sipil yang belum mendapat izin Perceraian dari atasan?. Kedua, apakah alasan yang membuat sebagian hakim melanjutkan perkara PNS yang belum mendapat izin atasan?. Ketiga, apakah putusan Hakim tersebut sesuai dengan PP No 45 tahun 1990?. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yaitu dengan meneliti peraturan terkait perceraian yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil yang terdapat di dalam PP No 45 tahun 1990. Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data dengan wawancara dan studi dokumen. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan perceraian PNS (Pegawai Negeri Sipil) tanpa izin dari atasannya. Prosedur yang digunakan dalam menerima gugatan PNS yang belum ada izin atasannya sama saja seperti penerimaan gugatan masyarakat biasa, hanya saja setiap PNS yang hendak mengajukan gugatan dianjurkan untuk menyertakan juga keterangan izin perceraian dari atasannya. Namun jika tidak ada keterangan izin cerai dari atasan namun berkas untuk mendaftarkan perkara cerai nya sudah dilengkapi maka gugatan tersebut bisa diterima masuk. Alasan yang membuat sebagian Hakim masih melanjutkan perkara perceraian PNS walaupun tidak ada izin atasan adalah peraturan yang mengharuskan adanya izin perceraian dari atasan merupakan peraturan yang hanya mengikat PNS yang bersangkutan saja. Hakim yang memutus perkara perceraian tidak termasuk didalam peraturan tersebut. Putusan Hakim tersebut tidak sesuai dengan PP No 45 Tahun 1990 namun Hakim tetap bisa memutuskan perkaranya karena PP No 45 Tahun 1990 bukan peraturan yang mengikat Hakim dan harus ditaati sebelum memutuskan perkara. Peraturan yang termuat didalam PP No 45 Tahun 1990 merupakan peraturan yang hanya mengikat PNS yang berperkara saja.

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Puji Syukur penulis ucapkan kepada Allah Swt yang telah melimpahkan rahmat dan inayah-Nya kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul **“Pandangan Hakim Terhadap Perceraian PNS (Pegawai Negeri Sipil) Tanpa Izin Atasan Di Pengadilan Agama Lubuk Pakam Pada Tahun 2019”**. Shalawat serta salam semoga tercurah selalu kepada Nabi Muhammad Saw sebagai pembawa rahmat bagi seluruh alam.

Penulisan skripsi ini dimaksudkan untuk melengkapi persyaratan memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sumatera Utara. Dalam penulisan skripsi ini penulis memperoleh bantuan dari berbagai pihak, baik bersifat material maupun immaterial sehingga skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik.

Oleh sebab itu, dengan segala hormat dan kerendahan hati penulis menyampaikan penghargaan dan terimakasih yang setinggi-tingginya kepada:

1. Allah Swt yang telah mengaruniakan nikmat yang begitu luar biasa dengan menghadirkan orang-orang hebat yang menjadi penyemangat dalam menyelesaikan skripsi ini.
2. Kedua orang tua tercinta, Ayahanda Suparno dan Ibunda Asnawiyah Br Purba yang dengan ikhlas tanpa mengenal lelah dalam mengasuh, mendidik serta membina penulis sejak dalam kandungan sampai dengan sekarang, dan juga telah memberikan dukungan baik dari segi material maupun immaterial dalam menyelesaikan studi penulis.

3. Bapak Prof. Dr. KH. Saidurrahman, M.Ag selaku Rektor Universitas Islam Negeri Sumatera Utara.
4. Bapak Dr. Zulham, M.Hum selaku Dekan Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sumatera Utara.
5. Ibunda Dra. Amal Hayati, M.Hum selaku Ketua Jurusan Al-Ahwalus Al-Syakhsiyyah yang telah memberikan pengarahan dalam proses menyelesaikan studi penulis.
6. Bapak Ali Akbar, MA selaku pembimbing akademik penulis yang telah bersedia meluangkan waktu untuk membimbing dan mengarahkan penulis dalam menyelesaikan studi dan skripsi ini.
7. Bapak Drs. Abd. Mukhsin. M.Soc.Sc, selaku Pembimbing Skripsi I dan bapak Irwan. M.Ag, selaku Pembimbing Skripsi II yang telah bersedia meluangkan waktu, tenaga dan pikiran untuk memberikan pengarahan dan bimbingan dalam menyusun skripsi ini.
8. Kakak tersayang Sriwahyuni S.Pd.I, Yuliana S.H.I dan seluruh keluarga besar tersayang penulis yang telah memberikan semangat kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
9. Sahabat-sahabat terbaik анги, maya, mahrum, fatin, aina, fauziah, tawar dan seluruh mahasiswa AS-C angkatan tahun 2015 dan sahabat- sahabat alumni penulis selama menuntut ilmu, yang telah memberikan semangat, doa bagi penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
10. Terima kasih juga teruntuk Muhammad Azmi yang telah memberikan semangat dan juga bantuan yang tak terhingga selama penulis menyelesaikan skripsi ini.
11. Kepada sahabat terbaik Rizki Nurhayati AR S.Pd dan Susilawati S.Pd yang tak pernah henti memberi motivasi kepada penulis.

12. Tidak lupa pula kepada kakak kakak dan adik adik penghuni kos Pelangi yang selalu kebersamai selama penulis di perantauan ini.

Terima kasih atas segala kebaikan yang telah diberikan, semoga dibalas oleh Allah Swt dengan yang lebih baik. Semoga amal yang kita lakukan dijadikan amal yang tiada putus pahalanya, dan bermanfaat di dunia maupun akhirat.

Akhirnya penulis berharap semoga skripsi ini dapat berguna, khususnya bagi penulis dan bagi para pembaca umumnya.

Medan, 16 Februari 2020

Penulis,

Ayu Rozza

NIM. 21153067

DAFTAR ISI

Persetujuan	i
Pernyataan	ii
Ikhtisar	iii
Kata Pengantar	iv
DAFTAR ISI	viii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	13
C. Tujuan Penelitian	14
D. Manfaat Penelitian	14
E. Kerangka Teoritis	15
F. Kajian Terdahulu	21
G. Metodologi Penelitian	24
H. Sistematika Pembahasan	28

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PERCERAIAN

A. Pengertian Perceraian	30
B. Prosedur peradilan dalam menerima gugatan PNS.....	39
C. Alasan perceraian PNS.....	41
D. Aturan perceraian PNS menurut PP No 45 tahun 1990.....	44
E. Sanksi bagi PNS yang bercerai tanpa izin atasan.....	49

BAB III GAMBARAN UMUM PENGADILAN AGAMA LUBUK PAKAM.....

A. Sejarah berdirinya Pengadilan Agama Lubuk Pakam..... 52

 1. Sarana lingkungan Pengadilan Agama Lubuk Pakam 55

 2. Sarana lingkungan lainnya 55

 3. Keterangan gedung..... 56

B. Letak Geografi dan Demografi Pengadilan Agama Lubuk Pakam 57

C. Peta Yurisdiksi Pengadilan Agama Lubuk Pakam..... 57

BAB IV HASIL PENELITIAN

A. Rekapitulasi perceraian PNS TAHUN 2019 64

B. Pertimbangan Hakim dalam memutus perkara PNS tanpa izin atasan
66

C. Analisis terhadap putusan Hakim tentang perkara perceraian PNS tanpa izin
atasan berdasarkan PP NO 45 Tahun 1990..... 79

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan..... 84

B. Saran 87

DAFTAR PUSTAKA 88

LAMPIRAN

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Nikah (kawin) menurut arti asli ialah hubungan seksual tetapi menurut arti majazi atau arti hukum ialah aqad atau perjanjian yang menjadikan halal hubungan seksual sebagai suami istri antara seorang pria dengan seorang wanita.¹

Namun faktanya dalam kehidupan berkeluarga tidak selalu seindah seperti yang diharapkan. Tentunya tidak mudah untuk menyatukan dua pribadi yang berbeda, berasal dari latar belakang yang berbeda, yang memiliki kebiasaan, minat, dan lain-lain yang berbeda pula. Dengan kondisi yang demikian konflik menjadi suatu hal yang mudah

¹ Armia, *Fikih Munakahat* (Medan: Manhaji, 2016), h.1

terjadi. Jika hal tersebut tidak mampu diatasi dengan bijaksana maka konflik tersebut akan membawa pernikahan kepada gerbang kebinasaan, yaitu perceraian.²

Perceraian adalah terlepasnya ikatan pernikahan atau bubarnya hubungan pernikahan. Undang-undang perkawinan no.1 Tahun 1974 mengartikan perceraian adalah putusnya perkawinan, penjelasan tersebut dapat dibaca pada bab VIII (putusnya perkawinan dan akibatnya). Dalam pasal 38 disebutkan bahwa perkawinan dapat putus karena:

1. Kematian
2. Perceraian
3. Atas keputusan pengadilan.³

Perceraian adalah terputusnya ikatan keluarga yang disebabkan karena salah satu atau dua pasangan memutuskan untuk saling meninggalkan, dengan demikian berhentilah kedua pasangan suami istri untuk memenuhi kewajiban perannya dalam rumah tangga termasuk dalam kekacauan rumah tangga.⁴ Perceraian hanya dapat dilakukan didepan muka persidangan apabila pengadilan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak melalui jalur mediasi. Seseorang yang melakukan perceraian harus memiliki dasar atau alasan yang jelas mengenai sebab kedua belah pihak tidak dapat hidup rukun sebagai sepasang suami istri. Dampak perceraian tidak hanya mengakhiri konflik diantara pihak suami istri akan tetapi berdampak juga terhadap anak dan keluarga kedua belah pihak.

Sebagaimana di jelaskan dalam pasal 39 Undang Undang Perkawinan yaitu:

² Khairul Mufti, *Psikologi Keluarga Islam* (Medan: Al-Hayat, 2017), h.1

³ Armia, *Fikih Munakahat* (Medan: Manhaji, 2016), h.178

⁴ Anik Farida dkk, *Perempuan dalam sistem Perkawinan dan Perceraian di Berbagai Komunitas Adat* (Jakarta: Balai Penelitian dan Pengembangan Agama Jakarta, 2007), h.17

1. Perceraian hanya dapat dilakukan di depan Sidang Pengadilan setelah Pengadilan yang bersangkutan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak.
2. Untuk melakukan perceraian harus ada cukup alasan, bahwa antara suami istri itu tidak akan dapat hidup rukun sebagai suami istri.

Adapun alasan perceraian menurut ketentuan Pasal 19 PP No. 9 tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Perkawinan adalah sebagai berikut:

1. Salah satu pihak berbuat zina, atau menjadi pemabok, pematat, penjudi, dan sebagainya yang sukar disembuhkan.
2. Salah satu pihak meninggalkan yang lain selama dua tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah, atau karena hal lainn diluar kemampuannya.
3. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara lima tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung.
4. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak lain.
5. Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami istri.
6. Antara suami istri terus-menerus menjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.⁵

Sedangkan putusnya perkawinan akibat cerai gugat dan cerai talak menunjukkan kesan adanya perselisihan antara suami dan istri. Kedua-duanya (cerai gugat dan cerai talak) itu harus dengan keputusan pengadilan.

⁵ H. Ishaq, *Pengantar Hukum Indonesia (PHI)*, (Jakarta: Rajawali, 2014), h.168

Sebagaimana kita ketahui bahwa konflik bisa datang kepada siapa saja. Sama halnya dengan perceraian bisa terjadi pada siapa saja, dikarenakan konflik yang tidak kunjung terselesaikan tersebut. Baik dari kalangan orang biasa, pejabat negara, artis, tokoh masyarakat, bahkan PNS (Pegawai Negeri Sipil) selaku abdi negara.

Pegawai Negeri sebagai unsur Aparatur Negara, Abdi Negara dan Abdi Masyarakat yang bertugas menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan. Dalam hal ini kedudukan Pegawai Negeri menjadi sangat penting sebab lancar dan tidak lancarnya pemerintahan dan pembangunan negara tidak terlepas dari peranan dan keikutsertaan Pegawai Negeri.⁶

Pegawai Negeri Sipil (PNS) menurut kamus umum bahasa Indonesia, “Pegawai” berarti “orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya) sedangkan “Negeri” berarti negara atau pemerintah, jadi PNS adalah orang yang bekerja pada Pemerintah atau Negara.⁷

Subjek hukum terhadap sumber daya manusia di bidang kepegawaian adalah pegawai Aparatur Sipil Negara. Berdasarkan pasal 1 angka 1 UU No. 5 tahun 2014, Aparatur Sipil Negara adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.

Adapun pegawai Aparatur Sipil Negara adalah Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Mencermati hal tersebut, maka jelas bahwa profesi ASN terbagi dalam dua (2) kategori, yaitu Pegawai Negeri Sipil dan PPPK.

⁶ Ahmaf Ghufon, Sudarsono, *Hukum mmKepegawaian di Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1991),h.4

⁷ W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka,1986),h.478

Mencermati keberadaan dari subjek kepegawaian, maka pegawai ASN merupakan istilah baru yang dimunculkan dalam UU No. 5 tahun 2014 untuk mengakomodir 2 profesi yang bekerja dalam instansi pemerintah, baik di pusat maupun di daerah.⁸

Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai manusia biasa memiliki naluri psikis dan biologis yang sama dengan lainnya, hanya saja status yang membedakan dengan lainnya. Sangat manusiawi apabila memiliki keinginan untuk melakukan perkawinan dan perceraian. Walaupun pada dasarnya setiap manusia pasti tidak ada yang ingin rumah tangganya terpecah belah dan pasti menginginkan rumah tangga yang rukun dan damai. Namun ketika permasalahan tidak dapat lagi teratasi mau tidak mau maka perceraian itupun akhirnya harus terjadi. Begitu pula dengan rumah tangga PNS. Pada dasarnya perceraian PNS sama dengan masyarakat lainnya namun yang membedakan yaitu, PNS harus mendapat izin terlebih dahulu dari atasan sebelum melaksanakan perceraian tersebut.

Sebagai mana dijelaskan dalam PP No 45 tahun 1990 perubahan atas PP No 10 tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil yang berbunyi:

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

⁸ Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2017) h.27

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.

Maksud isi dari PP No 45 tahun 1990 pasal 3 ayat 1,2 dan 3 di atas adalah Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian, wajib memperoleh izin tertulis atau surat keterangan terlebih dahulu dari pejabat, baik itu Pegawai Negeri Sipil yang pria maupun wanita.

Apabila persyaratan tersebut diatas telah terpenuhi dan telah mendapatkan izin dari pejabat, kemudian ia melakukan perceraian menurut undang-undang yang berlaku, maka ia wajib melaporkannya kepada pejabat melalui saluran hirarki selambat-lambatnya satu bulan terhitung mulai tanggal perceraian itu.⁹

Mengenai PNS yang tidak melaporkan perceraian menurut pasal 15 ayat (1) PP No 45 tahun 1990, PNS yang tidak melaporkan perceraian dalam jangka waktu selambat-lambatnya satu bulan terhitung mulai terjadinya perceraian, dijatuhi salah satu hukuman disiplin berat berdasarkan PP No 30 tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Namun perlu diketahui bahwa PP No 30 tahun 1980 telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh Peraturan Pemerintah No 53 tahun 2010 tentang Disiplin PNS, sebagaimana disebutkan dalam pasal 50 PP No 53 tahun 2010. Jenis hukuman disiplin yang dimaksud dalam pasal 7 terdiri dari:

- 1) Tingkat hukuman disiplin terdiri dari
 - a. Hukuman disiplin ringan.

⁹ Riduan Syahrani, *Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil*, (Jakarta: Media Sarana Press, 1986)h. 65

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

Mengenai permintaan izin dari atasan tidak lah mudah, melainkan para PNS harus minta izin atasan dengan sistem hirarki, yang waktu nya itu cukup lama sampai diberikan izin untuk bercerai.

Kalau dilihat dari persyaratan tersebut bagi PNS yang akan bercerai sangat dipersulit, karena PNS wajib memberikan contoh yang baik kepada bawahannya, dan

menjadi teladan sebagai warga Negara yang baik dalam masyarakat dan kehidupan keluarganya. Meskipun pada dasarnya perceraian tersebut harus tetap diperketat, namun apabila perceraian itu merupakan satu-satunya jalan yang dengan jalan tersebut menjadikan PNS tersebut dapat bekerja dengan nyaman tanpa ada beban keluarga yang mengganggu, maka pejabat yang berwenang jangan mempersulit untuk memberikan izin tersebut.

Mengenai izin cerai tersebut penulis pernah melihat persidangan perceraian PNS yang di dalam sidang tersebut PNS yang hendak bercerai belum mendapat izin cerai dari atasannya, sampai pada saat itu hakim menunda sidang selama 3 bulan kepada PNS tersebut untuk mendapat izin dari atasan. Sampai pada saat sidang kedua PNS juga belum mendapat izin cerai tersebut dari atasannya. Dan pada akhirnya PNS mencabut kembali gugatannya di karenakan belum mendapat izin dari atasan untuk bercerai. Karena apabila sidang dilanjutkan ke tahap selanjutnya maka PNS akan mendapat sanksi hukuman disiplin PNS, yang hukumannya yaitu hukuman disiplin berat. Yang hukuman disiplin tersebut terdapat di dalam pasal 50 PP No 53 tahun 2010, yang telah penulis jelaskan sebelumnya di atas.

Disamping itu hakim juga tidak dapat menolak perkara yang masuk kepadanya, walaupun di dalam PP No 45 tahun 1990 Pasal 3 telah di nyatakan bahwa:

“Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin atau surat keterangan lebih dahulu dari pejabat.” Dan PNS tersebut belum mendapat izin dari atasan namun di karenakan perkara sudah masuk ke pengadilan maka proses peradilan tetap di lanjutkan, walaupun di terima atau tidak di terimanya gugatan tersebut nantinya di pengadilan.

Sebagaimana ketentuan pasal yang menyebutkan bahwa hakim tidak boleh menolak perkara yaitu terdapat dalam Pasal 16 UU No.4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang berbunyi:

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

Sebagaimana dijelaskan juga didalam Pasal 22 A.B (Algemene Bepalingen Van Wetgeving voor Indonesie) berbunyi:

“Bilamana seorang hakim menolak menyelesaikan suatu perkara dengan alasan bahwa peraturan undang-undang yang bersangkutan tidak menyebutnya, tidak jelas, atau tidak lengkap, maka ia dapat dituntut karena menolak mengadili.”

Pertanggungjawaban Hakim ini menyangkut tugasnya memutus perkara. Karena ia tidak bisa menolak perkara. Perkara yang diajukan kepadanya harus diperiksa, diadili dan terakhir diputus.

Putusan Hakim (pengadilan) mengandung dua macam materi yaitu: pertimbangan-pertimbangan dan diktum (amar) putusan. Pertimbangan-pertimbangan dalam putusan menjurus pada diktum (amar) harus didukung oleh pertimbangan-pertimbangan putusan yang bersifat yuridis. Sedangkan apa yang ada dalam pertimbangan-pertimbangan putusan harus didukung atau paralel dengan berita acara persidangan. Putusan yang tidak dikuatkan hal-hal dalam berita acara persidangan maka putusan itu tidak cukup gemotiveerd dapat dibatalkan.¹⁰

Menurut Hakim yang telah saya wawancarai bahwa ada lumayan banyak PNS yang mengajukan gugatan ke Pengadilan walaupun belum mendapat izin dari atasan

¹⁰ Abdullah Sani, *Hakim dan Keadilan Hukum* (Jakarta: Bulan Bintang), h.62

untuk bercerai. Dan dikarenakan belum mendapat izin dari atasan tersebut sehingga membuat proses peradilan berjalan lama. Dan di sisi lain hakim tidak dapat menolak perkara tersebut karena perkaranya sudah masuk ke Pengadilan.¹¹

Menurut data yang saya peroleh bahwa ada sekitar 11 perkara yang sudah di putus di pengadilan yang sudah memiliki izin dari atasan. Dan sekitar 25 perkara yang sudah diputus di pengadilan yang belum mendapat izin dari atasan, dan ada sekitar 15 perkara yang tidak ada keterangan, di tahun 2019 ini. Dan ada sekitar 10 perkara yang di cabut kembali setelah melakukan beberapa kali persidangan karena masih belum mendapat izin dari atasan.

Maka dari itu merujuk mengenai permasalahan ini, maka penulis ingin mengangkat permasalahan ini dalam bentuk proposal yang berjudul: **“PANDANGAN HAKIM TERHADAP PERCERAIAN PNS (PEGAWAI NEGERI SIPIL) TANPA IZIN ATASAN DI PENGADILAN AGAMA LUBUK PAKAM PADA TAHUN 2019”**.

B.Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas rumusan masalah dalam kajian ini adalah :

1. Bagaimana prosedur PA Lubuk Pakam dalam menerima gugatan dari Pegawai Negeri Sipil yang belum mendapatkan izin dari atasan?
2. Apa alasan yang membuat sebagian hakim PA Lubuk Pakam melanjutkan perkara PNS yang belum mendapat izin atasan?
3. Bagaimana Tinjauan PP No 45 Tahun 1990 Terhadap Putusan PA Lubuk Pakam?

¹¹ Muslim, Hakim Pengadilan Agama Lubuk Pakam, wawancara pribadi, Lubuk Pakam, 20 November 2019.

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui prosedur PA Lubuk Pakam dalam menerima gugatan dari Pegawai Negeri Sipil yang belum mendapatkan izin dari atasan
2. Untuk mengetahui alasan yang membuat sebagian hakim PA Lubuk Pakam melanjutkan perkara PNS yang belum mendapat izin atasan
3. Untuk mengetahui tinjauan PP No 45 Tahun 1990 Terhadap Putusan PA Lubuk Pakam

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian diatas diharapkan penelitian ini dapat bermanfaat sebagai berikut :

1. Untuk memenuhi persyaratan dalam meraih gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Al-Ahwal As-Syakhshiyah.
2. Untuk dapat dijadikan khazana keilmuan bagi semua pihak dalam permasalahan yang diteliti.
3. Untuk dapat dijadikan solusi bagi setiap pihak terhadap permasalahan yang diteliti.
4. Agar dapat dijadikan referensi bagi semua pihak terhadap permasalahan yang diteliti.

E. Kerangka Teori

Perceraian adalah terlepasnya ikatan pernikahan atau bubarnya pernikahan. Dalam hukum islam perceraian disebut juga dengan talaq. Sayyid Sabiq dalam kitabnya Fiqhus Sunnah memberi definisi talaq sebagai berikut:

حل رابطة الزواج وانهاء العلاقة الزوجية

Artinya: *“Talaq adalah melepas tali perkawinan dan mengakhiri hubungan suami istri”*.

Sayyid Sabiq mendefinisikan talak dengan sebuah upaya untuk melepaskan ikatan perkawinan dan selanjutnya mengakhiri hubungan perkawinan itu sendiri. Defenisi yang agak panjang dapat dilihat di dalam Kitab al-Akhyar yang menjelaskan talak sebagai sebuah nama untuk melepaskan ikatan nikah dan talak adalah lafaz jahiliyah yang setelah Islam datang menetapkan lafaz itu sebagai kata untuk melepaskan nikah.¹²

Undang-undang perkawinan no 1 tahun 1974 mengartikan perceraian adalah putusnya perkawinan, penjelasan tersebut dapat dibaca pada bab VIII (Putusnya Perkawinan dan Akibatnya). Dalam pasal 38 disebutkan bahwa perkawinan dapat putus karena

1. Kematian
2. Perceraian
3. Atas keputusan pengadilan

Perceraian adalah putusnya perkawinan yang bersifat tetap yang dilakukan oleh suami istri berdasarkan alasan-alasan tertentu yang ditentukan dalam Undang-undang. Dan alasan-alasan untuk menuntut perceraian telah ditentukan secara limiatif di dalam Undang-Undang, artinya alasan-alasan lain tidak dapat dipergunakan untuk menuntut perceraian, selain alasan yang ditentukan oleh Undang-Undang.

Perceraian merupakan salah satu penyebab putusnya perkawinan yang diatur dalam UUP yang ditempatkan pada Bab VIII dimana pasal 38 menentukan: “ Perkawinan dapat putus, putusnya perkawinan karena perceraian bukanlah suatu hal yang mutlak

¹² Sayyid Sabiq, *Fiqh Al-Sunnah*, Juz II (Beirut: Dar al-Fikr,1983) h. 206

terjadi karena dapat diatasi agar tidak terjadi perceraian. Penjelasan umum UUP menyebutkan bahwa:

Karena tujuan perkawinan adalah membentuk keluarga yang bahagia kekal dan sejahtera, maka undang-undang ini menganut prinsip untuk mempersulit terjadinya perceraian.¹³

Pada dasarnya tidak ada seorangpun dalam keluarga yang menginginkan talak dan perceraian ini terkecuali adanya kemaslahatan baik kepada suami atau istri atau bahkan bagi keduanya dan keluarganya. Secara garis besar perceraian diakibatkan 2 hal, yaitu terjadinya penyakit yang diderita oleh salah satu suami istri atau keduanya yang menyebabkan putusnya keturunan, dan diakibatkan pertentangan perselisihan antara suami istri.

Kehidupan rumah tangga tak pernah lekang dari problem keluarga. Tak jarang masalah kecil bisa berujung pada perceraian. Akan tetapi walaupun demikian, perceraian adalah syariat islam sebagai langkah puncak untuk menyelesaikan permasalahan dalam keluarga.¹⁴

Hukum talak/perceraian itu beragam: bisa wajib, sunnah, makruh, haram, mubah. Rinciannya sebagai berikut:

Talak itu wajib apabila pertama, jika suami istri tidak dapat didamaikan lagi, Kedua, Dua orang wakil dari pada pihak suami dan istri gagal membuat kata sepakat kata sepakat untuk perdamaian rumah tangga mereka, Ketiga, apabila pihak pengadilan berpendapat bahwa talak adalah lebih baik, Jika tidak diceraikan dalam keadaan demikian, maka berdosa suami.

¹³ Armia, *Fikih Munakahat* (Medan: Manhaji,2016),h.178

¹⁴Abdul Wasik, *Fiqh Keluarga Antara Konsep dan Realita*, (Yogyakarta:Deepublish,2015),h.113

Perceraian itu Haram apabila: Pertama, menceraikan istri ketika sedang haid atau nifas. Kedua, ketika keadaan suci yang telah disetubuhi. Ketiga, ketika suami sedang sakit yang bertujuan menghalang istrinya daripada menuntut harta pusakanya. Keempat, menceraikan istrinya dengan talak tiga sekaligus atau talak satu tetapi disebut berulang kali sehingga cukup tiga kali atau lebih.

Perceraian itu hukumnya sunnah apabila: Pertama, suami tidak mampu menanggung nafkah istrinya dan kedua, istrinya tidak menjaga martabat dirinya.

Cerai hukumnya makruh apabila: suami menjatuhkan talak kepada istrinya yang baik, berakhlak mulia dan mempunyai pengetahuan agama.

Cerai hukumnya Mubah apabila: Suami lemah keinginan nafsunya atau istrinya belum datang haid atau telah putus haidnya.¹⁵

Ditinjau dari pelaku perceraian, maka perceraian itu ada dua macam yaitu (a) cerai talak oleh suami kepada istri dan (b) gugat cerai oleh istri kepada suami.

a) Cerai talak oleh suami

Yaitu perceraian yang dilakukan oleh suami kepada istri. Ini adalah perceraian/talak yang paling umum. Status perceraian tipe ini tanpa harus menunggu keputusan pengadilan. Begitu suami mengatakan kata-kata talak pada istrinya, maka talak itu sudah jatuh dan terjadi. Keputusan pengadilan agama hanyalah formalitas.

b) Gugat cerai oleh istri

Yaitu perceraian yang dilakukan oleh istri kepada suami. Cerai model ini dilakukan dengan cara mengajukan permintaan perceraian kepada pengadilan agama. Dan perceraian tidak dapat terjadi sebelum pengadilan agama memutuskan secara resmi.

¹⁵ *Ibid*, h.118

Ada dua istilah yang dipergunakan pada kasus gugat cerai oleh istri, yaitu fasakh dan khulu'.¹⁶

Dalam hal perceraian bagi pegawai negeri sipil (PNS) yang hendak bercerai maka diwajibkan untuk meminta izin bercerai terlebih dahulu dari atasan. Mengenai hal ini sudah di atur jelas di dalam dalam PP No 45 tahun 1990 perubahan atas PP No 10 tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil yang berbunyi:

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.

Di dalam PP No 45 tahun 1990 pasal 3 tersebut sudah sangat jelas bahwasanya setiap PNS yang hendak melakukan perceraian wajib memperoleh izin dari pejabat/atasan terlebih dahulu.

F. Kajian Terdahulu

Terdapat beberapa kajian yang membahas tentang Perceraian PNS yang menjadi rujukan penulis di antaranya adalah sebagai berikut:

¹⁶ *Ibid*, h.124

1. Arlizza Muzayyanah “Fenomena Tingginya Angka Perceraian Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman (Tinjauan Hukum Islam dan Hukum Positif). Skripsi S1, UIN SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA 2015.

Di dalam skripsi ini Arlizza Muzayyanah membahas tentang tingginya tingkat perceraian di BKD Sleman, pada tahun 2012 tercatat 34 pegawai Negeri Sipil yang mengajukan cerai dan pada tahun 2013 ada 31 PNS yang mengajukan perceraian. Namun berbeda dengan penulis, skripsi ini akan membahas lebih lanjut tentang penyelesaian perkara cerai PNS yang belum mendapat izin cerai dari atasan.

Terdapat juga beberapa kajian terdahulu yang mengkaji tentang perceraian PNS yang menjadi bahan rujukan penulis adalah sebagai berikut:

2. Alfian Khaerul Umam “ Perceraian Pegawai Negeri Sipil (Studi Kasus Perceraian PNS Daerah Kabupaten Ciamis tahun 2014)” . Skripsi S1, UIN SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA 2016.

Di dalam skripsi ini Alfian Khaerul Umam membahas tentang perceraian PNS di Kabupaten Ciamis, karena menurut Alfian Khaerul Umam perceraian di Kabupaten Ciamis lebih banyak daripada Permohonan Perceraian PNS diluar kabupaten Ciamis.

Terdapat juga beberapa kajian terdahulu yang mengkaji tentang perceraian PNS yang menjadi bahan rujukan penulis adalah sebagai berikut:

3. Muhammad Izzi Naufal Al-Thofina “Analisis Yuridis Terhadap Perceraian Pegawai Negeri Sipil Tanpa Izin Atasan (Studi Putusan Nomor:

3957/Pdt.G/2016/Pa.Sda)” skripsi S1 Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya 2018.

Di dalam skripsi ini Muhammad Izzzi Naufal Al-Thoffina membahas tentang analisi putusan hakim nomor 3957/Pdt.G/2016/Pa.Sda yang membahas tentang putusan perceraian pegawai negeri sipil yang tidak tuntas melalui proses meminta izin dari atasan dan mengambil jalan alternatif yaitu membuat surat keterangan bermatrai sebagai pengganti lain dari surat izin perceraian dari pejabat, walaupun majelis hakim telah memberikan waktu dan kesempatan bagi termohon untuk mengurus surat izin yang dibutuhkan.

4. Skripsi Muhammad Furkon Mahasiswa Fakultas Syariah Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Ampel tahun 2016 yang berjudul “Tinjauan Hukum Islam Terhadap Kewajiban Memperoleh Izin Pejabat Dalam Perceraian Pegawai Negeri Sipil (Studi Pasal 3 (1) PP No 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil)”.

Skripsi ini juga menitik beratkan penelitiannya terhadap Hukum Islam menggunakan PP No 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.

5. Rizky Putri Nikmah “Akibat Hukum Bagi Pegawai Negeri Sipil Yang Melakukan Perceraian Tanpa Izin Dari Pejabat (Studi di Pengadilan Agama Medan)” Skripsi S1 Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara tahun 2019.

Dalam skripsi ini lebih membahas tentang apakah akibat hukumnya apabila Pegawai Negeri Sipil melakukan perceraian tanpa izin atasan. Dan apakah fungsi izin atasan dalam perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Pendekatan Penelitian

Penelitian ini adalah merupakan penelitian hukum empiris dan normatif yaitu dengan meneliti peraturan terkait perceraian yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil yang terdapat di dalam PP No 45 tahun 1990. Kaidah kajian lapangan turut digunakan untuk memperkuat undang-undang yang terdapat di PP no 45 tahun 1990.

2. Sumber Data

Penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan dengan sumber data Premier, Sekunder dan tersier.

- a. Sumber data Premier adalah terdiri dari data yang diperoleh dari catatan perceraian Pegawai Negeri Sipil yang ada di Pengadilan Agama Lubuk Pakam.
- b. Sumber data sekunder adalah berdasarkan catatan-catatan pertemuan atau wawancara dengan Hakim yang bertugas di Pengadilan Agama Lubuk Pakam, agar mengetahui lebih jelas bagaimana perceraian PNS tersebut.
- c. Sumber data Tersier yaitu, dari buku-buku rujukan ilmiah, kamus-kamus istilah, dan rujukan lainnya yang berkaitan dengan perceraian PNS tersebut.

3. Instrumen Pengumpulan Data

Dalam penelitian kualitatif, yang menjadi instrumen atau penelitian adalah peneliti itu sendiri. Penelitian kualitatif sebagai human instrumen, berfungsi menetapkan fokus penelitian, memilih informan sebagai sumber data, melakukan pengumpulan data, menilai kualitas data, analisis data, menafsirkan data, dan membuat kesimpulan atas temuannya. Instrumen penelitian yang peneliti gunakan dalam penelitian ini yaitu peneliti langsung terjun ke lapangan melihat bagaimana proses kegiatan penelitian berlangsung.

Dalam penulisan ini, penulis menggunakan dua teknis pengumpulan data yang digunakan di dalam penulisan skripsi ini yaitu wawancara dan studi dokumen.

a. Wawancara

Wawancara sebagai proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka dengan yang diwawancarai.¹⁷ Dengan mengadakan wawancara kepada informan yang bersumber dari Pengadilan Negeri Lubuk Pakam.

Maka dalam penelitian ini, peneliti mewawancarai seorang Hakim di Pengadilan Agama Lubuk Pakam yaitu, Drs. Muslim. SH.MA selaku Wakil Ketua di Pengadilan Agama Lubuk Pakam.

b. Studi Dokumen

Dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen bisa berbentuk tulisan, gambar atau karya-karya monumental dari seseorang. Studi dokumen merupakan suatu tehnik pengumpulan

¹⁷ Burhan Bungin, *Penelitian Kualitatif, Cet III*, (Jakarta : Kencana, 2009), h, 108

data dengan cara mempelajari dokumen untuk mendapatkan data atau informasi yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

Studi dokumen dalam penelitian ini adalah dengan meminta data-data dari pihak Pengadilan Agama Lubuk Pakam. Hal ini dilakukan agar informasi yang didapatkan benar-benar bersumber dari objek yang dijadikan sebagai tempat penelitian.

4. Metode Analisis Data

Metode analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan dan dokumentasi, dengan cara mengorganisasikan data kedalam kategori, menyusun kedalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri maupun orang lain.

Analisis data dalam penelitian kualitatif itu didasarkan pada data yang diperoleh, selanjutnya dikembangkan pola hubungan tertentu atau menjadi hipotesis.

5. Pedoman Penulisan

Dalam penulisan skripsi ini, penulis berpedoman kepada buku “Metode Penelitian Hukum Islam dan pedoman penulisan skripsi” yang diterbitkan oleh Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sumatera Utara 2018.

H. Sistematika Pembahasan

Untuk memperoleh gambaran yang integral dan sistematis dalam penulisan ini, maka tulisan ini akan dituangkan kedalam lima bab, dan setiap bab terdiri dari sub bab

masing-masing serta saling mempunyai ketertarikan yang saling berhubungan secara logis dan sistematis yaitu sebagai berikut.

Bab I: **PENDAHULUAN** bab ini penulis membahas tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori, hipotesis, kajian terdahulu, metode penelitian, sistematika pembahasan.

Bab II: **MENJELASKAN TENTANG PRAKTEK PERADILAN DALAM MENERIMA GUGATAN DARI PEGAWAI NEGERI SIPIL YANG BELUM MENDAPAT IZIN PERCERAIAN DARI ATASAN.**

Dalam bab ini, menerangkan bagaimana praktek peradilan dalam menerima gugatan dari Pegawai Negeri Sipil yang belum mendapat izin perceraian dari atasan.

Bab III: **MENJELASKAN TENTANG APAKAH ALASAN YANG MEMBUAT SEBAGIAN HAKIM MELANJUTKAN PERKARA PNS YANG BELUM MENDAPAT IZIN ATASAN.**

Dalam bab ini, menerangkan apa alasan yang membuat sebagian hakim melanjutkan perkara PNS yang belum mendapat izin atasan.

Bab IV: **MENJELASKAN TENTANG APAKAH PUTUSAN HAKIM TERSEBUT SESUAI DENGAN PP NO 45 TAHUN 1990.**

Dalam bab ini, menerangkan tentang apakah putusan hakim tersebut sesuai dengan PP No 45 tahun 1990.

Bab V: **PENUTUP**

Bab ini merupakan penutupan dari Tugas Akhir yang berisikan kesimpulan dan saran.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PERCERAIAN

A. Pengertian Perceraian

Perceraian adalah terlepasnya ikatan pernikahan atau bubarnya hubungan pernikahan. Dalam hukum islam perceraian disebut juga dengan talaq.

Undang-undang perkawinan No. 1 tahun 1974 mengartikan perceraian adalah putusannya perkawinan, penjelasan tersebut dapat dibaca pada bab VIII (putusannya perkawinan dan akibatnya). Dalam pasal 38 disebutkan bahwa perkawinan dapat putus karena:

1. Kematian
2. Perceraian
3. Atas keputusan pengadilan

Perceraian adalah putusannya perkawinan yang bersifat tetap yang dilakukan oleh suami istri berdasarkan alasan-alasan tertentu yang ditentukan dalam Undang-undang. Dan alasan-alasan untuk menuntut perceraian telah ditentukan secara limitatif di dalam undang-undang, artinya alasan-alasan lain tidak dapat dipergunakan untuk menuntut perceraian, selain alasan yang ditentukan oleh undang-undang.¹⁸

Perceraian hanya dapat terjadi apabila telah ada hubungan suami isteri (hubungan perkawinan) sebagaimana yang dimaksudkan oleh UUP.

¹⁸ Armia, *Fikih Munakahat* (Medan: Manhaji,2016),h.178

Untuk memberikan pengertian yang lebih bulat lagi, perlu pula dikemukakan pengertian perkawinan menurut pasal 1 UUP, sebagai bahan perbandingan yakni: “Perkawinan adalah ikatan lahir bathin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

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

- a. Perceraian adalah salah satu peristiwa yang menyebabkan putusnya perkawinan.
- b. Perceraian memiliki akibat-akibat hukum tertentu bagi masing-masing pihak.
- c. Perceraian merupakan pengecualian terhadap prinsip perkawinan yang kekal yang diakui oleh semua agama.

Perceraian menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti perihal bercerai antara suami isteri, yang kata “bercerai” itu sendiri artinya “menjatuhkan talak atau memutuskan hubungan sebagai suami isteri”. Menurut KUH Perdata pasal 207 perceraian merupakan penghapusan perkawinan dengan putusan hakim, atas tuntutan salah satu pihak dalam perkawinan itu berdasarkan alasan-alasan yang tersebut dalam undang-undang. Sementara pengertian perceraian tidak dijumpai sama sekali dalam UUP begitu pula di dalam penjelasan serta peraturan pelaksanaannya.¹⁹

¹⁹ *Ibid*, h.180

Bisa dibbilang, tak ada dalam hidup ini permasalahan sepelik perceraian dan terbelit utang. Perceraian itu, apa pun bentuknya adalah penghancur rumah tangga yang telah dibangun dengan susah payah. Tidak hanya sekedar mengakhiri ikatan suci sepasang suami isteri. Namun, juga merenggangkan hubungan antar dua keluarga masing-masing pasangan, dalam rentang waktu yang tidak bisa dipastikan. Padahal sebelumnya, terikat erat dan mesra.

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

Dan yang pasti, dalam pandangan syariat, perceraian adalah jalan keluar paling akhir. Setelah benar-benar tidak ditemukan kesepakatan antara suami istri untuk bisa lagi bersama mendayung biduk rumah tangga. Selama masih bisa dicari solusi atas problem yang menimpa rumah tangga maka perceraian harus dihindari. Terlebih ia adalah perbuatan yang sangat dibenci Allah Ta'ala, meskipun halal. Dalam rangka usahanya mempertahankan rumah tangga, syariat memberi 3 kali kesempatan pada suami untuk menjatuhkan talak pada istri. Dengan harapan, saat talak pertama atau kedua, keadaan masih bisa diperbaiki untuk kemudian rujuk kembali.

Jika telah jatuh talak 3, selamanya suami tidak bisa kembali kepada istrinya. Kecuali, setelah istrinya itu dinikahi pria lain hingga berhubungan badan dan diceraikan oleh suami keduanya, tanpa ada rekayasa. Dan islam mengatur agar proses cerai dilakukan dengan cara yang baik. Ia tidak bisa dijatuhkan sembarang waktu, tidak boleh

1. Seorang suami yang beragama Islam yang akan menceraikan istrinya mengajukan permohonan kepada pengadilan untuk mengadakan sidang guna menyaksikan ikrar talak.

Dalam rumusan Pasal 14 PP Nomor 9 tahun 1975 dijelaskan tentang perceraian beserta pengadilan tempat permohonan itu diajukan: "Seorang suami yang telah melangsungkan perkawinan menurut agama Islam, yang akan menceraikan istrinya, mengajukan surat kepada pengadilan di tempat istrinya disertai dengan alasan-alasannya serta meminta kepada pengadilan agar diadakan sidang untuk keperluan itu".

Dalam peraturan pemerintah nomor 9 tahun 1975 yang merupakan peraturan pelaksanaan UU No.1 tahun 1975 dalam hal teknis, yang menyangkut kompetensi wilayah pengadilan, seperti dalam cerai talak, mengalami perubahan. Hal ini tampak dalam Undang-undang nomor 7 tahun 1989 tentang peradilan agama dan kompilasi Hukum Islam di Indonesia. Pertama, dalam PP no 9 tahun 1975 gugatan perceraian bisa diajukan oleh suami istri, maka dalam UU no 7 tahun 1989 dan kompilasi, gugatan perceraian diajukan oleh istri (kuasanya). Kedua, prinsipnya pengadilan tempat mengajukan gugatan perceraian dalam PP diajukan di pengadilan yang mewilayahi tepat tergugat, maka dalam UU no 7 tahun 1989 dan kompilasi, di pengadilan yang mewilayahi tempat kediaman penggugat.²⁴

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

1. Terjadinya Nusyuz dari pihak istri.

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

²⁴ Ahmad Rofiq, *Hukum Perdata Islam di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2015) h, 237.

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

2. Nusyuz suami terhadap istri

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



Artinya: “ Dan jika seorang wanita khawatir akan nusyuz atau sikap tidak acuh dari suaminya, Maka tidak mengapa bagi keduanya Mengadakan perdamaian yang sebenar-benarnya, dan perdamaian itu lebih baik (bagi mereka) walaupun manusia itu menurut tabiatnya kikir. dan jika kamu bergaul dengan isterimu secara baik dan memelihara dirimu (dari nusyuz dan sikap tak acuh), Maka Sesungguhnya Allah adalah Maha mengetahui apa yang kamu kerjakan. ”²⁵

Kemungkinan nusyuznya suami dapat terjadi dalam bentuk kelalaian dari pihak suami untuk memenuhi kewajibannya pada istri, baik nafkah lahir maupun nafkah batin.

²⁵ Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Quran dan Terjemahannya* (Jakarta: Bintang Indonesia, 2011)h. 99

3. Terjadinya *syiqaq*

Jika dua kemungkinan yang telah disebut di muka menggambarkan satu pihak yang melakukan *nusyuz* sedangkan pihak yang lain dalam kondisi normal, maka kemungkinan yang ketiga ini terjadi karena kedua-duanya terlibat dalam *syiqaq* (percekcokan) misalnya disebabkan kesulitan ekonomi, sehingga keduanya sering bertengkar.

Tampaknya alasan untuk terjadinya perceraian lebih disebabkan oleh alasan *syiqaq*. Dalam penjelasan UU no.7 tahun 1989 dinyatakan bahwa *syiqaq* adalah perselisihan yang tajam dan terus-menerus antara suami istri.

4. Salah satu pihak melakukan perbuatan zina, yang menimbulkan saling tuduh-menuduh antara keduanya. Cara menyelesaikan adalah dengan cara membuktikan tuduhan yang didakwakan, dengan cara *li'an* seperti telah disinggung di muka. *Li'an* sesungguhnya telah memasuki "gerbang putusnya" perkawinan, dan bahkan untuk selama-lamanya. Karena akibat *li'an* adalah terjadinya *talak ba'in kubra*.²⁶

B. Prosedur peradilan dalam menerima gugatan PNS

1. Surat Gugatan

- a) Penyebutan pihak dalam surat gugatan yang menggunakan kuasa harus terlebih dahulu menyebutkan penggugat materilnya dari pada kuasanya (penggugat formil) karena kuasa hukum tidak berkepentingan langsung secara pribadi dalam suatu surat gugatan.
- b) Jika kuasa hukum dalam surat gugatan disebut/ditulis mendahului penggugat materil, hakim dapat menegor kuasa hukum tersebut untuk memperbaiki surat gugatannya.

²⁶ Amiur Nuruddin, Hukum Perdata Islam di Indonesia (Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2014), h.214

- c) Apabila kuasa hukum tetap tidak mau merubah, surat gugatan tetap sah dan tidak dapat dinyatakan cacat formil dengan alasan obscur libel, akan tetapi dalam putusanya hakim harus menyesuaikan dengan ketentuan pada nomor 1 di atas.

Pasal 67 huruf a undang-undang nomor 7 tahun 1989 memang menyebutkan bahwa identitas para pihak (pemohon/penggugat dalam perkara perceraian) hanya mencakup tiga hal; nama, umur dan tempat tinggal, akan tetapi karena ada kepentingan tertentu perlu ditambah tiga hal lagi yaitu: pendidikan, pekerjaan dan agama, sehingga selengkapnya identitas para pihak dalam surat permohonan/gugatan adalah: nama, umur, agama, pendidikan, pekerjaan dan tempat tinggal.

Sebagian surat gugatan ditemukan penyebutan kata “alamat” sebagai pengganti tempat tinggal. Hal ini tidak tepat, karena alamat adalah istilah dalam korespondensi, bukan istilah hukum.

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

Dalam masalah perceraian, berdasarkan hasil Rakernas di Semarang dan Bandung, yang dilihat adalah pada saat peristiwa hukum nikah itu dilakukan. Apabila seseorang menikah dengan cara dan dalam keadaan beragama Islam, kemudian masuk agama lain, maka Pengadilan Agama berwenang mengadilinya. Sebaliknya bila dia menikah dengan cara dan dalam keadaan beragama non islam, kemudia dia masuk agama

islam maka bila ia hendak melaukan perceraian, Pengadilan Agama tidak berwenang mengadilinya.

2. Tempat diajukan gugatan

Seorang istri (penggugat), secara langsung atau melalui kuasanya, yang akan menggugat cerai suaminya (tergugat) harus mengajukan gugatan cerai ke Pengadilan Agama yang wilayah hukumnya meliputi tempat kediaman istri (penggugat), kecuali apabila penggugat dengan sengaja meninggalkan tempat kediaman bersama tanpa izin tergugat. Dalam penggugat dan tergugat bertempat kediaman diluar negri, maka gugatan diajukan ke Pengadilan Agama yang daerah hukumnya meliputi tempat perkawinan mereka dilangsungkan atau ke Pengadilan Agama Jakarta Pusat (pasal 73 UU No.7 tahun 1989).

Mengenai hal ini ada dua asas yang dapat digunakan dalam menentukan dipengadilan mana gugatan tersebut diajukan yaitu: *Actor squitor forum rey* dan *Actor squitor forum rey sitae*.²⁷

C. Alasan perceraian PNS

Perceraian hendaknya menjadi pilihan terakhir bagi pasangan suami istri setelah semua upaya telah ditempuh untuk menjaga keutuhan rumah tangga, begitu pula dalam

²⁷ Actor squitor forum rey

Actor squitor forum rey adalah asas dalam hukum perdata yang menentukan kompetensi relative pengadilan. Menurut asas ini, gugatan harus di ajukan kepada pengadilan di tempat tinggal tergugat. Untuk pengadilan agama asas ini hanya berlaku dalam perkara selain perceraian, sebab dalam perceraian sudah di atur dalam undang-undang nomor 7 tahu 1989.

Actor squitor forum rey sitae

Asas actor squitir forum rey sitae, adalah bahwa gugatan diajukan ke pengadilan yang mewilayahi tempat benda itu berada. Asas ini dapat diterapkan di pengadilan agama dalam hal sengketa harta, baik harta bersama, kewarisan, wakaf, dan hibah.²⁷

keluarga PNS. Seperti yang kita ketahui bahwa PNS selaku abdi negara, perceraian nya memiliki peraturan tersendiri berbeda dengan masyarakat biasa lainnya selain PNS. Begitu pula dengan alasan perceraian bagi PNS juga telah di atur pula dalam undang-undang tersendiri. Seperti yang telah di atur dalam PP no 10 tahun 1983 tentang alasan perceraian PNS yaitu sebagai berikut:

Pasal 6:

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

Pasal 7:

- 1) Izin untuk bercerai dapat diberikan oleh pejabat apabila didasarkan pada alasan-alasan yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan dan ketentuan-ketentuan dalam peraturan pemerintah ini.
- 2) Izin untuk bercerai karena alasan istri cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai istri, tidak diberikan oleh pejabat.

3) Izin untuk bercerai tidak diberikan oleh pejabat apabila:

- a. bertentangan dengan ajaran/peraturan agama yang dianut pegawai negeri sipil yang bersangkutan
- b. tidak ada alasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1),
- c. bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku: dan/atau
- d. alasan yang dikemukakan bertentangan dengan akal sehat.

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

D. Aturan perceraian PNS menurut PP No 45 tahun 1990

Perceraian PNS di Pengadilan Agama di tinjau dari PP No 10 tahun 1983 jo. PP No 45 tahun 1990 yaitu pelaksanaan perceraian seorang PNS (pegawai negeri sipil) secara hirarki yang tercantum pada peraturan pemerintah nomor 10 tahun 1983 termuat dalam pasal 3. Tujuannya agar diketahui oleh atasannya yaitu atasan berkewajiban untuk mendamaikan dan memeriksa apakah patut atau tidaknya untuk bercerai. Pada prinsipnya peraturan pemerintah ini bertujuan untuk kemaslahatan, yakni membentuk rumah tangga PNS yang bermartabat dan menjadi teladan bagi masyarakat pada umumnya. Pengkhususan peraturan ini untuk kepentingan penyelenggaraan sistem informasi kepegawaian, sebagai usaha untuk lebih meningkatkan dan menegakkan disiplin PNS serta memberikan kepastian hukum dan rasa keadilan.

Sebagaimana dijelaskan dalam PP No 45 tahun 1990 perubahan atas PP No 10 tahun 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi pegawai negeri sipil yang berbunyi:

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.

Maksud dari PP No 45 tahun 1990 pasal 3 ayat 1,2 dan 3 di atas adalah Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian, wajib memperoleh izin tertulis atau surat keterangan terlebih dahulu dari pejabat, baik itu Pegawai Negeri Sipil yang pria maupun yang wanita.

Apabila persyaratan tersebut di atas telah terpenuhi dan telah mendapatkan izin dari pejabat, kemudian ia melakukan perceraian menurut undang-undang yang berlaku, maka ia wajib melaporkannya kepada pejabat melalui saluran hirarki selambat-lambatnya satu bulan terhitung mulai tanggal perceraian itu.²⁸

Jika berbicara mengenai surat izin untuk bercerai, maka surat izin tersebut sebenarnya merupakan ketentuan administrasi dalam proses di Pengadilan Agama.

²⁸ Riduan Syahrani, *Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil*, (Jakarta: Media Sarana Press, 1986) h, 65.

Pengadilan Agama dalam hal ini para hakim tidak terikat dengan surat izin untuk bercerai tersebut, namun Pengadilan Agama memeriksa hubungannya dengan gugatan bukan berdasarkan izin. Bila alasan-alasan untuk bercerai sesuai hukum yang berlaku sudah terpenuhi, pengadilan tidak bisa menolak atau menunda memeriksa perkara cerai itu dengan alasan belum ada izin dari atasan.²⁹

Sedangkan pejabat yang dimaksud oleh pasal 3 ayat 1 PP no 45 tahun 1990 berdasarkan pasal 1 huruf b peraturan pemerintah no 10 tahun 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi pegawai negeri sipil (PP 10 tahun 1983) adalah:

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

Menurut penjelasan pasal 3 ayat 1 pp no 45 tahun 1990, ketentuan ini berlaku bagi setiap PNS yang akan melakukan perceraian, yaitu bagi PNS yang mengajukan gugatan perceraian (penggugat) wajib memperoleh izin lebih dahulu dari pejabat, sedangkan bagi PNS yang menerima gugatan perceraian (tergugat) wajib memperoleh surat keterangan lebih dahulu dari pejabat sebelum melakukan perceraian.

²⁹ Ahmad Yakin Siregar, Hakim Pengadilan Agama Lubuk Pakam, wawancara Pribadi, Lubuk Pakam, 20 November 2019.

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

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

Berkenaan dengan jangka waktu kewajiban atasan memberikan pertimbangan dan meneruskan kepada pejabat, kita mengacu pada pasal 5 ayat 2 PP no 45 tahun 1990:

“Setiap atasan yang menerima permintaan izin dari Pegawai Negeri Sipil dalam lingkungannya, baik untuk melakukan perceraian dan atau untuk beristri lebih dari seorang, wajib memberikan pertimbangan dan meneruskannya kepada pejabat melalui saluran hirarki dalam jangka waktu selambat-lambatnya tiga bulan terhitung mulai tanggal ia menerima permintaan izin dimaksud.”

E. Sanksi bagi PNS yang bercerai tanpa izin atasan

Mengenai PNS yang tidak melaporkan perceraian menurut pasal 15 ayat 1 PP no 45 tahun 1990, PNS yang tidak melaporkan perceraian dalam jangka waktu selambat-lambatnya satu bulan terhitung mulai terjadinya perceraian, dijatuhi salah satu hukuman disiplin berat berdasarkan PP no 30 tahun 1980 tentang peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil. Namun perlu diketahui bahwa PP no 30 tahun 1980 telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh peraturan pemerintah no 53 tahun 2010 tentang disiplin

PNS, sebagaimana disebutkan dalam pasal 50 PP no 53 tahun 2010. Jenis hukuman disiplin yang dimaksud dalam pasal 7 terdiri dari:

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

BAB III

GAMBARAN UMUM PENGADILAN AGAMA LUBUK PAKAM

A. Sejarah berdirinya Pengadilan Agama Lubuk Pakam

Pengadilan Agama Lubuk Pakam dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Menteri Agama RI, Nomor : 19 Tahun 1987 tanggal 27 Januari 1987. Terletak di Kota Lubuk Pakam, 30 Km arah Selatan Kota Medan, tepatnya di Jalan Mahoni Nomor 03 sebelah Timur Komplek Kantor Bupati Deli Serdang di atas tanah seluas 3.500 m². Tanah tersebut adalah sumbangan Bupati Deli Serdang dengan status Hak Pakai.

Anggaran Pembangunan Gedung Balai Sidang Pengadilan Agama Lubuk Pakam tersebut berdasarkan DIP. Nomor : 08.101.71063204.07 tanggal 1 Maret 1987.

Semula rencana pembangunan Balai Sidang Pengadilan Agama Lubuk Pakam ditetapkan seluas 250 m², namun mengingat jumlah Pegawai dan volume pekerjaan, maka berdasarkan kesepakatan dan persetujuan antara Pimpinan Proyek dengan pihak pemborong, maka luas bangunannya diroboh dengan diperbesar menjadi 330 m² dengan biaya seluruhnya Rp. 52.000.000,- (lima puluh dua juta rupiah). Pelaksanaan pembangunannya dimulai sejak tanggal 3 September 1987 dan selesai pada tanggal 2 Desember 1987.

Kemudian pada tahun 1997 bangunan kantor Pengadilan Agama Lubuk Pakam diperluas 280 m², sehingga luas bangunan seluruhnya menjadi 610 m². Biaya pembangunan tersebut bersumber dari dana APBN melalui DIP. Nomor : 027/1997 tanggal 31 Maret 1997 senilai Rp. 104.515.000,- (Seratus empat juta lima ratus lima belas ribu rupiah), dan selesai dipugar pada akhir tahun 1997 juga.

Selanjutnya pada tahun 2012 dan tahun 2013 Pengadilan Agama Lubuk Pakam mendapat anggaran untuk membangun gedung kantor/balai sidang sesuai prototipe Mahkamah Agung RI dengan total biaya Rp. 4.330.200.000,- sesuai DIPA:

- Tahun 2012 DIPA - 01 Nomor: 0318/005-01.2.01/02/2012 tanggal 09 Desember 2011 dana sebesar Rp.1.530.000.000,- (satu milyar lima ratus tiga puluh juta rupiah).

- Tahun 2013 DIPA - 01 Nomor: SP -005-01.2.403077/2013 tanggal 05 Desember 2012 dana sebesar Rp.2.800.200.000,- (dua milyar delapan ratus juta dua ratus ribu rupiah).

Untuk memperlancar pembangunan gedung/balai sidang tersebut maka bangunan gedung kantor yang sudah ada harus dibongkar, dan hasil bongkaran tersebut telah dilelang melalui Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Medan dengan Risalah Lelang Nomor: 740/2012 pelaksanaan lelang pada hari Selasa tanggal 14 Agustus 2012.

Bangunan Gedung Kantor/Balai Sidang tersebut dibangun selama 2 (dua) tahun, yaitu dari sejak bulan Agustus 2012 sampai dengan bulan Desember tahun 2013, dan selama pembangunan gedung kantor/balai sidang tersebut maka kegiatan operasional perkantoran dan persidangan Pengadilan Agama Lubuk Pakam dipindahkan dengan menyewa gedung sekolah Madrasah Tsanawiyah Swasta (MTsS) Al-Wasliyah Lubuk Pakam dijalan Negara Km 27 Komplek MTsS Al-Wasliyah Lubuk Pakam. Setelah selesai pembangunan pada bulan Desember 2013 maka kegiatan perkantoran dan persidangan pindah kembali ke Jalan Mahoni No.3 Komplek perkantoran Bupati Deli Serdang di Lubuk Pakam.³⁰

1. Sarana Lingkungan Pengadilan Agama Lubuk Pakam

Pengadilan Agama Lubuk Pakam pada tahun 2009 berdasarkan DIPA Nomor: 0008.0/006-01.0/II/2009 mendapatkan anggaran untuk:

³⁰ Sejarah Pengadilan Agama Lubuk Pakam (pa-lubukpakam.go.id) diakses 14 Oktober 2018.

- Pembangunan pagar sepanjang 246 m dengan dana sebesar Rp.129.700.000,- (seratus dua puluh sembilan juta tujuh ratus ribu rupiah).
- Pembangunan tempat parkir seluar 75,45 m² dengan dana sebesar Rp. 74.500.000,- (tujuh puluh empat juta lima ratus ribu rupiah).
- Pemasangan *conblock* seluas 100 m² dengan dana sebesar Rp. 87.400.000,- (delapan puluh tujuh juta empat ratus ribu rupiah).

2. Sarana Lingkungan Lainnya

- a. Pembangunan Musholla seluas 49 m² dengan biaya swadaya.
- b. Pembuatan taman kantor seluas 50 m² dengan biaya swadaya.
- c. Pembuatan Sarana Lingkungan DIPA Mhkamah Agung RI
- d. Ruang Posbakum dan Ruang Advokad dan sarana bermain anak-anak, Hibah Dari Pemkab Deli Serdang

Dengan berdirinya bangunan gedung kantor, musholla, tempat parkir serta taman, namun masih terdapat sisa tanah yang cukup luas yaitu sekitar 2.675,550 m² sehingga masih memungkinkan untuk pengembangan gedung arsip dan balai sidang.

3. Keterangan Gedung

Bangunan Gedung Kantor/Balai Sidang Pengadilan Agama Lubuk Pakam sejak tahun 1987 sampai dengan tahun 2012 sesuai dengan prototipe Departemen Agama RI berlantai 1 (satu) dengan 2 (dua) ruang sidang.

Pada tahun 2012 s/d akhir tahun 2013 masa pembangunan gedung baru sesuai prototipe Mahkamah Agung RI, dan pada awal tahun 2014 Pengadilan Agama Lubuk Pakam menempati gedung baru berlantai 2 (dua) dengan 3 (tiga) ruang sidang.

B. Letak Geografi dan demografi Pengadilan Agama Lubuk Pakam

Lokasi dan Luas Wilayah hukum Pengadilan Agama Lubuk Pakam secara astronomis Kabupaten Deli Serdang dan Serdang Bedagai terletak di 20.57' LU dan 98 33' BT. Secara geografis (alam: laut, selat, samudera, sungai) atau secara administratif (kewilayahan) kabupaten Deli Serdang dan Sedang Bedagai berbatasan sebagai berikut :

- a. Sebelah Barat berbatas dengan kabupaten Karo dan Langkat ;
- b. Sebelah utara berbatas dengan selat Malaka;
- c. Sebelah timur berbatas dengan kabupaten Serdang Bedagai ;
- d. Sebelah selatan berbatas dengan kabupaten Karo;

Kabupaten Deli Serdang meliputi areal seluas 2.497,72 Km² dan Kabupaten Serdang Bedagai 1.900,22 Km²

C. Peta Yurisdiksi Pengadilan Agama Lubuk Pakam.

Wilayah hukum Pengadilan Agama Lubuk Pakam meliputi Kabupaten Deli Serdang dan sebagian Kabupaten Serdang Bedagai terdiri dari 29 Kecamatan yang definitif yaitu **Kabupaten Deli Serdang (22 Kecamatan):**

- 1) Kecamatan Hamparan Perak

- 2) Kecamatan Labuhan Deli
- 3) Kecamatan Patumbak
- 4) Kecamatan Percut Sei Tuan
- 5) Kecamatan Batang Kuis
- 6) Kecamatan Sunggal
- 7) Kecamatan Gunung Meriah
- 8) Kecamatan STM. Hulu
- 9) Kecamatan STM Hilir
- 10)Kecamatan Deli Tua
- 11)Kecamatan Biru-biru
- 12)Kecamatan Kutalimbaru
- 13)Kecamatan Sibolangit
- 14)Kecamatan Pancur Batu
- 15)Kecamatan Namorambe
- 16)Kecamatan Galang
- 17)Kecamatan Tanjung Morawa
- 18)Kecamatan Lubuk Pakam
- 19)Kecamatan Pagar Merbau
- 20)Kecamatan Peringin
- 21)Kecamatan Pantai Labu
- 22)Kecamatan Bangun Purba

Dan pada Tanggal 22 Oktober 2018,bertempat di Meloungane, Kabupaten Kepulauan Talaud, Propinsi Sulawesi Utara, Ketua Mahkamah Agung RI Prof. Dr. M. Hatta Ali, S.H.,M.H. meresmikan 85 Satker baru, termasuk

Pengadilan Agama Sei Rampah, Pengadilan Agama Sei Rampah resmi beroperasi mulai tanggal 01 Nopember 2018, maka wilayah Hukum Pengadilan Agama Lubuk Pakam berkurang 7 Kecamatan menjadi wilayah Hukum Pengadilan Agama Sei Rampah yakni :

1. Kecamatan Perbaungan
2. Kecamatan Pantai Cermin
3. Kecamatan Pegajahan
4. Kecamatan Serbajadi
5. Kecamatan Bintang Bayu
6. Kecamatan Kotarih
7. Kecamatan Silindak

Dan Sejak diresmikan Pengadilan Agama Sei Rampah, Yurisdiksi Pengadilan Agama Lubuk Pakam menjadi 22 Kecamatan sebagaimana tersebut diatas.

Tugas pokok Pengadilan Agama sesuai dengan ketentuan Pasal 2 jo. Pasal 49 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama adalah memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara tertentu antara orang-orang yang beragama Islam di bidang:

- Perkawinan
- Waris
- Wasiat
- Hibah

- Wakaf
- Zakat
- Infaq
- Shadaqah, dan
- Ekonomi Syari'ah

Di samping tugas pokok dimaksud di atas, Pengadilan Agama Lubuk Pakam mempunyai fungsi, antara lain sebagai berikut:

- 1) Fungsi mengadili (judicial power), yakni menerima, memeriksa, mengadili dan menyelesaikan perkara-perkara yang menjadi kewenangan Pengadilan Agama dalam tingkat pertama (vide : Pasal 49 Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006)
- 2) Fungsi pembinaan, yakni memberikan pengarahan, bimbingan, dan petunjuk kepada pejabat struktural dan fungsional di bawah jajarannya, baik menyangkut teknis yudicial, administrasi peradilan, maupun administrasi umum/perlengkapan, keuangan, kepegawaian, dan pembangunan. (vide : Pasal 53 ayat (3) Undang-undang Nomor No. 3 Tahun 2006 jo. KMA Nomor KMA/080/VIII/2006).
- 3) Fungsi pengawasan, yakni mengadakan pengawasan melekat atas pelaksanaan tugas dan tingkah laku Hakim, Panitera, Sekretaris, Panitera Pengganti, dan Jurusita/ Jurusita Pengganti di bawah jajarannya agar peradilan diselenggarakan dengan seksama dan sewajarnya (vide : Pasal 53 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor No. 3 Tahun 2006) dan terhadap pelaksanaan administrasi umum kesekretariatan serta pembangunan. (vide: KMA Nomor KMA/080/VIII/2006).

- 4) Fungsi nasehat, yakni memberikan pertimbangan dan nasehat tentang hukum Islam kepada instansi pemerintah di daerah hukumnya, apabila diminta. (vide : Pasal 52 ayat (1) Undang-undang Nomor No. 3 Tahun 2006).
- 5) Fungsi administratif, yakni menyelenggarakan administrasi peradilan (teknis dan persidangan), dan administrasi umum (kepegawaian, keuangan, dan umum/perlengkapan) (vide : KMA Nomor KMA/080/ VIII/2006)
- 6) Fungsi Lainnya:
 - a) Melakukan koordinasi dalam pelaksanaan tugas hisab dan rukyat dengan instansi lain yang terkait, seperti DEPAG, MUI, Ormas Islam dan lain-lain (vide: Pasal 52 A Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006).
 - b) Pelayanan penyuluhan hukum, pelayanan riset/penelitian dan sebagainya serta memberi akses yang seluas-luasnya bagi masyarakat dalam era keterbukaan dan transparansi informasi peradilan, sepanjang diatur dalam Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI Nomor KMA/144/SK/VIII/2007 tentang Keterbukaan Informasi di Pengadilan.

BAB IV

HASIL PENELITIAN

A. Penerimaan gugatan perceraian PNS (Pegawai Negeri Sipil) tanpa izin atasan tahun 2019.

Berdasarkan penelitian yang penulis lakukan di Pengadilan Agama Lubuk Pakam maka penulis mendapatkan data terkait rekapitulasi perkara perceraian PNS pada tahun 2019 yaitu yang termuat sebagai berikut:

Bulan	Perkara yg masuk	Sisa	Di putus	Ada Izin	Tida ada izin
Januari	3	16	3	3	-
Februari	1	16	3	3	-
Maret	5	16	2	2	-
April	2	19	5	3	2
Mei	1	16	5	2	3
Juni	12	12	7	-	7
Juli	9	17	17	7	10
Agustus	5	9	9	4	5
September	5	5	6	1	5
Oktober	7	4	6	1	5

	Jumlah	=	63	26	37
--	--------	---	----	----	----

Berdasarkan data yang penulis peroleh dari Bulan Januari hingga Bulan Oktober tersebut maka bisa kita lihat bahwasanya lebih dominan PNS yang bercerai tanpa izin atasan. Dalam artian lebih banyak PNS yang bercerai tanpa izin atasan daripada yang memiliki izin dari atasannya. Yaitu dari 63 perkara perceraian yang diputus maka ada 37 perkara perceraian PNS yang tidak ada izin atasan sedangkan 26 perkara di antaranya yang memiliki izin atasan. Berdasarkan data tersebut maka ada sekitar 56% perkara yang di putus tanpa izin atasan.

Penerimaan perkara perceraian PNS tanpa izin atasan sebenarnya sama saja dengan penerimaan perkara perceraian lainnya di pengadilan. Hanya saja yang membedakan bagi PNS yang mengajukan gugatan seharusnya menyertakan surat keterangan izin atasan. Namun masih ada PNS yang mengajukan gugatan perceraian ke pengadilan tapi tidak menyertakan surat keterangan izin dari atasannya. Hal itu disebabkan PNS sudah meminta izin dari atasannya namun tidak juga diberi izin untuk bercerai. Dikarenakan data yang diperlukan pengadilan dalam menerima perkara sudah memenuhi syarat dan sudah lengkap maka gugatan itu bisa di terima masuk ke pengadilan walaupun PNS tidak menyertakan izin dari atasannya. Adapun syarat untuk mengajukan gugatan yang harus dilengkapi adalah sebagai berikut:

- 1) Surat nikah asli.
- 2) Fotokopi surat nikah sebanyak 2 (dua) lembar dalam kondisi bermaterai dan telah dilegalisir.
- 3) Fotokopi akta kelahiran anak yang telah dilegalisir dan bermaterai (apabila telah memiliki anak).

4) Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP).

5) Fotokopi kartu keluarga.

Apabila persyaratan berkas yang diatas telah terpenuhi secara lengkap maka gugatan dapat diterima walaupun PNS tidak menyertakan keterangan izin dari atasannya.

B. Pertimbangan Hakim dalam memutus perkara PNS tanpa izin atasan

Dalam hal perceraian Pegawai Negeri Sipil yang hendak bercerai maka diwajibkan untuk meminta izin bercerai terlebih dahulu dari atasan. Mengenai hal ini sudah diatur jelas di dalam PP No 45 tahun 1990 perubahan atas PP No 10 tahun 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi pegawai negeri sipil yang berbunyi:

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.

Di dalam PP No 45 tahun 1990 pasal 3 tersebut sudah sangat jelas bahwasanya setiap PNS yang hendak melakukan perceraian wajib memperoleh izin dari pejabat/atasan terlebih dahulu.

Dalam membuat keputusan di sebuah persidangan maka seorang Hakim harus mengemukakan pertimbangan hukum sebagai pertanggung jawaban atas putusan yang dibuat, karena dalam membuat sebuah keputusan seorang hakim harus memperhatikan 3 asas, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.

Ada 3 hal yang mencakup pertimbangan hakim, antara lain:

1. Terkait kewenangan absolut dan relative Pengadilan Agama.
2. Penerapan Hukum Formil.
3. Penerapan Hukum Materil.

Mengenai perkara perceraian PNS di Pengadilan Agama Lubuk Pakam dari tahun ke tahun tetap ada dari berbagai instansi pemerintahan. Dan akan di selesaikan sesuai prosedur. Dan ada dua kemungkinan perkara perceraian PNS di PA Lubuk Pakam bahwa:

1. Bahwa pada saat pendaftaran pertama PNS sudah melengkapi izin dari atasan, sehingga praktis dalam menyelesaikan perkara tidak ada kendala untuk menunda persidangan karna harus meminta izin perceraian dari atasan. Tinggal memeriksa materi hukum apakah benar terbukti atau tidak.
2. PNS yang mengajukan gugatan ke pengadilan belum melengkapi atau belum mendapat izin dari atasan.³¹

Mengenai point kedua tersebut yaitu tentang PNS yang mengajukan gugatan perkara ke pengadilan namun belum mendapat izin dari atasan maka pengadilan tidak dapat menolak di karenakan perkara tersebut sudah masuk ke pengadilan. Walaupun pada saat ini pengadilan sudah menghimbau kepada para PNS yang ingin mengajukan gugatan agar melengkapi izin dari atasan itu terlebih dahulu. Namun masih saja ada PNS

³¹ Husnul Yakin, Hakim Penngadilan Agama Lubuk Pakam, wawancara pribadi, Lubuk Pakam, 20 November 2019.

yang mengajukan gugatan dan belum mendapat izin dari atasan. Baik itu gugatan yang diajukan sendiri dari penggugat nya langsung ataupun melalui kuasa hukumnya.

Mengenai perkara PNS yang belum mendapat izin dari atasan maka proses peradilannya tetap sama seperti proses peradilan perceraian pada umumnya. Hanya saja hakim akan memberi kewenangan yaitu berupa waktu untuk menunda persidangan selama 3 bulan kepada PNS yang akan bercerai untuk mengurus izin dari atasan tersebut. Walaupun sebenarnya hal tersebut sangat membuang waktu untuk persidangan sementara mahkamah agung menuntut agar paling lama menyelesaikan perkara selama 5 bulan.

Setelah 3 bulan waktu yang diberikan oleh hakim kepada PNS tersebut maka persidangan akan dilanjutkan. Pada saat sidang dilanjutkan maka hakim akan menanyakan hasil yang didapat oleh PNS tersebut apakah sudah mendapat izin dari atasan ataukah belum. Maka apabila PNS sudah mendapat izin dari atasan nya maka proses persidangan akan dilanjutkan. Namun apabila masih ada yang belum mendapat izin dari atasan maka akan ada dua kemungkinan yaitu hakim akan memperpanjang persidangan tidak dalam waktu yang lama atau mencukupkan tidak ada penundaan lagi. Lalu hakim akan menunda sidang dan memberikan keterangan mengenai resiko yang akan di hadapi oleh PNS sesuai dengan pasal 50 PP No 53 tahun 2010 mengenai disiplin PNS. Karena PNS memiliki aturan disiplin tersendiri mengenai perkawinan dan perceraian.³²

Mengenai PNS yang tidak melaporkan perceraianya menurut pasal 15 ayat (1) PP No 45 tahun 1990, PNS yang tidak melaporkan perceraianya dalam jangka waktu selambat-lambatnya satu bulan terhitung mulai terjadinya perceraian, dijatuhi salah satu

³² Thahir, Hakim Pengadilan Agama Lubuk Pakam, wawancara pribadi, Lubuk Pakam, 20 November 2019.

hukuman disiplin berat berdasarkan PP No 30 tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Namun perlu diketahui bahwa PP No 30 tahun 1980 telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh Peraturan Pemerintah No 53 tahun 2010 tentang Disiplin PNS, sebagaimana disebutkan dalam pasal 50 PP No 53 tahun 2010.

Setelah ditunda waktu selama satu minggu maka PNS akan di tanya kembali apakah dia mau melanjutkan perceraian tersebut atau tidak. Apabila PNS tersebut mau melanjutkan proses persidangan sedangkan dia belum mendapat izin dari atasan, maka dia harus mau menanggung resiko yang akan di dapat nya karena telah bercerai tanpa adanya izin dari atasan. Mengenai hal ini ada PNS yang mencabut kembali gugatannya karena belum mendapat izin dari atasan dan tidak ingin menanggung resiko yang di dapatnya kelak. Ada juga PNS yang melanjutkan perceraian walaupun belum mendapat izin dari atasan sambil memberi surat pernyataan kepada hakim bahwasanya dia akan bersedia menanggung resiko yang akan di terimanya kelak karena telah bercerai tanpa izin dari atasannya.³³

Mengenai hal ini kenapa Hakim bisa mengabulkan perkara gugatan perceraian si PNS padahal belum adanya izin dari atasan. Dalam memberikan sebuah putusan maka Hakim memiliki asas-asas putusan yakni sebagai berikut:

1. Asas-asas putusan

Pembahasan mengenai cacat tidaknya putusan Hakim harus ditinjau dari asas-asas putusan yang harus diterapkan dalam putusan. Pada hakikatnya asas-asas tersebut dalam pasal 178 HIR/189 RBG dan pasal 50 UU No. 48 tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman, yaitu:

- a) Memuat Dasar Alasan yang Jelas dan Rinci

³³ Husni, Hakim Pengadilan Agama Lubuk Pakam, wawancara pribadi, Lubuk Pakam, 20 November 2019.

Putusan yang dijatuhkan oleh Hakim harus berdasarkan pertimbangan yang jelas dan cukup. Putusan yang tidak memenuhi ketentuan tersebut dikategorikan putusan yang tidak cukup pertimbangan atau *onvoldoende gemotuveerd*. Alasan yang dijadikan pertimbangan dapat berupa pasal-pasal tertentu peraturan perundang-undangan, hukum kebiasaan, yurisprudensi atau doktrin hukum.³⁴

Hal tersebut ditegaskan dalam pasal 50 UU No. 48 tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman yang menegaskan bahwasanya putusan pengadilan selain harus memuat alasan dan dasar putusan, juga memuat pasal tertentu dari peraturan perundang-undangan yang bersangkutan atau sumber hukum tak tertulis yang dijadikan dasar untuk mengadili. Bahkan menurut pasal 178 ayat (1) HIR, hakim karena jabatannya wajib mencukupkan segala alasan hukum yang tidak dikemukakan para pihak yang berperkara. Untuk memenuhi kewajiban itulah pasal 5 UU Kekuasaan Kehakiman memerintahkan hakim untuk menggali nilai-nilai, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.

Bertitik tolak dari pasal-pasal yang dikemukakan di atas, putusan yang tidak cukup pertimbangan adalah masalah yuridis. Akibatnya putusan dapat dibatalkan pada tingkat banding atau kasasi. Begitu pula pertimbangan yang mengandung kontradiksi, putusan demikian tidak memenuhi syarat sebagai putusan yang jelas dan rinci, sehingga cukup alasan menyatakan putusan yang dijatuhkan melanggar asas yang

³⁴ M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), H. 798

digariskan pasal 178 ayat (1) HIR/189 ayat (1) RBG dan pasal 50 UU No. 48 tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

b) Wajib Mengadili Seluruh Bagian Gugatan

Asas kedua yang digariskan oleh pasal 178 ayat (2) HIR/Pasal 189 ayat (2) RBG dan pasal 50 RV adalah putusan harus secara total dan menyeluruh memeriksa dan mengadili setiap segi gugatan yang diajukan. Tidak boleh hanya memeriksa sebagian saja dan mengabaikan gugatan selebihnya. Cara mengadili yang demikian bertentangan dengan asas yang digariskan oleh undang-undang.

c) Tidak Boleh Mengabulkan Melebihi Tuntutan

Berdasarkan pasal 178 ayat (3) HIR/Pasal 189 ayat (3) RBG dan pasal 50 RV, putusan tidak boleh mengabulkan melebihi tuntutan yang dikemukakan dalam gugatan. Larangan itu disebut *ultra petitum partium*. Apabila putusan mengandung *ultra petitum*, harus dinyatakan cacat (*invalid*) meskipun hal itu dilakukan hakim dengan itikad baik (*good faith*) maupun sesuai dengan kepentingan umum (*public interest*).

Mengadili dengan cara mengabulkan melebihi dari apa yang di gugat dapat dipersamakan dengan tindakan yang tidak sah (*illegal*) meskipun dilakukan dengan itikad baik.³⁵

d) Diucapkan di Muka Umum

Persidangan dan putusan diucapkan dalam sidang pengadilan yang terbuka untuk umum atau di muka umum merupakan salah satu bagian yang tidak terpisahkan dari asas *fair trial*. Melalui asas *fair trial*,

³⁵ Ibid, H, 801-802

pemeriksaan persidangan harus berdasarkan proses yang jujur sejak awal sampai akhir. Prinsip pengadilan terbuka untuk umum mulai dari awal pemeriksaan sampai putusan dijatuhkan. Hal itu tentunya dikecualikan untuk perkara tertentu, misalnya perkara perceraian. Akan tetapi walaupun dilakukan dalam persidangan tertutup untuk umum, putusan wajib diucapkan dalam sidang yang terbuka untuk umum.

Pelanggaran terhadap hal di atas ditegaskan dalam pasal 13 ayat (2)

UU Kekuasaan Kehakiman yang berbunyi:

Putusan Pengadilan hanya sah dan mempunyai kekuatan hukum apabila diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka putusan yang diucapkan dimuka umum berakibat putusan batal demi hukum.

Oleh karena itu posisi hakim sebagai aktor utama lembaga peradilan menjadi amat vital, terlebih lagi mengingat segala kewenangan yang dimilikinya. Dalam pelaksanaannya hakim dibatasi oleh segala peraturan yang telah ditentukan oleh Mahkamah Agung selaku pengawas dalam ruang lingkup Hakim, dan apabila dalam pelaksanaan proses peradilan terdapat kesalahan ataupun unsur kesengajaan dalam menjatuhkan putusan, maka hakim dapat dikenakan sanksi administratif maupun sanksi pidana berdasarkan peraturan yang berlaku, hal ini tercantum dalam Undang-undang Nomor 4 tahun 2004 Kekuasaan Kehakiman (Selanjutnya disingkat UU Kekuasaan Kehakiman) Pasal 29 ayat (6). Melalui putusannya, hakim dapat mengubah, mengalihkan, atau bahkan mencabut hak dan kebebasan warga negara, dan semua itu dilakukan dalam rangka menegakkan hukum dan keadilan. Besarnya kewenangan dan tingginya tanggung jawab hakim ditunjukkan melalui putusan pengadilan yang selalu diucapkan "Demi Keadilan Berdasarkan Tuhan Yang Maha Esa". Hal ini menegaskan bahwa kewajiban

menegakkan keadilan tidak hanya dipertanggungjawabkan pada sesama manusia, tetapi juga kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Putusan hakim tersebut akan menimbulkan akibat hukum, yaitu bahwa jika kemudian muncul sengketa tentang hubungan hukum yang telah ditetapkan dengan suatu putusan hakim dimana para terikat pada isi putusan tersebut. Kemampuan mengikat para pihak di kemudian hari dari putusan hakim itulah yang disebut kekuasaan putusan hakim.

Hakim dalam persidangan haruslah bersifat bebas tanpa memihak pihak siapapun yang bersengketa, dikarenakan hakim wajib bersikap profesional dalam mengemban tugasnya. Kewenangan tersebut tidaklah semata-mata disalah gunakan oleh hakim, kewenangan hakim dalam persidangan haruslah sesuai dengan UU Kekuasaan Kehakiman. Dalam undang-undang tersebut mengatur segala bentuk kewenangan hakim dalam memutus suatu perkara.

Hukum acara perdata merupakan hukum perdata formil yang dimaksudkan untuk menegakkan hukum perdata materiil. Hukum acara perdata ini menjamin ditaatinya hukum perdata materiil. Ketentuan hukum acara perdata dimaksudkan untuk melaksanakan dan mempertahankan kaidah hukum materiil.³⁶

Mengenai putusan Hakim di Pengadilan Agama Lubuk Pakam tentang perceraian PNS tanpa izin atasan di atas bahwasanya perlu kita ketahui aturan tentang izin perceraian bagi pegawai negeri sipil itu adalah aturan yang mengatur disiplin pegawai negeri sipil dan bukan merupakan bagian hukum materiil perkawinan yang wajib diterapkan oleh Hakim, ini hanya mengatur disiplin pegawai negeri sipil. Kemudian bagi Hakim tentang peraturan izin perceraian PNS itu tidaklah mengikat. Walaupun PNS

³⁶ Bambang Waluyo, Implementasi Kekuasaan Kehakiman, (Jakarta: Sinar Grafika, 1992), H. 19

sudah memiliki izin perceraian dari atasannya maka Majelis Hakim tidaklah terikat untuk harus menceraikan pegawai negeri sipil tersebut. Bahkan Majelis Hakim bisa saja menolak perkara perceraian PNS walaupun dia sudah memiliki izin dari atasannya apabila alasan perceraianya tidak sesuai. Dan yang mengikat Hakim yaitu apakah gugatan dan alasan-alasan perceraian itu sudah cukup dan sudah terbukti. Jadi peraturan tentang izin perceraian dari atasan itu hanyalah peraturan disiplin yang mengatur pegawai negeri sipil dan Hakim tidak termasuk dalam peraturan tersebut.

Jadi perlu kita ketahui bahwa peraturan izin perceraian dari atasan tersebut bukan termasuk hukum materiil dan hukum formil karena yang wajib diikuti oleh hakim adalah hukum acara dan tidak boleh lari dari hukum acara yaitu terkait dengan Undang-undang Perkawinan, Kompilasi Hukum Islam dan yang lainnya.³⁷

Itulah kenapa sebabnya Hakim dapat memutuskan perkara perceraian PNS tanpa izin atasan karena aturan izin perceraian itu bukanlah peraturan yang mengatur untuk Hakim. Asalkan perkara tersebut sudah terbukti dan syarat nya sudah terpenuhi maka Hakim bisa memutuskan perkara tersebut.

C. Analisis Terhadap Putusan Hakim Tentang Perkara Perceraian PNS Tanpa Izin Atasan Berdasarkan PP NO 45 Tahun 1990

Pertimbangan hakim merupakan salah satu aspek terpenting dalam menentukan terwujudnya nilai dari suatu putusan hakim yang mengandung keadilan (*ex aequo et bono*) dan mengandung kepastian hukum, di samping itu juga mengandung manfaat bagi para pihak yang bersangkutan sehingga pertimbangan hakim ini harus disikapi dengan teliti, baik, dan cermat. Apabila pertimbangan hakim tidak teliti, baik, dan cermat, maka

³⁷ Husni, Hakim Pengadilan Agama Lubuk Pakam, wawancara pribadi, Lubuk Pakam, 20 November 2019.

putusan hakim yang berasal dari pertimbangan hakim tersebut akan dibatalkan oleh Pengadilan Tinggi Mahkamah Agung.³⁸

Dalam pemeriksaan suatu perkara juga memerlukan adanya pembuktian, dimana hasil dari pembuktian itu akan digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam memutus perkara. Pembuktian merupakan tahap yang paling penting dalam pemeriksaan di persidangan. Pembuktian bertujuan untuk memperoleh kepastian bahwa suatu peristiwa/fakta yang diajukan itu benar-benar terjadi, guna mendapatkan putusan hakim yang benar dan adil. Hakim tidak dapat menjatuhkan suatu putusan sebelum nyata baginya bahwa peristiwa/fakta tersebut benar-benar terjadi, yakni dibuktikan kebenarannya, sehingga nampak adanya hubungan hukum antara para pihak.³⁹

Dalam pertimbangan hukum, masih banyak hakim yang tidak memahami fakta hukum. Yang disebut fakta hukum adalah fakta-fakta yang setelah dibuktikan dan hasilnya positif, dengan demikian fakta yang tidak bisa dibuktikan itu bukan fakta hukum dan tidak bernilai yuridis. Fakta itu diperoleh dalam surat gugat, jawaban, replik, dan duplik, atau dalam fakta-fakta yang ada dalam persidangan. Setelah mendapat fakta hukum baru dicari dasar hukumnya. Antara fakta yuridis/fakta hukum dengan aturan hukum yang mengaturnya harus sesuai. Contoh: tergugat telah terbukti mabuk-mabukan, maka aturannya adalah pasal 19 huruf (a).⁴⁰

Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka dalam ketentuan ini mengandung pengertian bahwa kekuasaan kehakiman bebas dari segala campur tangan pihak kekuasaan ekstra yudisial, kecuali hal-hal sebagaimana disebut dalam Undang-undang Dasar 1945. Kebebasan dalam melaksanakan wewenang yudisial

³⁸ Mukti Arto, *Praktek Perkara Perdata pada Pengadilan Agama*, Cet V (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), h. 140

³⁹ *Ibid*, h. 141

⁴⁰ Tim Penyusun PTA Medan dan PTA Pekanbaru, *Hukum Acara Peradilan Agama*, (Medan: Dharma Medan, 2012), h., 39

bersifat tidak mutlak karena tugas hakim adalah menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, sehingga putusannya mencerminkan rasa keadilan rakyat Indonesia. Kemudian pasal 24 ayat (2) menegaskan bahwa: kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah mahkamah konstitusi.⁴¹

Kebebasan hakim perlu pula dipaparkan posisi hakim yang tidak memihak (impartial judge) Pasal 5 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009. Istilah tidak memihak di sini haruslah tidak harfiah, karena dalam menjatuhkan putusannya hakim harus memihak yang benar. Dalam hal ini tidak diartikan tidak berat sebelah dalam pertimbangan dan penilaiannya. Lebih tepatnya perumusan UU No. 48 tahun 2009 Pasal 5 ayat (1): “Pengadilan mengadili, menurut hukum dengan tidak membeda-bedakan orang”.⁴²

Berdasarkan PP NO 45 tahun 1990 seharusnya PNS yang bercerai harus mendapatkan izin cerai terlebih dahulu dari atasan baru bisa bercerai. Apabila PNS tersebut bercerai tanpa izin atasan maka PNS akan mendapatkan sanksi disiplin PNS terkait dengan izin perkawinan dan perceraian PNS. Penjelasan mengenai sanksi disiplin telah penulis jelaskan pada bab sebelumnya.⁴³

Perceraian PNS tanpa izin atasan yang diputus Hakim sebenarnya tidak sesuai dengan ketentuan PP NO 45 Tahun 1990. Namun perceraian tersebut tetap bisa diputus Hakim berdasarkan pertimbangan dari PNS itu sendiri sebelum mau melanjutkan perkara perceraian. Apakah si PNS mau melanjutkan perceraian atau tidak, jika PNS mau melanjutkan perceraian maka harus menerima resiko yang akan didaparkannya. Apabila PNS bersedia menerima resiko yang akan didaparkannya karena bercerai

⁴¹ Andi Hamzah, KUHP dan KUHPA, (Jakarta: Rineka Cipta, 1996), h. 94

⁴² Ibid., h. 95

⁴³ Lihat pada halaman 50

tanpa izin atasan maka proses peradilan akan dilanjutkan dengan catatan persyaratan yang dibutuhkan pengadilan untuk bercerai telah lengkap. Hal ini telah penulis jelaskan di atas didalam Sub Bab yang berjudul Penerimaan gugatan perceraian PNS (Pegawai Negeri Sipil) tanpa izin atasan tahun 2019.⁴⁴

Dengan demikian sudah jelas putusan dari Hakim mengenai perceraian PNS tanpa izin atasan tersebut. Karena perkara perceraian tersebut sudah memenuhi syarat syarat formil dan materil dan juga sudah terbukti kebenarannya. Maka dari itu Hakim memutuskan perkara dan mengabulkan gugatan dari penggugat. Walau sebenarnya penggugat tidak mendapat izin dari atasannya untuk bercerai, namun aturan itu hanyalah aturan yang mengatur PNS saja dan Hakim tidak termasuk di dalamnya hanya mengikat PNS yang berperkara saja. Putusan Hakim tersebut tidak sesuai dengan PP No 45 Tahun 1990 namun Hakim tetap bisa memutuskan perkaranya karena PP No 45 Tahun 1990 bukan peraturan yang mengikat Hakim dan harus ditaati sebelum memutuskan perkara. Peraturan yang termuat didalam PP No 45 Tahun 1990 merupakan peraturan yang hanya mengikat PNS yang berperkara saja.

BAB V PENUTUP

⁴⁴ Lihat pada halaman 66

A. Kesimpulan

Sebagaimana dari permasalahan yang penulis buat pada rumusan masalah maka disini penulis akan membuat kesimpulan terkait dengan permasalahan-permasalahan tersebut, yakni sebagai berikut:

1. Penerimaan perkara perceraian PNS tanpa izin atasan sebenarnya sama saja dengan penerimaan perkara perceraian lainnya di pengadilan. Hanya saja yang membedakan bagi PNS yang mengajukan gugatan seharusnya menyertakan surat keterangan izin atasan. Namun masih ada PNS yang mengajukan gugatan perceraian ke pengadilan tapi tidak menyertakan surat keterangan izin dari atasannya. Hal itu disebabkan PNS sudah meminta izin dari atasannya namun tidak juga diberi izin untuk bercerai. Dikarenakan data yang diperlukan pengadilan dalam menerima perkara sudah memenuhi syarat dan sudah lengkap maka gugatan itu bisa di terima masuk ke pengadilan walaupun PNS tidak menyertakan izin dari atasannya. Adapun syarat untuk mengajukan gugatan yang harus dilengkapi adalah sebagai berikut:
 - 1) Surat nikah asli.
 - 2) Fotokopi surat nikah sebanyak 2 (dua) lembar dalam kondisi bermaterai dan telah dilegalisir.
 - 3) Fotokopi akta kelahiran anak yang telah dilegalisir dan bermaterai (apabila telah memiliki anak).
 - 4) Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP).
 - 5) Fotokopi kartu keluarga.

Apabila persyaratan berkas yang diatas telah terpenuhi secara lengkap maka gugatan dapat diterima walaupun PNS tidak menyertakan keterangan izin dari atasannya.

2. Mengenai hal ini kenapa Hakim bisa mengabulkan perkara gugatan perceraian si PNS padahal belum adanya izin dari atasan. Berdasarkan putusan Hakim di Pengadilan Agama Lubuk Pakam tentang perceraian PNS tanpa izin atasan di atas bahwasanya perlu kita ketahui aturan tentang izin perceraian bagi pegawai negeri sipil itu adalah aturan yang mengatur disiplin pegawai negeri sipil dan bukan merupakan bagian hukum materiil perkawinan yang wajib diterapkan oleh Hakim, ini hanya mengatur disiplin pegawai negeri sipil. Kemudian bagi Hakim tentang peraturan izin perceraian PNS itu tidaklah mengikat. Walaupun PNS sudah memiliki izin perceraian dari atasannya maka Majelis Hakim tidaklah terikat untuk harus menceraikan pegawai negeri sipil tersebut. Bahkan Majelis Hakim bisa saja menolak perkara perceraian PNS walaupun dia sudah memiliki izin dari atasannya apabila alasan perceraian tidak sesuai. Dan yang mengikat Hakim yaitu apakah gugatan dan alasan-alasan perceraian itu sudah cukup dan sudah terbukti. Jadi peraturan tentang izin perceraian dari atasan itu hanyalah peraturan disiplin yang mengatur pegawai negeri sipil dan Hakim tidak termasuk dalam peraturan tersebut.
3. Putusan Hakim tersebut tidak sesuai dengan PP No 45 Tahun 1990 namun Hakim tetap bisa memutuskan perkaranya karena PP No 45 Tahun 1990 bukan peraturan yang mengikat Hakim dan harus ditaati sebelum memutuskan perkara. Peraturan yang termuat didalam PP No

45 Tahun 1990 merupakan peraturan yang hanya mengikat PNS yang berperkara saja.

B. Saran

1. Penulis berharap dalam hal perceraian Pegawai Negeri Sipil ini agar melengkapi terlebih dahulu persyaratan untuk bercerai bagi PNS itu sendiri yaitu berupa surat keterangan dari atasan bahwasanya telah diberi izin untuk bercerai agar membuat proses peradilan berjalan cepat dan tidak menunda persidangan karena harus meminta izin lagi dari atasan.
2. Terkait dengan instansi yang bersangkutan yaitu atasan bagi setiap PNS mau di instansi manapun agar tidak terlalu mempersulit untuk pemberian izin, karena PNS sama halnya dengan masyarakat biasa yang mempunyai permasalahan dengan pasangannya yang mungkin tidak dapat untuk dipersatukan lagi.
3. Penulis juga berharap mengenai sanksi disiplin PNS yang tidak melaporkan perceraianya akan diberi sanksi salah satunya yaitu pemberhentian dengan tidak hormat, menurut penulis itu sanksi yang terlalu berlebihan dan sangat merugikan bagi PNS. Karena dalam hal ini PNS sebelumnya sudah mengurus izin atasan namun tidak juga diberi izin untuk bercerai.

DAFTAR PUSTAKA

Al-Quran dan Terjemahannya, Departemen Agama Republik Indonesia, Jakarta: Bintang Indonesia, 2011.

Armia, *Fikih Munakahat* . Medan: Manhaji,2016.

Abdullah, Muhammad bin Ismail Al-Bukhari, *Shahih Bukhari* , Beirut: Dar al Kitab al 'Ilmiyah,1992.

A.Qolawun, Awy, *Tentang Perempuan dari Seks Dalam Rumah Tangga Hingga Bohong pada Suami*, Jakarta: Mizzani, 2015.

Al-Khin, Mustafa, *Al Fiqh Al Manhaji Mazhab Al Syafie*, Selangor: Darul Syakir Enterprise,2009.

Arto, Mukti, *Praktek Perkara Perdata pada Pengadilan Agama, Cet V.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004.

Bungin, Burhan, *Penelitian Kualitatif, Cet III.* Jakarta : Kencana, 2009.

Farida,Anik, *Perempuan dalam sistem Perkawinan dan Perceraian di Berbagai Komunitas Adat.* Jakarta: Balai Penelitian dan Pengembangan Agama Jakarta,2007.

Ghufron, Ahmad Sudarsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia.* Jakarta: Rineka Cipta, 1991.

Hartini, Sri dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia.* Jakarta: Sinar Grafika,2017.

Harahap, Yahya, *Hukum Acara Perdata.* Jakarta: Sinar Grafika, 2005.

Hamzah, Andi, *KUHP dan KUHP.* Jakarta: Rineka Cipta, 1996.

Ishaq,*Pengantar Hukum Indonesia (PHI).* Jakarta: Rajawali Pers, 2014.

Mufti , Khairul ,*Psikologi Keluarga Islam.* Medan: Al-Hayat,2017.

Nuruddin, Amiur, *Hukum Perdata Islam di Indonesia.* Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2014.

Poerwadarminta, W.J.S ,*Kamus Besar Bahasa Indonesia.* Jakarta: Balai Pustaka,1986.

Rofiq, Ahmad, *Hukum Perdata Islam di Indonesia.* Jakarta: Rajawali,2015.

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

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

Sayyid Sabiq, *Fiqh al-sunnah*, Kitab at-Th.aq, bab Ta'ri, Beirut Libanon: Dar al Fikr.

Syarifuddin, Amir, *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Tim Penyusun PTA Medan dan PTA Pekanbaru, *Hukum Acara Peradilan Agama*. Medan: Dharma Medan, 2012.

Waluyo, Bambang, *Implementasi Kekuasaan Kehakiman*. Jakarta: Sinar Grafika, 1992.

Wasik, Abdul, *Fiqh Keluarga Antara Konsep dan Realita*. Yogyakarta: Deepublish, 2015

RIWAYAT HIDUP

Penulis dilahirkan pada tanggal 03 Maret 1997 di desa Kelapa Bejohom. Penulis merupakan puteri dari bapak Suparno dan ibu Asnawiyah boru Purba. Pasangan ini dikaruniai tiga orang anak, penulis merupakan anak ketiga dari tiga bersaudara tersebut. Penulis memulai pendidikan pada tingkat SD di sekolah SD N No 101978 Kwala Bali pada tahun 2003 selama dua semester kemudian melanjutkan ke SD 106194 Karang Tengah sampai tamat SD pada tahun 2009. Kemudian melanjutkan pendidikan ke tingkat SMP di Pondok Pesantren Nurul Iman Silau Dunia dari tahun 2009 sampai tamat pada tahun 2012. Kemudian melanjutkan pendidikan ke tingkat SMA di MA TPI Silau Dunia pada tahun 2012 sampai tamat pada tahun 2015. Selanjutnya pada akhir tahun 2015 penulis melanjutkan pendidikan perkuliahan ditingkat S1 di Universitas Islam Negeri Sumatera Utara dengan mengambil jurusan Ahwalus Syakhsyah di Fakultas Syariah Dan Hukum sampai saat penulisan skripsi ini.