

# 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<sup>1</sup>. Setiap perkawinan juga diharapkan berlangsung selama-lamanya, sehingga menjadi pasangan suami isteri yang dapat bersama-sama mengatur rumah tangga dan mendidik anaknya dengan baik<sup>2</sup>; 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 terjadi. Jika hal tersebut tidak mampu diatasi dengan bijaksana maka konflik tersebut akan membawa pernikahan kepada perceraian<sup>3</sup>.

Perceraian adalah berakhirnya ikatan pernikahan atau bubarnya hubungan pernikahan. Menurut Pasal 38 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang

---

<sup>1</sup> Iffah Muzammil, *Fikih Munakahat: Hukum Pernikahan dalam Islam*, Kota Tangerang: Tira Smart, 2019, h.1

<sup>2</sup> Dahwadin, Enceng Iip Syaripudin, Eva Sofiwati, dan Muhammad Dani Somantri, Hakikat Perceraian Berdasarkan Ketentuan Hukum Islam di Indonesia, *Yudisia: Jurnal Pemikiran Hukum dan Hukum Islam*, 11(1), Juni 2020, h.87-104, <https://journal.iainkudus.ac.id/index.php/Yudisia/article/download/3622/pdf>

<sup>3</sup> Darmawati H, Perceraian dalam Perspektif Sosiologi, *Sulesana*, 11(1), 2017, h.64-78, <https://journal.uin-alauddin.ac.id/index.php/sls/article/view/3548/3296>

Perkawinan (yang kemudian disebut Undang-Undang Perkawinan), perceraian merupakan salah satu penyebab dari berakhirnya perkawinan, selain sebab kematian atau atas keputusan pengadilan. Perceraian dalam hukum Islam merupakan perbuatan atau langkah yang dilakukan oleh pasangan suami istri apabila hubungan rumah tangganya tidak dapat dipersatukan kembali dan apabila diteruskan akan menimbulkan mudharat baik bagi suami, istri, anak, maupun lingkungannya<sup>4</sup>.

Peceraian dapat terjadi kepada siapa saja, termasuk Aparatur Sipil Negara (ASN), yang merupakan unsur Aparatur Negara, Abdi Negara dan Abdi Masyarakat yang bertugas menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan. Aparatur Sipil Negara memiliki peran penting karena berperan kelancara fungsi pemerintah dan pembangunan.

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. Pegawai ASN adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) 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. Dengan demikian, profesi ASN terbagi dalam dua (2) kategori, yaitu PNS dan PPPK. Istilah pegawai ASN baru yang dimunculkan dalam UU No. 5 Tahun 2014 untuk mengakomodir 2 (dua) profesi yang bekerja dalam instansi pemerintah, baik di pusat maupun di daerah.

---

<sup>4</sup> Darwadin, dkk., *Op Cit*, h.87

Aparatur Sipil Negara (ASN) 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 ASN. Pada dasarnya perceraian ASN sama dengan masyarakat lainnya namun yang membedakan yaitu, ASN harus mendapat izin terlebih dahulu dari atasan sebelum melaksanakan perceraian tersebut

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 isi dari PP No 45 Tahun 1990 Pasal 3 ayat (1), (2) dan (3) di atas adalah ASN yang akan melakukan perceraian, wajib memperoleh izin tertulis atau surat keterangan terlebih dahulu dari pejabat, baik ASN 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.

Mengenai ASN yang tidak melaporkan perceraian menurut Pasal 15 Ayat (1) PP No 45 Tahun 1990, ASN 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.

Mengenai permintaan izin dari atasan tidaklah mudah, melainkan para ASN harus minta izin atasan dengan sistem hirarki, yang waktunya itu cukup lama sampai diberikan izin untuk bercerai. Kalau dilihat dari persyaratan tersebut bagi ASN yang akan bercerai sangat dipersulit, karena ASN 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 ASN 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 ASN yang di dalam sidang tersebut ASN yang hendak bercerai belum mendapat izin cerai dari atasannya, sampai pada saat itu hakim menunda sidang selama 3 (tiga) bulan kepada ASN tersebut untuk mendapat izin dari atasan. Sampai pada saat sidang kedua ASN juga belum mendapat izin cerai tersebut dari atasannya. Dan pada akhirnya ASN mencabut kembali gugatannya di karenakan belum mendapat izin dari atasan untuk bercerai. Karena apabila sidang dilanjutkan ke tahap selanjutnya maka ASN akan mendapat sanksi hukuman disiplin ASN, yang hukumannya yaitu hukuman disiplin berat

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.” ASN 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

Putusan Hakim (pengadilan) mengandung 2 (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.

Fenomena gugatan cerai pada ASN antara lain ditunjukkan pada Putusan Nomor 928/Pdt G/2022/PA Smg. Fenomena inilah yang mendorong penulis tertarik untuk meneliti dengan judul “Pertimbangan Hakim Dalam Memutuskan Gugatan Perceraian Aparatur Sipil Negara: Studi Kasus Perkara No. 928/Pdt G/2022/PA Smg”.

#### **B. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana mekanisme gugatan perceraian ASN?
2. Apa saja pertimbangan hakim dalam memutus perkara perceraian ASN?
3. Apa saja akibat hukum gugatan perceraian ASN bagi para pihak?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Mendeskripsikan mekanisme gugatan perceraian ASN.
2. Mendeskripsikan pertimbangan hakim dalam memutus perkara perceraian ASN.
3. Mendeskripsikan akibat hukum gugatan perceraian ASN bagi para pihak.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Mengharapkan hasil penelitian ini dapat menyumbang pemikiran di bidang hukum yang berkaitan dengan mekanisme gugatan perceraian pada ASN, pertimbangan hakim, dan akibat hukum bagi para pihak.
2. Mengharapkan hasil penelitian ini memberikan manfaat praktis sebagai bahan acuan mengenai mekanisme gugatan perceraian pada ASN, pertimbangan hakim, dan akibat hukum bagi para pihak.
3. Menambah wawasan baru bagi penulis mengenai mekanisme gugatan perceraian pada ASN, pertimbangan hakim, dan akibat hukum bagi para pihak.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Pendekatan Penelitian**

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*) atau penelitian yang menekankan undang-undang sebagai dasar kajian penelitiannya<sup>5</sup>. Penelitian ini secara lebih spesifik akan membahas perceraian ASN dari berbagai macam peraturan yang berlaku di Indonesia (hukum positif perkawinan di Indonesia).

### **2. Spesifikasi Penelitian**

Penelitian ini menggunakan spesifikasi deskriptif analitis sesuai dengan tujuan penelitian. Deskriptif analitis artinya menggambarkan dan melaporkan secara rinci, sistematis serta menyeluruh mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan peraturan perundang-perundangan yang

---

<sup>5</sup> Muhaimin, *Metode Penelitian*, Mataran NTB: Mataram University Press, 2020, h.45

berlaku menurut teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif mengenai topik yang diteliti<sup>6</sup>.

### 3. Objek Penelitian

Penelitian ini menggunakan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan mekanisme gugatan perceraian pada ASN, pertimbangan hakim, dan akibat hukum bagi para pihak, sebagai objek penelitian.

### 4. Teknik Pengumpulan Data

#### a. Studi Kepustakaan

Data dalam penelitian ini diperoleh dengan studi kepustakaan mengenai mekanisme gugatan perceraian pada ASN, pertimbangan hakim, dan akibat hukum bagi para pihak. Studi kepustakaan dilakukan secara *online* dan *offline* untuk mendapatkan bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

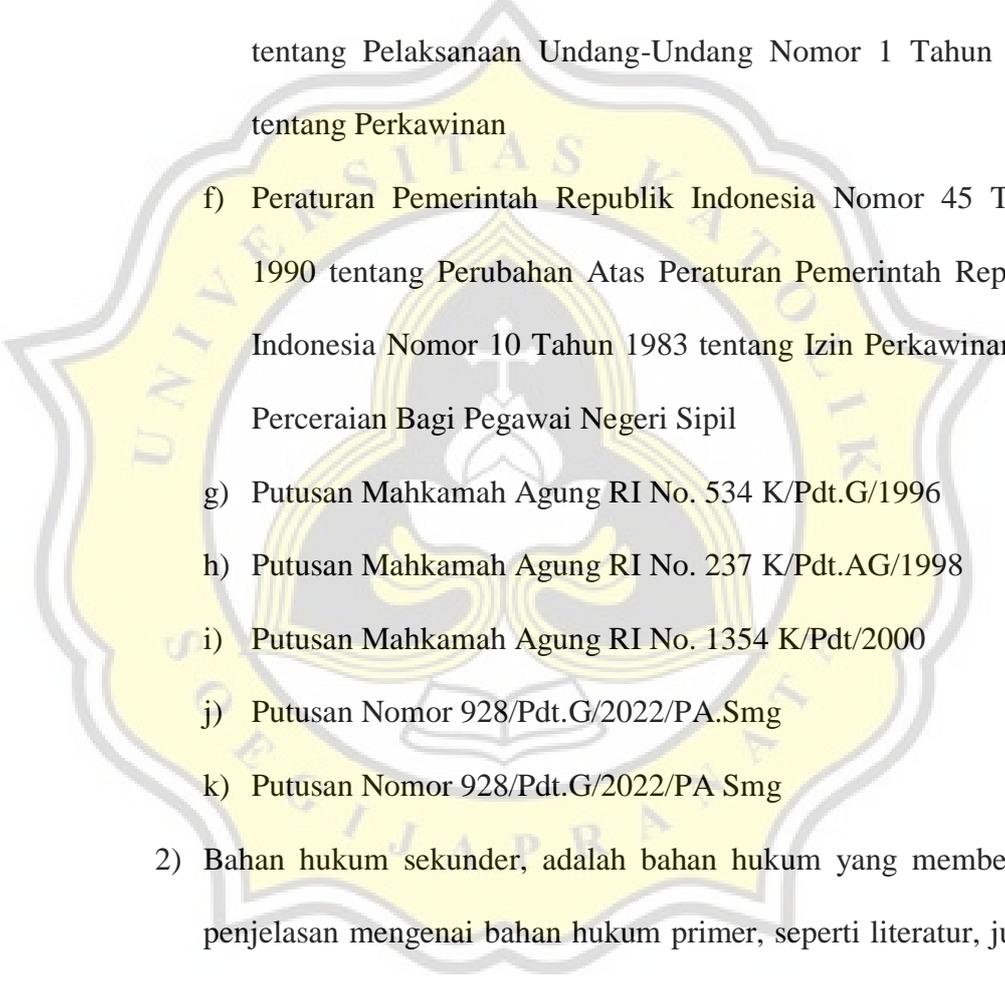
1) Bahan hukum primer, adalah bahan hukum yang berlaku dan mengikat terhadap permasalahan yang akan diteliti, berupa perundang-undangan yurisprudensi, catatan resmi, risalah dalam pembuatan perundang-undangan<sup>7</sup>. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Kompilasi Hukum Islam (KHI)

---

<sup>6</sup> Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Jakarta: Prenamedia Group (Divisi Kencana), 2018, h.130

<sup>7</sup> Muhaimin, *Op Cit*, h.124.

- 
- c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
  - d) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan
  - e) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan
  - f) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil
  - g) Putusan Mahkamah Agung RI No. 534 K/Pdt.G/1996
  - h) Putusan Mahkamah Agung RI No. 237 K/Pdt.AG/1998
  - i) Putusan Mahkamah Agung RI No. 1354 K/Pdt/2000
  - j) Putusan Nomor 928/Pdt.G/2022/PA.Smg
  - k) Putusan Nomor 928/Pdt.G/2022/PA Smg
- 2) Bahan hukum sekunder, adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti literatur, jurnal, pendapat ahli hukum, media massa, hasil penelitian terdahulu, dan lain sebagainya yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Muhaimin, *Op Cit*, h.124

3) Bahan hukum tersier, adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus dan ensiklopedi, serta sumber-sumber hukum lainnya yang sejenis dan berhubungan dengan penelitian ini<sup>9</sup>.

b. Studi Lapangan

Penelitian ini juga menggunakan studi lapangan berupa wawancara sebagai teknik pengumpulan data. Wawancara dilakukan kepada hakim Pengadilan Agama Semarang. Hasil wawancara ini merupakan data primer dan bertujuan untuk mendukung data sekunder.

## 5. Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif. Data disusun dengan menggolongkan ke dalam pola, tema atau kategori<sup>10</sup>. Hasil analisis kemudian disajikan secara deskriptif untuk disusun sebagai kesimpulan mengenai mekanisme gugatan cerai ASN, pertimbangan hakim, dan akibat hukum.

## F. Sistematika Penulisan

Bab I adalah Pendahuluan, yang menjabarkan mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan. Metode penelitian meliputi pendekatan penelitian,

---

<sup>9</sup> Muhaimin, *Op Cit*, h.124

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011, h.14.

spesifikasi penelitian, obyek penelitian, teknik pengumpulan data, teknik pengolahan dan penyajian data.

Bab II adalah Tinjauan Pustaka, yang menjabarkan mengenai tinjauan umum tentang perkawinan, gugatan perceraian serta pertimbangan hakim. Tinjauan umum tentang perkawinan meliputi pengertian perkawinan, tujuan perkawinan, dan syarat sahnya perkawinan. Tinjauan umum tentang gugat cerai meliputi mekanisme dan akibat hukum. Tinjauan umum tentang pertimbangan hakim meliputi pengertian pertimbangan hakim, dasar hakim dalam menjatuhkan keputusan pengadilan, serta faktor-faktor hukum dan non hukum yang mempengaruhi hakim dalam memutuskan perkara.

Bab III adalah Hasil dan Pembahasan, yang menjabarkan mengenai duduk perkara, mekanisme gugatan perceraian pada ASN, dasar pertimbangan hakim dalam memutuskan gugatan perceraian ASN dan akibat hukum bagi para pihak.

Bab IV adalah Penutup, yang menjabarkan mengenai kesimpulan hasil penelitian dan saran peneliti berdasarkan hasil.