

Kedudukan Mediasi Struktural Perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

Reza Krisnawan¹⁾

¹⁾ Program Studi Magister Ilmu Hukum, Universitas Islam Nusantara, Kota Bandung, Indonesia

E-mail: rezakris@yahoo.com

Abstract. In Law Number 1 of 1974 Article 38 of marriage breaks up, one of which is divorce. Divorce (divorce) is an event of official separation between husband and wife and they are determined not to carry out their duties and obligations as husband and wife. Civil Servants (PNS) who are members of the community face similar issues in their marriages. There are many civil servants (PNS) who must end their domestic life through divorce. Divorce for Civil Servants (PNS) is specifically regulated in Government Regulation Number 10 of 1983 Jo Government Regulation Number 45 of 1990 concerning Amendment of Government Regulation Number 10 of 1983 concerning Marriage Permit and Divorce for Civil Servants. The application for a civil service divorce permit that occurs at the Regional Office of the Ministry of Law and Human Rights in West Java continues to refer to Government Regulation Number 45 of 1990 in conjunction with Government Regulation Number 10 of 1983 and Circular of the Head of BAKN Number 48 of 1990, where each application for divorce permit that enters must go through a mediation process carried out by officials. This research is normative legal research using secondary data as its primary legal material. The research approach used is the statutory approach. The results of this study are: First, the application of the principle of equality before the law regarding divorce arrangements (Law Number 1 of 1974 concerning Marriage) for Civil Servants and State Officials does not apply fully because it relates to the enactment of the special principles of the Lex Specialist Derogat Lex Generalis, namely the enactment of Government Regulation Number 10 of 1983 in conjunction with Government Regulation Number 45 of 1990 concerning Marriage Permit and Divorce for Civil Servants. So it is compulsory for Civil Servants and State Officials to obey and obey Government Regulation Number 10 of 1983 in conjunction with Government Regulation Number 45 of 1990 as a specific regulation regarding divorce, in addition to Law Number 1 of 1974 concerning marriage as a general regulation regarding divorce. Second, the mediation of divorce cases at the West Java Regional Office of the Ministry of Law and Human Rights has not been effective. The ineffectiveness of mediation is due to the fact that the mediator has not fully (maximally) carried out mediation and still seems to only fulfil formalities, a standard measure of success in mediating divorce cases that is difficult to achieve, and a lack of a peaceful response. For mediation to be effective, improvements and changes involving the mediator, its rules, and culture must be carried out and go hand in hand and support one another.

Keywords: Structural Mediation, Divorce, Civil Servants (PNS)

Abstrak. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 pasal 38 putusnya perkawinan salah satunya adalah perceraian. Perceraian (divorce) merupakan suatu peristiwa perpisahan secara resmi antara pasangan suami-istri dan mereka berketetapan untuk tidak menjalankan tugas dan kewajiban sebagai suami-istri. Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang merupakan bagian dari

masyarakat, terkadang juga memiliki permasalahan yang sama dalam kehidupan berumah tangganya. Tidak sedikit sebagian dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang harus mengakhiri kehidupan rumah tangganya dengan jalan perceraian. Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) ini secara khusus diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan PP Nomor 10 Tahun 1983 tentang Ijin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil. Permohonan ijin perceraian PNS yang terjadi di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Barat tetap berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 jo Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 dan Surat Edaran Kepala BAKN Nomor 48 Tahun 1990, dimana setiap permohonan ijin perceraian yang masuk harus melalui proses mediasi yang dilakukan oleh pejabat. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan menggunakan data sekunder sebagai bahan hukum primernya. Pendekatan penelitian yang dipergunakan adalah pendekatan perundang-undangan. Hasil dari penelitian ini adalah: Pertama, Pemberlakuan asas persamaan di hadapan hukum mengenai pengaturan perceraian (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan) bagi Pegawai Negeri Sipil dan Pejabat Negara tidak berlaku sepenuhnya karena berkaitan dengan berlakunya aturan khusus azas *Lex Specialis Derogat Lex Generalis*, yaitu berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 jo Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Maka sudah sewajibnya Pegawai Negeri Sipil dan Pejabat Negara patuh dan taat pada Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 jo Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 sebagai peraturan khusus mengenai perceraian, disamping Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sebagai peraturan mengenai perceraian secara umum. Kedua, Mediasi perkara perceraian pada Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Barat belum efektif. Belum efektifnya mediasi ini disebabkan karena pelaksana mediasi belum sepenuhnya (secara maksimal) melakukan mediasi dan masih terkesan hanya memenuhi formalitas, standar ukuran keberhasilan mediasi perkara perceraian yang sulit dicapai, dan kurang diresponnya upaya damai. Agar mediasi dapat efektif maka perbaikan dan perubahan yang meliputi pelaksana mediasi, aturannya dan budayanya harus dilakukan dan berjalan seiring dan saling mendukung.

Kata Kunci: Mediasi Struktural, Perceraian, Pegawai Negeri Sipil (PNS)

I. PENDAHULUAN

Manusia dalam perjalanan hidupnya mengalami beberapa peristiwa yaitu saat dilahirkan sampai dengan meninggal dunia. Manusia yang merupakan makhluk sosial tidak dapat hidup tanpa bantuan orang lain. Kehidupan sosial dimulai sejak dalam kandungan ibu. Manusia terlahir di dunia langsung memerlukan bantuan orang lain untuk memenuhi kebutuhan hidupnya yaitu orang tuanya terutama ibunya. Manusia merupakan makhluk hidup yang memiliki kecenderungan untuk hidup bersama orang

lain. artinya manusia itu makhluk sosial tidak dapat hidup sendiri.¹

Manusia akan melalui beberapa fase-fase kehidupan salah satunya adalah perkawinan karena setiap manusia akan berusaha untuk tetap hidup dan menginginkan terjadinya regenerasi dan salah satu cara untuk melanjutkan regenerasi adalah dengan cara perkawinan. Perkawinan merupakan peristiwa yang sangat penting dalam masyarakat. Dengan hidup bersama, kemudian melahirkan

¹ M. Zamroni, *Prinsip-Prinsip Hukum Pencatatan Perkawinan di Indonesia*, Media Sahabat Cendekia, Surabaya, hlm.1.

keturunan yang merupakan sendi utama bagi pembentukan negara dan bangsa.²

Pengertian perkawinan menurut Pasal (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974: Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Perkawinan adalah sesuatu yang kodrati, artinya sesuatu yang dihasrati oleh seluruh manusia laki-laki dan perempuan yang normal.³ Lalu menurut kompilasi Hukum Islam (KHI) pasal (2) disebutkan bahwa perkawinan adalah pernikahan yaitu akad yang sangat kuat atau mentaati perintah Allah dan melaksanakan merupakan ibadah.⁴

Perkawinan yang dikehendaki oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 ialah perkawinan yang menuju pada pembentukan suatu keluarga rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa yang dalam bahasa umum lazim dinamakan membentuk keluarga yang sakinah, mawaddah wa rahmah, penuh kedamaian dan limpahan kasih sayang.⁵ Salah satu Sunnah Rosullulloh S.A.W yang paling diminati oleh semua golongan manusia di bumi adalah perkawinan, karena kawin bagi manusia adalah kebutuhan batiniah selain untuk melanjutkan keturunan.⁶

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan ditentukan Prinsip-prinsip atau azas-azas mengenai perkawinan dan segala sesuatu yang berhubungan dengan perkawinan yang telah disesuaikan dengan perkembangan dan tuntutan zaman. Azas-azas atau prinsip-prinsip yang tercantum dalam Undang-undang ini adalah sebagai berikut :

1. Tujuan perkawinan adalah membentuk keluarga yang bahagia dan kekal. Untuk itu suami isteri perlu saling membantu dan melengkapi, agar masing-masing dapat mengembangkan kepribadiannya membantu dan mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil.
2. Dalam Undang-undang ini dinyatakan, bahwa suatu perkawinan adalah sah bilamana dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu; dan disamping itu tiap-tiap perkawinan harus dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pencatatan tiap-tiap perkawinan adalah sama halnya dengan pencatatan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seseorang, misalnya kelahiran, kematian yang dinyatakan dalam Surat-surat keterangan, suatu akte resmi yang juga dimuat dalam daftar pencatatan.
3. Undang-undang ini menganut azas monogami. Hanya apabila dikehendaki oleh yang bersangkutan, karena hukum dan agama dari yang bersangkutan mengizinkannya, seorang suami dapat beristeri lebih dari seorang. Namun demikian perkawinan seorang suami dengan lebih dari seorang isteri, meskipun hal itu dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan, hanya dapat dilakukan apabila dipenuhi berbagai persyaratan tertentu dan diputuskan oleh Pengadilan.
4. Undang-undang ini menganut prinsip, bahwa calon suami-isteri itu harus telah masak jiwa raganya untuk dapat melangsungkan perkawinan, agar supaya dapat mewujudkan tujuan perkawinan secara baik tanpa berakhir pada perceraian dan mendapat keturunan yang baik dan sehat. Untuk

² Soedharyo Soimin, *Hukum Orang dan Keluarga*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hlm. 3.

³ Ahyuni Yunus, *Hukum Perkawinan dan Itsbat Nikah Antara Perlindungan dan Kepastian Hukum*, Humanitis Genius, Makasar, 2020, hlm, 1.

⁴ Libertus Jehani, *Perkawinan, Apa Resiko Hukumnya ?*, Forum Sahabat, Jakarta, 2008, hlm. 1.

⁵ Wahyono Darmabrata dan Surini Ahlan Sjarif, *Hukum Perkawinan dan Keluarga di Indonesia*, Badan Penerbit FHUI, Jakarta 2004, hlm. 1.

⁶ Ahyuni Yunus, *Loc.Cit.*

itu harus dicegah adanya perkawinan antara calon suami-isteri yang masih dibawah umur. Disamping itu, perkawinan mempunyai hubungan dengan masalah kependudukan. Ternyata bahwa batas umur yang lebih rendah bagi seorang wanita untuk kawin, mengakibatkan laju kelahiran yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan batas umur yang lebih tinggi. Berhubung dengan itu, maka Undang-undang ini menentukan batas umur untuk kawin baik bagi pria maupun bagi wanita, ialah 19 (sembilan belas) tahun bagi pria dan 16 (enam belas) tahun bagi wanita.

5. Karena tujuan perkawinan adalah untuk membentuk keluarga yang bahagia kekal dan sejahtera, maka Undang-undang ini menganut prinsip untuk mempersukar terjadinya perceraian. Untuk memungkinkan perceraian, harus ada alasan-alasan tertentu serta harus dilakukan didepan Sidang Pengadilan.
6. Hak dan kedudukan isteri adalah seimbang dengan hak dan kedudukan suami baik dalam kehidupan rumah-tangga maupun dalam pergaulan masyarakat, sehingga dengan demikian segala sesuatu dalam keluarga dapat dirundingkan dan diputuskan bersama oleh suami-isteri.

Konsideran Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menyebutkan bahwa Undang-undang tentang Perkawinan ini berlaku bagi semua warga negara termasuk Pegawai Negeri Sipil (PNS). Dalam pelaksanaannya oleh pemerintah diundangkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 pada tanggal 21 April 1983 yang kemudian di sempurnakan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan PP Nomor 10 Tahun 1983 tentang Ijin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah tersebut merupakan pedoman bagi para Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk melakukan

perkawinan dan perceraian. Pegawai Negeri Sipil (PNS) memang mempunyai aturan yang khusus tentang perkawinan dan perceraian selain Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Latar belakang munculnya PP ini tidak lain karena pada dasarnya PNS, adalah unsur aparatur Negara dan abdi masyarakat yang harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat dalam tingkah laku, tindakan dan ketaatan terhadap perundang-undangan yang berlaku termasuk menyelenggarakan kehidupan berkeluarga. Untuk dapat melaksanakan kewajibannya tersebut maka kehidupan PNS harus ditunjang oleh kehidupan yang serasi, sejahtera dan bahagia, sehingga setiap PNS dapat melaksanakan tugasnya tidak akan banyak terganggu oleh masalah-masalah dalam keluarga.⁷

Dimasa sekarang ini PNS dituntut untuk bekerja secara profesionalisme tanpa ada gangguan dan halangan dari hal-hal yang lain termasuk pula gangguan-gangguan yang datangnya dari keluarga. Seorang PNS harus menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya.

Setiap pasangan yang hidup dalam sebuah rumah tangga selalu mendambakan adanya keluarga yang bahagia, sejahtera lahir dan bathin. Namun dalam dinamika kehidupan manusia, tidak semua pasangan hidup dapat mewujudkannya. Seiring waktu perjalanan hidup berumah tangga terkadang tidak selaras dengan tujuan pernikahan, perkawinan yang diharapkan dapat mewujudkan kehidupan rumah tangga yang sakinah, mawadah warahmah, ternyata harus kandas ditengah jalan karena berbagai persoalan hidup yang muncul dalam keluarga yang tak mampu diatasi yang dapat mengakibatkan putusnya perkawinan.

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 pasal 38 putusnya perkawinan salah satunya adalah perceraian. Perceraian (*divorce*) merupakan suatu peristiwa perpisahan secara resmi antara pasangan suami-istri dan mereka berketetapan untuk tidak

⁷ Libertus Jehani, *Op.Cit*, hlm. 51.

menjalankan tugas dan kewajiban sebagai suami-istri. Mereka tidak lagi hidup dan tinggal serumah bersama, karena tidak ada ikatan yang resmi.⁸ Menurut KUH Perdata, perceraian adalah salah satu cara pembubaran perkawinan karena sebab tertentu, melalui keputusan hakim yang didaftarkan pada catatan sipil.

Perceraian merupakan perbuatan halal yang paling dibenci oleh Allah. Allah memang membenci perceraian akan tetapi apabila dengan mempertahankan perkawinan itu akan lebih besar mudharatnya daripada manfaatnya, maka perceraian itu diperbolehkan.⁹

Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang merupakan bagian dari masyarakat, terkadang juga memiliki permasalahan yang sama dalam kehidupan berumah tangganya. Tidak sedikit sebagian dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang harus mengakhiri kehidupan rumah tangganya dengan jalan perceraian. Dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) ini secara khusus diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan PP Nomor 10 Tahun 1983 tentang Ijin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.

Dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan PP Nomor 10 Tahun 1983 tentang Ijin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, dijelaskan sebagai berikut :

- (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".

Pengertian pejabat disebutkan dalam Pasal 1 huruf (b) yaitu:

(b) Pejabat 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;

Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Jo PP 10 Tahun 1983 ini ada hal penting yang berkaitan ijin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, yaitu PNS yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh ijin atau surat keterangan dahulu dari pejabat. Dari hal ini nampak bahwa sejak semula pembentuk undang-undang bertujuan mempersulit ijin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Ijin untuk dapat melakukan perceraian hanya dapat diberikan oleh pejabat apabila apabila ada alasan yang sah sesuai Surat Edaran Kepala BAKN Nomor 48 Tahun 1990 point 5 yaitu salah satu alasan atau lebih alasan, sebagai berikut:

1. Salah satu pihak berbuat zina ;
2. Salah satu pihak menjadi pemabuk, pematik, dan penjudi yang sukar disembuhkan ;
3. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama dua tahun berturut-turut

⁸ Agoes Dariyo, *Memahami Psikologi Perceraian dalam Keluarga* (<https://digilib.esaunggul.ac.id/public/UEU-Journal-4955-Agoes%20Dariyo.pdf> diakses pada 29 April 2020)

⁹ Nunung Rodliyah, *Akibat Hukum Perceraian Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan* (<http://jurnal.ubl.ac.id/index.php/KP/article/view/443> diakses pada 29 April 2020)

tanpa ijin pihak lain dan tanpa alasan yang sah serta tanpa memberikan nafkah lahir maupun batin atau karena hal lain di luar kemampuannya.

4. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara lima tahun atau hukuman yang lebih berat secara terus-menerus setelah perkawinan berlangsung.
5. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat baik lahir maupun batin yang membahayakan pihak lain;
6. Antara suami dan istri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan untuk hidup rukun lagi dalam rumah tangga.

Aturan serta syarat yang ketat di atas terhadap ijin perceraian Pegawai Negeri Sipil sesuai penerapan PP Nomor 45 tahun 1990 Jo. PP Nomor 10 Tahun 1983 diharapkan mampu mengurangi intensitas bahkan jika memungkinkan menghilangkan perilaku PNS yang akan bercerai.

Pasal 6 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 disebutkan bahwa: “(3) Sebelum mengambil keputusan, Pejabat berusaha lebih dahulu merukunkan kembali suami isteri yang bersangkutan dengan cara memanggil mereka secara langsung untuk diberi nasehat”. Dalam ayat ini terdapat kata “Pejabat berusaha lebih dahulu merukunkan kembali suami isteri yang bersangkutan”, ini bisa diartikan bahwa setiap PNS yang mengajukan ijin perceraian harus melalui proses perukunan yang akan dilakukan oleh pejabat. Proses merukunkan kembali suami isteri tersebut bisa juga dikatakan sebagai proses mediasi oleh pejabat.

Menurut Gatot P. Sumartono, mediasi yaitu upaya penyelesaian sengketa dengan melibatkan pihak ketiga yang netral, yang tidak memiliki kewenangan mengambil keputusan, yang membantu pihak-pihak yang bersengketa mencapai penyelesaian

(solusi) yang diterima oleh kedua belah pihak.¹⁰ Senada juga apa yang dikatakan oleh Jimmy Joses Sembiring, bahwa mediasi adalah proses penyelesaian sengketa dengan perantara pihak ketiga, yakni pihak yang member masukan-masukan kepada para pihak untuk menyelesaikan sengketa.¹¹

Permohonan ijin perceraian PNS yang terjadi di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Barat tetap berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 dan Surat Edaran Kepala BAKN Nomor 48 Tahun 1990, dimana setiap permohonan ijin perceraian yang masuk harus melalui proses mediasi yang dilakukan oleh pejabat.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti mencoba meneliti tentang sejauh mana proses permohonan ijin perceraian yang diajukan oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS) dilingkungan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Barat yang dituangkan ke dalam penulisan hukum melalui judul : “Kedudukan Mediasi Struktural Perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan”.

II. METODE

Metode penelitian yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini terdiri dari hal-hal sebagai berikut:

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis, yaitu menggambarkan berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum positif

¹⁰ R.M. Gatot P. Sumarsono, *Arbitrase dan Mediasi Di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006, hlm. 2

¹¹ Jimmy Joses Sembiring, *Cara Menyelesaikan Sengketa Diluar Pengadilan (Negosiasi, Mediasi, Konsiliasi dan Arbitrase)*, Visi Media Pustaka, Jakarta, 2011, hlm. 28.

yang terkait dengan permasalahan yang diteliti.¹²

2. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan yuridis normatif. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder berupa Peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak atau dokumen hukum lainnya serta hasil penelitian, hasil pengkajian dan referensi lainnya.¹³

Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data factor non hukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti.¹⁴

Menurut Soerjono Soekanto pendekatan yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.¹⁵

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yang merupakan pendekatan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan hukum primer yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 45

Tahun 1990 tentang perkawinan dan perceraian PNS, bahan hukum sekunder yaitu pendapat hukum atau doktrin atau teori-teori yang diperoleh dari literatur hukum, hasil penelitian, artikel ilmiah, maupun website yang terkait dengan perceraian Pegawai Negeri Sipil. Sebagai bahan tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yang berkaitan dengan penelitian ini antara lain dengan mengambil dari internet, kamus Hukum, dan kamus Besar Bahasa Indonesia.

3. Tahap Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan satu tahap, yaitu melalui tahapan penelitian kepustakaan (*library research*), dilakukan dengan tujuan untuk memperoleh data sekunder sebagai sumber data utama yang meliputi : bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier, sedangkan untuk mendapatkan data primer sebagai data pendukung dan pelengkap atas data sekunder, penulis melakukan wawancara (*interview*) dengan narasumber sebagai responden, yaitu seperti diantaranya pakar hukum, dan lain-lain.

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan dalam rangka mencapai tujuan penelitian.¹⁶ Pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini bersumber pada data primer dan data sekunder jika dilakukan melalui studi pustaka serta observasi di lapangan agar di dapat data yang valid untuk mendukung penelitian ini.

5. Alat Pengumpul Data

Penulis menggunakan bahan kepustakaan atau data sekunder sebagai

¹² Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Cetakan Keempat, 1990, hlm. 97-98.

¹³ Badriyah Khaleed, *Legislative Drafting Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*, Medpress Digital, Yogyakarta, 2015, hlm. 41.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 41.

¹⁵ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001, hlm. 13-14.

¹⁶ W. Gulo, *Metodologi Penelitian*, Jakarta, Gramedia Widiasarana Indonesia, 2002, hlm. 110.

acuan dalam penulisannya. Data sekunder antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil laporan yang berwujud laporan.¹⁷

Data-data yang digunakan terdiri dari :

- a. Buku-buku yang memuat data berupa peraturan perundang-undangan, maupun teori, konsep dan pemikiran ahli serta penemuan yang mendukung penelitian.
- b. Catatan lapangan, yaitu suatu catatan khusus atau catatan peristiwa dan kegiatan yang penulis lakukan dalam mengamati berbagai tempat atau pihak yang penulis kunjungi dalam melakukan penelitian ini.

6. Analisis Data

Sebagai cara untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang telah dilakukan, digunakan analisis secara yuridis kualitatif. Disusun dalam bentuk uraian kalimat-kalimat. Yuridis, artinya penelitian ini bertitik tolak pada peraturan perundang-undangan yang ada sebagai hukum positif. Kualitatif, artinya tanpa menggunakan angka, rumus statistik, dan matematik.¹⁸ Disamping itu pula, bahwa analisis dilakukan pula terhadap pendapat para ahli (*doktrine*) yang bertujuan untuk mendapatkan jawaban atas permasalahan yang diteliti.

Selain digunakan analisis secara yuridis kualitatif, penulis juga menggunakan analisis sistem hukum. Menurut Lili Rasjidi, dan Ida Bagus Wyasa Putra, analisis sistem hukum adalah cara pandang sistem terhadap masalah-masalah hukum sebagai bagian dari satu kesatuan permasalahan hukum yang besar.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Prosedur Hukum Atas Perceraian Pegawai Negeri Sipil Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Dihubungkan dengan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

Izin perkawinan dan perceraian pegawai negeri sipil diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Pasal 4:

- (1) Pegawai Negeri Sipil pria yang akan beristeri lebih dari seorang, Wajib memperoleh izin lebih dahulu dari Pejabat.
- (2) Pegawai Negeri Sipil wanita tidak diizinkan untuk menjadi isteri kedua/ketiga/keempat dari Pegawai Negeri Sipil.
- (3) Pegawai Negeri Sipil wanita yang akan menjadi isteri kedua/ketiga/keempat dari bukan Pegawai Negeri Sipil, wajib memperoleh izin lebih dahulu dari Pejabat.
- (4) Permintaan izin sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (3) diajukan secara tertulis
- (5) Dalam surat permintaan izin sebagaimana dimaksud dalam ayat (4), harus dicantumkan alasan yang lengkap yang mendasari permintaan izin untuk beristeri lebih dari seorang atau untuk menjadi isteri kedua/ketiga/keempat. Kemudian dinyatakan pada Pasal 5 PP No. 10 Tahun 1983
- (1) Permintaan izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 dan Pasal 4 diajukan kepada Pejabat melalui saluran tertulis.
- (2) Setiap atasan yang menerima permintaan izin dari Pegawai Negeri Sipil dalam lingkungannya, baik untuk melakukan perceraian atau untuk beristeri lebih dari seorang, maupun untuk menjadi isteri kedua/ketiga/keempat, wajib memberikan pertimbangan dan meneruskannya kepada Pejabat melalui saluran hierarki dalam jangka waktu

¹⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Laporan Hukum*, Cetakan Ketiga, Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta, 2005, hlm. 12.

¹⁸ Lili Rasjidi, *Menggunakan Teori/Konsep dalam Analisis di Bidang Ilmu Hukum*, t.p., t.k., 2007, hlm. 7.

selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan terhitung mulai tanggal ia menerima permintaan izin dimaksud.

Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Mengubah ketentuan ayat (2) Pasal 5 sehingga berbunyi sebagai berikut “(2) 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 hierarki dalam jangka waktu selambat-lambatnya tiga bulan terhitung mulai tanggal ia menerima permintaan izin dimaksud”.

Pada Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983 Pasal 10

- (1) Izin untuk beristri lebih dari seorang hanya dapat diberikan oleh Pejabat apabila memenuhi sekurang kurangnya salah satu syarat alternatif dan ketiga syarat kumulatif sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dan ayat (3) Pasal ini.
- (2) Syarat alternatif sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ialah
 - a. Istri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai istri;
 - b. Istri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan; atau
 - c. Istri tidak dapat melahirkan keturunan.

Pada ayat (3) Syarat kumulatif sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah:

1. Ada persetujuan tertulis dari istri;
2. Pegawai Negeri Sipil pria yang bersangkutan mempunyai penghasilan yang cukup untuk membiayai lebih dari seorang istri dan anak anaknya yang dibuktikan dengan surat keterangan pajak penghasilan; dan
3. Ada jaminan tertulis dari Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan bahwa ia akan berlaku adil terhadap istri-istri dan anak-anaknya.

Pada ayat (4) Izin untuk beristri lebih dari seorang tidak diberikan oleh Pejabat apabila:

1. Bertentangan dengan ajaran atau peraturan agama yang dianut Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan.
2. Tidak memenuhi syarat alternatif sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dan ketiga syarat kumulatif dalam ayat (3);
3. Bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku;
4. Alasan yang dikemukakan bertentangan dengan akal sehat; dan/atau Pasal 11 (1) Izin bagi Pegawai Negeri Sipil wanita untuk menjadi istri kedua/ ketiga/ keempat, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3), hanya dapat diberikan oleh Pejabat apabila:
 - a. Ada persetujuan tertulis dari istri bakal suami;
 - b. Bakal suami mempunyai penghasilan yang cukup untuk membiayai lebih dari seorang istri dan anak-anaknya yang dibuktikan dengan surat keterangan pajak penghasilan; dan
 - c. Ada jaminan tertulis dari bakal suami bahwa ia akan berlaku adil terhadap istri-istri dan anak-anaknya.

Pada ayat (2) Izin bagi Pegawai Negeri Sipil wanita untuk menjadi istri kedua, ketiga atau keempat, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3), tidak diberikan oleh Pejabat apabila:

1. Bertentangan dengan ajaran/peraturan agama yang dianut oleh Pegawai Negeri Sipil wanita yang bersangkutan atau bakal suaminya;
2. Tidak memenuhi syarat-syarat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1);
3. Bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku; dan/atau
4. Ada kemungkinan mengganggu pelaksanaan tugas kedinasan
5. Ada kemungkinan mengganggu pelaksanaan tugas kedinasan.

Ketentuan pasal 11 tersebut di atas sudah dihapus semua oleh Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Dan sanksi pelanggarannya: di jelaskan di pasal

15 Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 Pasal 15

- (1) Pegawai Negeri Sipil yang melanggar Pasal 4 ayat (1) beristeri lebih dari 1 tanpa izin, dijatuhi salah satu hukuman disiplin berat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil;
- (2) Pegawai Negeri Sipil wanita yang melanggar ketentuan Pasal 4 ayat (2) yaitu jadi isteri kedua/ketiga/keempat dijatuhi hukuman disiplin pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil;
- (3) Atasan yang melanggar ketentuan Pasal 5 ayat (2), dan Pejabat yang melanggar ketentuan Pasal 12, dijatuhi salah satu hukuman disiplin berat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Pegawai Negeri Sipil dan pejabat yang tidak menaati atau melanggar ketentuan mengenai izin perkawinan dan perceraian Pegawai Negeri Sipil dijatuhi hukuman disiplin. Untuk kepentingan penyelenggaraan sistem informasi kepegawaian, setiap perkawinan, perceraian, dan perubahan dalam susunan keluarga Pegawai Negeri Sipil harus segera dilaporkan kepada Kepala Badan Kepegawaian Negara menurut tata cara yang ditentukan. Perkawinan Pegawai Negeri Sipil yang melangsungkan perkawinan wajib segera melaporkan perkawinannya kepada pejabat. Laporan perkawinan disampaikan secara tertulis selambat-lambatnya 1 (satu) tahun terhitung mulai tanggal pernikahan.

Permintaan izin untuk bercerai diberikan, apabila: Tidak bertentangan dengan ajaran atau peraturan agama yang dianutnya, Alasan yang dikemukakan benar atau salah, Tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan atau Alasan perceraian yang dikemukakan tidak bertentangan dengan akal yang sehat.

Penolakan atau pemberian izin untuk melakukan perceraian dinyatakan dengan surat keputusan pejabat. Pegawai Negeri Sipil menerima gugatan cerai, melaporkan adanya gugatan perceraian tersebut kepada pejabat melalui saluran hirarki selambat-lambatnya 6 (enam) hari setelah menerima surat gugatan perceraian. Atasan dan pejabat yang menerima laporan gugatan perceraian berusaha merukunkan kembali suami istri yang hendak bercerai tersebut.

Apabila usaha untuk merukunkan kembali suami istri tidak berhasil, maka pejabat mengeluarkan surat keterangan untuk melakukan perceraian Pegawai Negeri Sipil yang menerima surat izin cerai atau surat keterangan untuk melakukan perceraian, apabila telah melakukan perceraian wajib melaporkan perceraian tersebut selambat-lambatnya 1 (satu) bulan terhitung mulai tanggal perceraian tersebut.

Pegawai Negeri Sipil pria yang akan beristeri lebih dari seorang wajib memperoleh izin tertulis lebih dahulu dari pejabat. Izin untuk beristeri lebih dari seorang hanya dapat diberikan apabila memenuhi syarat-syarat alternatif dan syarat-syarat kumulatif sebagai berikut.

Syarat alternatif, yaitu: Isteri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai isteri, isteri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan, atau isteri tidak dapat melahirkan keturunan.

Syarat kumulatif, yaitu: Ada persetujuan tertulis dari isteri Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan mempunyai penghasilan yang cukup untuk membiayai lebih dari seorang isteri dan anak-anaknya yang dibuktikan dengan surat keterangan pajak penghasilan, dan ada jaminan tertulis dari Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan bahwa ia akan berlaku adil terhadap isteri-isteri dan anak-anaknya.

Izin untuk beristeri lebih dari seorang hanya dapat diberikan oleh pejabat apabila dipenuhi sekurang-kurangnya satu dari semua syarat alternatif, dan semua syarat kumulatif yang ada. Pejabat yang menerima permintaan izin untuk beristeri lebih dari seorang wajib memperhatikan dengan

saksama alasan-alasan yang dikemukakan dalam surat permintaan izin dan atasan Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan. Apabila alasan-alasan dan syarat-syarat yang dikemukakan tersebut kurang meyakinkan, maka pejabat harus meminta keterangan tambahan dari isteri Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan permintaan izin atau dari pihak lain yang dipandang dapat memberikan keterangan yang meyakinkan.

Sebelum mengambil keputusan, pejabat memanggil Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan sendiri atau bersama-sama dengan isterinya untuk diberi nasehat. Permintaan izin untuk beristeri lebih dari seorang ditolak apabila bertentangan dengan ajaran/peraturan agama yang dianutnya/kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa yang di hayatinya, Tidak memenuhi salah satu syarat alternatif dan semua syarat alternatif, Bertentangan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku, Alasan yang dikemukakan untuk beristeri lebih dari seorang bertentangan dengan akal sehat, dan atau Ada kemungkinan mengganggu pelaksanaan tugas kedinasan, yang dinyatakan dalam surat keterangan atasan langsung Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan.

Penolakan atau pemberian izin untuk beristeri lebih dari seorang dinyatakan dengan surat keputusan pejabat. Pegawai Negeri Sipil Wanita Tidak Diizinkan Menjadi Isteri kedua, ketiga atau keempat. Pegawai Negeri Sipil wanita tidak diizinkan menjadi isteri kedua, ketiga, atau keempat dari seorang pria yang berkedudukan sebagai Pegawai Negeri Sipil, maupun seorang pria yang bukan Pegawai Negeri Sipil.

Seorang wanita yang berkedudukan sebagai isteri kedua, ketiga atau keempat tidak dapat melamar menjadi calon Pegawai Negeri Sipil. Pegawai Negeri Sipil wanita yang setelah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 ternyata berkedudukan sebagai isteri kedua, ketiga atau keempat dijatuhi hukuman disiplin

berupa pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Kelangsungan hidup suatu perkawinan ditentukan oleh berbagai faktor, salah satu faktor yang mendukung adalah keberhasilan mencapai tujuan perkawinan. Akan tetapi, tidak semua perkawinan berhasil mencapai tujuannya, hal ini disebabkan oleh banyaknya masalah yang muncul, sehingga dalam kehidupan perkawinan terkadang terjadi ketidakharmonisan suami istri, saling menyalahkan, saling egoisme, mau mencari menang sendiri, bahkan saling tampar-menampar, sehingga keutuhan rumah tangga terancam runtuh dan sulit untuk dipertahankan. Keadaan demikian berakibat putusnya hubungan perkawinan. Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 juga telah ditegaskan bahwa putusnya perkawinan disebabkan oleh tiga faktor yaitu, kematian, perceraian, dan karena putusan hakim.

Dengan demikian perceraian merupakan salah satu faktor penyebab putusnya perkawinan, perceraian hanya dapat dilakukan di depan Sidang Pengadilan setelah Pengadilan yang bersangkutan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak. Hal ini merupakan suatu kejadian yang menghilangkan suatu hak-hak dan kewajiban dalam hidup berumah tangga. Dengan adanya perceraian ini akan menimbulkan akibat hukum, baik terhadap suami ataupun istri yang ditinggalkan, anak maupun terhadap harta benda dalam perkawinan. Dari akibat hukum tersebut, maka yang sering menjadi persengketaan bagi para pihak adalah mengenai harta benda dalam perkawinan yang berujud harta bersama.

Dalam rangka pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, khususnya untuk kelompok warga negara Indonesia yang berstatus Pegawai Negeri Sipil, oleh pemerintah pada tanggal 21 April 1983 telah diundangkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 dan PP Nomor 45

Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil.

Dalam konsiderans Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 disebutkan bahwa, Pegawai Negeri Sipil wajib memberikan contoh yang baik bagi bawahannya dan menjadi teladan sebagai warga negara yang baik dalam masyarakat termasuk dalam menyelenggarakan kehidupan keluarga. Selanjutnya dalam penjelasan umum Peraturan Pemerintah tersebut, disebutkan bahwa, Pegawai Negeri Sipil adalah unsur Aparatur Negara, Abdi Negara dan Abdi Masyarakat yang harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat dalam tingkah laku, tindakan dan ketaatan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk dapat melaksanakan kewajibannya. Untuk dapat melaksanakan kewajiban yang demikian itu, maka kehidupan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam melaksanakan tugasnya tidak akan banyak terganggu oleh masalah-masalah keluarga. Ketidakharmonisan kehidupan keluarga yang terus menerus bagi seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS) akan sangat mengganggu tugas-tugas kedinasannya, oleh karena itu perceraian adalah hal yang mungkin dilakukan untuk mengatasi ketidakharmonisan tersebut. Namun disisi lain Pegawai Negeri Sipil juga terikat oleh PP 10 tahun 1983 dan PP 45 tahun 1990, yang tentunya tidak mudah bagi seorang Pegawai Negeri Sipil melaksanakan perceraian. Selain itu apabila seorang Pegawai Negeri Sipil telah dapat melewati rambu-rambu yang ada pada PP tersebut ia dapat melakukan perceraian.

Adapun rambu-rambu tersebut yaitu tata cara perceraian atau prosedur perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil. Adapun prosedurnya adalah sebagai berikut :

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.

Namun, berdasarkan hasil penelitian peneliti dalam perkara perceraian PNS di Kanwil kementerian Hukum dan HAM Provinsi Jawa Barat, bahwa adanya dari kalangan PNS yang melakukan perceraian tanpa adanya surat izin dari atasannya dan diputuskan oleh hakim dengan berkekuatan tetap, alasan hakim untuk melangsungkan perkara perceraian PNS yang tidak mendapat izin dari atasannya adalah untuk kemaslahatan umat, karena pasangan suami istri dari kalangan PNS tersebut tidak akan dapat untuk berdamai dan tidak ada jalan keluar kecuali bercerai.

Pada dasarnya surat izin dari atasan adalah suatu kewajiban yang harus didapatkan bagi kalangan PNS yang ingin melakukan perceraian, namun berdasarkan peraturan yang telah diatur oleh Mahkamah Agung bahwa setiap perkara yang masuk Pengadilan Agama harus selesai dalam jangka waktu 6 bulan, begitu juga halnya perkara permohonan cerai bagi kalangan PNS harus selesai dalam jangka waktu 6 bulan, jika dalam jangka waktu tersebut PNS yang ingin melakukan perceraian belum mendapatkan surat izin dari atasan tempatnya bertugas, dan tetap ingin melakukan perceraian, maka mahkamah agung mewajibkan kepada PNS yang ingin melakukan perceraian untuk membuat surat pernyataan bahwa PNS yang ingin melakukan perceraian tidak akan melibatkan pihak pengadilan jika terdapat masalah di kemudian hari, dan pihak PNS

yang ingin melakukan perceraian akan menerima semua resiko yang akan terjadi.

Berdasarkan analisa penulis tentang perceraian dikalangan PNS menurut Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, jika PNS tidak mendapat izin dari atasannya, maka PNS tidak dapat melangsungkan perceraian, karena harus mendapat izin terlebih dahulu dari atasannya, jika PNS tetap melakukan perceraian maka akan diberikan sanksi yang telah ditetapkan, diantaranya adalah diturunkan golongannya, atau dipecat dari PNS tanpa mengajukan surat permohonan.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa prosedur perceraian di Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Barat telah menyalahi Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, pada dasarnya aturan ini diberlakukan agar hakim Pengadilan Agama tak mempermudah cerai dari kalangan PNS, namun dalam pengadilan agama juga mempunyai aturan-aturan dalam berperkara, yaitu satu perkara tersebut harus diselesaikan dalam waktu enam bulan, dan bagi kalangan PNS yang tidak mendapatkan izin dari atasannya pihak pengadilan akan memberikan peringatan untuk segera memperoleh surat izin, jika tidak mendapatkan surat izin, dan PNS ingin melakukan perceraian juga dan pihak pengadilan juga tidak dapat mendamaikan, maka pihak PNS harus membuat surat pernyataan akan menerima semua resiko yang akan terjadi setelah perkara berkekuatan hukum tetap tanpa melibatkan pengadilan.

Oleh sebab itu berdasarkan penelitian peneliti dapat di simpulkan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil dengan aturan di Pengadilan Agama tidak mempunyai hubungan dalam masalah perkara perceraian PNS, oleh karena itu pihak pengadilan dapat melangsungkan

perkara perceraian dari kalangan PNS tanpa ada surat izin dari atasan tempat PNS yang berperkara.

Oleh sebab itu penulis mengharapkan agar pemerintah memberikan suatu aturan yang dapat dilakukan oleh pengadilan dalam rangka untuk terlaksananya Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, dan tertibnya perceraian yang terjadi dikalangan PNS, karena PNS merupakan pegawai pemerintah yang akan memberikan contoh yang baik kepada masyarakat, terutama dalam hal perceraian.

B. Efektivitas Mediasi dalam Menyelesaikan Perkara Perceraian Pegawai Negeri Sipil di Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Barat

Standar keberhasilan mediasi perkara perceraian diukur dari tidak jadinya perceraian antara suami dengan istri yang diwujudkan dengan pencabutan gugatan oleh penggugat. Ketentuan ini sangat sulit untuk dipenuhi dalam penyelesaian perkara melalui mediasi. Penyelesaian perkara perceraian yang dilakukan dengan cara damai dan hasil kesepakatannya adalah bercerai (karena dipandang lebih maslahah), dianggap bertentangan dengan beberapa pengertian rukun dan damai dalam perkara perceraian.

Memperhatikan beberapa peraturan (UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan), tidak mengenal kesepakatan damai antara suami dan istri untuk bercerai. Undang-Undang Perkawinan No. 1 Tahun 1974 pasal 39 menyebutkan: (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. Berdasarkan pasal ini, maka perceraian dianggap bukan kerukunan (perdamaian).

Perdamaian terjadi jika pasangan suami istri tersebut kembali utuh (tidak berpisah).

Ukuran keberhasilan mediasi seperti ini kurang sejalan dengan prinsip-prinsip yang dikembangkan dalam ilmu mediasi. Kesepakatan antara suami dan istri untuk berdamai dengan cara berpisah (cerai) dapat menjadi jalan terbaik bagi keduanya. Solusi damai dengan cara bercerai dapat menjaga hubungan antara keluarga dan anak-anak, serta proses perceraian dapat dilakukan dengan cepat, mudah dan biaya ringan.

Standar keberhasilan mediasi perkara perceraian dengan dicabutnya gugatan perceraian merupakan sesuatu yang sulit untuk dicapai. Pernikahan merupakan perkara yang berkaitan dengan hati dan perasaan, demikian juga masalah perceraian. Tingkat kesulitan mediasi kasus perceraian disebabkan karena kekerasan fisik (kekerasan Dalam Rumah Tangga/KDRT), perselingkuhan, ekonomi yang berdampak pada sakit hati. Konflik rumah tangga yang terkait dengan sakit hati ini umumnya sulit diselesaikan karena ibarat orang sedang sakit, ia sedang sakarat al-maut (puncak kematian). Pada umumnya, hampir semua penggugat yang mengajukan gugatannya ke pengadilan merupakan klimak dari upaya damai yang gagal. Jadi kalau dimediasi dalam pengertian rukun kembali (perkawinan menjadi utuh) tentu sulit untuk dilakukan, karena pada umumnya mereka ngotot (bersikukuh) untuk bercerai. Sehingga perkara perceraian yang didaftarkan di pengadilan pada akhirnya diselesaikan melalui cara litigasi. Hal ini berbeda dengan sengketa harta (seperti warisan dan harta bersama) yang mudah untuk diselesaikan secara damai.

Keberhasilan mediasi harus diukur dari kesepakatan damai yang disepakati oleh penggugat dan tergugat, meskipun kesepakatannya untuk bercerai. Orang yang melakukan gugatan cerai pada umumnya masalahnya sudah kompleks, ibarat orang sakit sudah tahap kronis. Jadi kalau didamaikan dalam pengertian tidak jadi cerai, sulit untuk dicapai. Mereka yang

mendaftarkan kasusnya ke pengadilan memiliki tujuan untuk bercerai, bukan untuk meminta nasihat rukun kembali. Bagi Ilham, kesepakatan cerai antara suami dan istri dan perceraian ini dipandang lebih masalah bagi pihak yang berperkara, maka keputusan damai dengan cara bercerai harus diakui sebagai bentuk keberhasilan mediasi.

Konsep talak dalam agama Islam adalah sesuatu yang halal namun dibenci Allah. Perceraian diperbolehkan agama karena dipandang sebagai solusi penyelesaian konflik yang baik, dan akan menghentikan konflik yang lebih dalam dan berkepanjangan. Sehingga perceraian tidak dipandang sebagai kerusakan (mafsadah), namun dipandang sebagai kemaslahatan (bagi para pihak). Jika cerai lebih baik (masalah), maka cerai harus ditempuh agar tidak terjerumus pada kerusakan, seperti percekocokan yang terus-menerus dan munculnya tindak kekerasan, serta mengganggu psikologis anak-anaknya.

Berdasarkan analisis di atas, maka standar ukuran keberhasilan perkara perceraian dengan gagalnya bercerai perlu dirubah. Jika standar ini tidak direvisi, maka Pengadilan Agama tidak akan mampu melaksanakan amanat PerMA No. 1 Tahun 2008 dimana melalui mediasi diharapkan dapat mengurangi penumpukan perkara. Pada sisi lain, jenis perkara tertinggi di pengadilan adalah perkara perceraian dan jumlahnya selalu naik dari tahun ke tahun, sehingga pada akhirnya Pengadilan Agama akan dituduh sebagai lembaga peradilan yang tidak mampu melaksanakan mediasi dengan baik.

Fakta lain juga menunjukkan bahwa beberapa gugatan yang dicabut sebagai hasil kesepakatan damai dalam proses mediasi, pada bulan-bulan berikutnya didaftarkan lagi sebagai gugatan. Hal ini disebabkan karena hasil kesepakatan mediasi tidak dapat dilaksanakan (*workable*), dan sebagian lain kesepakatan damai dilakukan tidak sepenuhnya, atau kesepakatan damai hanya pada level *negative peace*, bukan *positive peace*.

Persepsi PNS di Kanwil Kementrian Hukum dan HAM Provinsi Jawa Barat terhadap mediasi, faktor perilaku yang rendah terhadap upaya damai menyebabkan pelaksanaan mediasi di pengadilan kurang efektif. Persepsi Pegawai Negeri Sipil (penggugat) terhadap mediasi (upaya damai) berpengaruh terhadap perilakunya. Perilaku Pegawai Negeri Sipil yang kurang mendukung terhadap sistem hukum menyebabkan hukum kurang berjalan efektif. Agar mediasi dapat berjalan dengan baik, maka pelaksana mediasi (hakim dan pengadilan), aturan tentang mediasi dan Pegawai Negeri Sipil harus saling mendukung.

Dalam Undang-undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, sebenarnya tidak ada perbedaan perceraian antara seorang PNS dengan orang yang bukan PNS. Hanya saja dalam proses perceraian PNS terdapat syarat khusus yang mengikat seorang PNS jika ia ingin bercerai. Syarat khusus itu diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983 jo Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perceraian bagi PNS dan diperjelas lagi penerapannya dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 tahun 1995 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983. Dalam penjelasan PP No. 45 tahun 1990 dinyatakan bahwa adanya Peraturan Pemerintah ini merupakan alat untuk menjamin keadilan bagi kedua belah pihak baik suami maupun istri. Sanksi terhadap pelanggaran Peraturan Pemerintah ini yang semula berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS sebagaimana yang diatur dalam PP No. 45 tahun 1990 diubah menjadi salah satu hukuman disiplin berat berdasarkan PP No. 30 tahun 1980 Tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang telah diganti dengan PP No. 45 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS untuk memberikan rasa keadilan.

Surat izin tersebut merupakan aturan disiplin Pegawai Negeri dan bukan merupakan hukum acara yang artinya jika seorang PNS yang ingin bercerai tanpa adanya Peraturan Pemerintah itu perkaranya tetap jalan dan tidak akan mempengaruhi putusan. Untuk sebab itu prakteknya jika seorang PNS dalam perkara itu menjadi pihak yang aktif atau sebagai penggugat atau pemohon harus menyertakan surat izin dari atasan. Dan PNS yang menjadi pihak yang pasif atau sebagai tergugat atau termohon ia harus menyertakan surat keterangan dari atasan. Dengan adanya peraturan itu PNS yang menjadi pihak aktif maupun pasif dalam perceraian mempunyai akibat hukum yang sama jika ia tidak bisa menyertakan surat izin dari atasan atau surat keterangan diceraikan dari atasan yaitu mendapatkan sanksi administratif dari atasannya dan pembagian gaji bagi mantan istri. Walaupun surat izin bercerai dari atasan dan surat keterangan ingin diceraikan dari atasan bukan merupakan bagian dari hukum acara di Pengadilan Agama tetapi surat izin tersebut merupakan syarat khusus yang ditetapkan di pengadilan. Jadi seorang PNS yang akan bercerai namun belum menyertakan surat izin tersebut proses persidangannya tetap akan berlanjut. PNS diberikan toleransi oleh Majelis Hakim untuk mendapatkan surat izin dari atasannya selama 3 bulan. Jika dalam waktu 3 bulan PNS itu tidak mendapatkannya maka Majelis Hakim akan memberikan perpanjangan waktu selama 3 bulan lagi. Jika PNS tersebut belum mendapatkan surat izin dari atasan selama 6 bulan maka Majelis Hakim dalam perkara tersebut diwajibkan untuk memberikan peringatan kepada PNS tentang sanksi yang akan ia dapat jika ia tetap bercerai.

Pasal 6 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 disebutkan bahwa: “(3) Sebelum mengambil keputusan, Pejabat berusaha lebih dahulu merukunkan kembali suami isteri yang bersangkutan dengan cara memanggil mereka secara langsung untuk diberi nasehat”. Dalam ayat

ini terdapat kata “Pejabat berusaha lebih dahulu merukunkan kembali suami isteri yang bersangkutan”, ini bisa diartikan bahwa setiap PNS yang mengajukan ijin perceraian harus melalui proses perukunan yang akan dilakukan oleh pejabat. Proses merukunkan kembali suami isteri tersebut bisa juga dikatakan sebagai proses mediasi oleh pejabat.

Sejak Tahun 2016 data yang diperoleh usulan perceraian Pegawai Negeri Sipil yang masuk ke Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Barat dari 51 (lima puluh satu) satuan kerja tercatat ada 35 (tiga puluh lima) berkas usulan perceraian. Semua usulan yang masuk melalui proses mediasi seperti yang diatur dalam Pasal 6 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983. Akan tetapi semuanya tidak ada yang berhasil merukunkan kedua belah pihak. Ketidakberhasilan dalam merukunkan kembali suami isteri tersebut salah satu faktornya adalah tidak adanya kemampuan untuk memediasi dalam hal perceraian.

Berdasarkan hal tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa mediasi yang dilakukan oleh pejabat dalam rangka merukunkan kedua belah pihak baik suami ataupun isteri yang akan bercerai di Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Barat tidaklah efektif. Sehingga penerapan pasal Pasal 6 ayat (3) PP 10 tahun 1983 tidak berjalan secara maksimal.

IV. KESIMPULAN

Pemberlakuan asas persamaan di hadapan hukum mengenai pengaturan perceraian (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan) bagi Pegawai Negeri Sipil dan Pejabat Negara tidak berlaku sepenuhnya karena berkaitan dengan berlakunya aturan khusus azas *Lex Specialis Derogat Lex Generalis*, yaitu berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 jo Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Maka sudah sewajibnya

Pegawai Negeri Sipil dan Pejabat Negara patuh dan taat pada Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 jo Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 sebagai peraturan khusus mengenai perceraian, disamping Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sebagai peraturan mengenai perceraian secara umum. Kemudian mengenai proses perceraian Pegawai Negeri Sipil telah diatur secara jelas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 jo Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Disebutkan dalam peraturan tersebut bahwa dalam hal Pegawai Negeri Sipil yang ingin melakukan perceraian terlebih dahulu diwajibkan untuk meminta izin kepada Pejabat atau atasannya.

Mediasi perkara perceraian pada Kanwil Kementrian Hukum dan HAM Jawa Barat belum efektif. Belum efektifnya mediasi ini disebabkan karena pelaksana mediasi belum sepenuhnya (secara maksimal) melakukan mediasi dan masih terkesan hanya memenuhi formalitas, standar ukuran keberhasilan mediasi perkara perceraian yang sulit dicapai, dan kurang diresponnya upaya damai. Agar mediasi dapat efektif maka perbaikan dan perubahan yang meliputi pelaksana mediasi, aturannya dan budayanya harus dilakukan dan berjalan seiring dan saling mendukung. Mediasi masih belum efektif dikarenakan berbagai macam hal, yaitu tingkat kesadaran pihak berperkara yang rendah dikarenakan perselisihan yang sudah mencapai klimaksnya. Egoisme dan tidak adanya itikad baik untuk berusaha menyelesaikan perkara dengan jalan damai, adalah faktor utama yang menjadi penyebab belum efektifnya mediasi di Kanwil Kementrian Hukum dan HAM Jawa Barat.

DAFTAR PUSTAKA

Al-Qur'an dan Terjemahannya

Buku

- A. Garner. Ed, *Black's Law Dictionary*, 8th ed, West, USA: 2004.
- Abdul Manan dan Fauzan, *Pokok-pokok Hukum Perdata Wewenang Peradilan Agama*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Abdul Manan, *Reformasi Hukum Islam di Indonesia*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, Persada, 2006.
- Achmad Ali, *Sosiologi Hukum : Kajian Empiris Terhadap Pengadilan*, Cet.I, Badan Penerbit IBLAM, Jakarta, 2004.
- Ahyuni Yunus, *Hukum Perkawinan dan Itsbat Nikah Antara Perlindungan dan Kepastian Hukum*, Humanitis Genius, Makasar, 2020.
- Ali Afandi, *Hukum Waris Hukum Keluarga Hukum Pembuktian*, PT Bina Aksara, Jakarta, 1986.
- Amiur Nuruddin dan azhari Akmal Tarigan, *Hukum Perdata Islam di Indonesia Studi Kritis Perkembangan Hukum Islamdari Fikih*, UU No 1/1974 sampai KHI, Kencana, Jakarta:, 2004.
- B.N. Marbun, *Kamus Hukum Indonesia*, Cet.I, Sinar Harapan, Jakarta, 2006.
- Badriyaah Khaleed, *Legislative Drafting Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*, Medpress Digital, Yogyakarta, 2015.
- Bagus Sarnawa dan Hayu Sukiyoprapti, *Manajemen Pegawai Negeri Sipil (Suatu Pengantar)*, Lab Hukum UMY, Yogyakarta, 2007.
- Bryan A. Garner. Ed, *Black's Law Dictionary*, 8th ed, West, USA, 2004.
- D.Y. Witanto, *Hukum Acara Mediasi: Dalam Perkara Perdata di Lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Agama Menurut PERMA No.1 Tahun 2008 Tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan*, Cet. I, Alfabeta, Bandung, 2010.
- Darda Syahrizal, *Hukum Administrasi Negara & Peradilan Tata Usaha Negara*, Medpress, Yogyakarta, 2013.
- Dina Susiani, *Buku Ajar Hukum Administrasi Negara*, Pustaka Abadi, Jember, 2019.
- Gatot Soemartono, *Arbitrase dan Mediasi di Indonesia*, Cet.I, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta: 2006.
- Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012.
- Jazim Hamidi, Moch. Hadi Sugiharto dan Muhammad Ihsan, *Membedah Teori-Teori Hukum Kontemporer*, Universitas Brawijaya Press (UB Press), Malang, 2013.
- Jhon W. Head, *Pengantar Umum Hukum Ekonomi*, Proyek ELIPS, Jakarta, 1997.
- Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta, PT. Yasif Watampone, 2003.
- Jimmy Joses Sembiring, *Cara Menyelesaikan Sengketa Diluar Pengadilan (Negosiasi, Mediasi, Konsiliasi dan Arbitrase)*, Visi Media Pustaka, Jakarta, 2011.
- Juharni, *Pengantar Ilmu Administrasi Negara*, CV. Sah Media, Makasar, 2015.
- Libertus Jehani, *Perkawinan, Apa Resiko Hukumnya ?*, Forum Sahabat, Jakarta, 2008.
- Lili Rasjidi, *Menggunakan Teori/Konsep dalam Analisis di Bidang Ilmu Hukum*, t.p., t.k., 2007.
- M. Zamroni, *Prinsip-Prinsip Hukum Pencatatan Perkawinan di Indonesia*, Media Sahabat Cendekia, Surabaya.
- Mahfud M. D., dalam Sastra Djatmika dan Marsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesian*, Djatmika, 1995.

- Majda El-Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2005.
- Max Boli Sabon, *Hak Asasi Manusia: Bahan Pendidikan untuk Perguruan Tinggi*, Universitas Katolik Inonesia Atma Jaya, Jakarta, 2019.
- Mohammad Idris Ramulyo, *Hukum Perkawinan, Suatu Analisis dari Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2004.
- Mohammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia Ghalia Indonesia*, Jakarta, 1982.
- Mohammad, Ali, *Hukum Islam*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014.
- Muhammad Syaifuddin, Sri Turatmiyah dan Annalisa, *Hukum Perceraian*, Cet. 2, Sinar Grafika, Jakarta, 2014.
- Nur Alam dan Harmon Harun, *Himpunan Undang-undang Kepegawaian 2002-2003: Reformasi Administrasi Publik*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Nurul Qamar (et all), *Negara Hukum atau Negara Kekuasaan (Rechstaat or Machtstaat)*, Sosial Politik Genius, Makasar, 2018.
- Padmo Wahyono, Guru Pinandita: Sumbangsih untuk Prof. Djokosoetono, SH, UI Press, Jakarta, 1984.
- Peraturan Pemerinta RI Tahun 2010, Tentang PNS, Citra Umbara, Bandung, 2010.
- R.M. Gatot P. Sumarsono, *Arbitrase dan Mediasi Di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006.
- Rachmadi Usman, *Mediasi di Pengadilan dalam Teori dan Praktik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- Redaksi Sinar Grafika, *Undang-Undang Pokok Perkawinan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Cetakan Keempat, 1990.
- Sabian Utsman, *Menuju Penegakan Hukum Responsif*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008.
- Sahya Anggara, *Hukum Administrasi Negara*, Pustaka Setia, Bandung, 2018.
- Salim HS, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013
- Sastra Djatmika dan Marsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 1984.
- Slamet Abidin dan Aminuddin, *Fikih Munakahat II*, Pustaka Setia, Bandung, 1999.
- Soedharyo Soimin, *Hukum Orang dan Keluarga*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002.
- Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Laporan Hukum*, Cetakan Ketiga, Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta, 2005.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1996.
- Sri Hartini Setiajeng Kardasih dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.
- Sunarjati Hartono, *Apakah The Rule of Law Itu ?*, PT. Alumni, Bandung, 1976.
- Syahrizal Abbas, *Mediasi dalam Perspektif Hukum Syariah, Hukum Adat, dan Hukum Nasional*, Cet.I, Kencana Prenada Media, Jakarta: 2009.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, Cet. II, Balai Pustaka, Jakarta, 2002.

Tim Penyusun, *Undang-undang Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam*, Pena Pustaka, Yogyakarta, T.t.

Umar Congge, *Patologi Administrasi Negara*, CV. Sah Media, Makasar, 2013.

W. Gulo, *Metodologi Penelitian*, Jakarta, Gramedia Widiasarana Indonesia, 2002.

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

Wahyono Darmabrata dan Surini Ahlan Sjarif, *Hukum Perkawinan dan Keluarga di Indonesia*, Badan Penerbit FHUI, Jakarta 2004.

Widiada Gunakarya, *Hukum Hak Asasi Manusia*, ANDI, Yogyakarta, 2017.

Zainul Abidin Qurbani, *Islam dan Hak Asasi Manusia: Islam dan Hak Asasi Manusia*, Jakarta, Citra, 2016.

Jurnal

Buku Tanya Jawab Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1 tahun 2008 tentang Pelaksanaan Mediasi di Pengadilan, (Mahkamah Agung RI, Japan International Corporation Agency (JICA), dan Indonesia Institute for Conflict Transformation, (IICT), 2008).

Ismail Saleh, "Pembinaan Cita Hukum dan Penerapan Asas-asas Hukum Nasional", Majalah Hukum Nasional, Nomor 1, BPHN, Jakarta, Edisi Bulan Agustus 2002.

Kabid Kesdis BKD, Bidang Kesejahteraan dan Disiplin BKD Prov Jabar.

Departemen Agama RI, Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, Bab XVI. Pasal 114.

Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

Artikel Dan Internet

Agoes Dariyo, *Memahami Psikologi Perceraian dalam Keluarga* (<https://digilib.esaunggul.ac.id/public/U-EU-Journal-4955-Agoes%20Dariyo.pdf> diakses pada 29 April 2020

[Http://pa-palangkaraya.go.id/prosedur-perceraian-bagi-pns-dan-anggota-polritni](http://pa-palangkaraya.go.id/prosedur-perceraian-bagi-pns-dan-anggota-polritni), di-unduh pada tanggal 25 Juli 2020 pukul 21.00 WIB.

[Http://pa-palangkaraya.go.id/transparansi/prosedur-r-berperkara/prosedur-perceraian-bagi-pns-dan-anggota-polritni/](http://pa-palangkaraya.go.id/transparansi/prosedur-r-berperkara/prosedur-perceraian-bagi-pns-dan-anggota-polritni/), diunduh pada tanggal 25 Juli 2020 pukul 21.00 WIB.

Muhamad Rakhmat, *Hukum Amninistrasi Negara Indonesia*, <http://jurnal.unma.ac.id/index.php/RBJ/article/download/531/495>, (diakses pada tanggal 12 Mei 2020, 2020)

Nunung Rodliyah, *Akibat Hukum Perceraian Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan* (<http://jurnal.ubl.ac.id/index.php/KP/article/view/443> diakses pada 29 April 2020)

Pasal 7 PP No. 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil. Lihat [Http://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/21563/node/543/pp-no-42-tahun-2004-pembinaan-jiwa-korps-dan-kode-etik-pegawai-negeri-sipil](http://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/21563/node/543/pp-no-42-tahun-2004-pembinaan-jiwa-korps-dan-kode-etik-pegawai-negeri-sipil), diunduh pada tanggal, 26 Juli 2019.

Rocky Permata, *Grand Theory dan Middle-Range Theory*, (<https://rockypermata.wordpress.com/2012/02/01/grand-theory-dan-middle-range-theory>, diakses pada 6 Mei 2020, 2020)

Siddiki, *Mediasi di Pengadilan dan Asas Peradilan Sederhana*, Cepat dan Biaya Ringan, Artikel diakses pada tanggal 25 Juli 2020 dari, <http://www.badilag.net/artikel/mediasi>.

Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN) Nomor: 48/SE/1990 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Bab perceraian poin 11. [Http://hukum.unsrat.ac.id/inst/bknse1990_48.pdf](http://hukum.unsrat.ac.id/inst/bknse1990_48.pdf), diunduh pada tanggal 25 Juli 2020 pukul 20.30 WIB.

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 1984 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983, [Http://bawas.mahkamahagung.go.id/bawasdoc/doc/sema-no_5_tahun_1984.pdf](http://bawas.mahkamahagung.go.id/bawasdoc/doc/sema-no_5_tahun_1984.pdf), diunduh pada tanggal 25 Juli 2020 pukul 20.00 WIB.

Undang-Undang Dan Pedoman

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

Undang Undang No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian, Pasal 1 Ayat (1).

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, Pasal 3. Lihat Tim Redaksi, Himpunan Peraturan Perundang-undangan Tentang Perkawinan.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil, Pasal 1 Huruf a Angka 2.

Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Pasal 7 Ayat (4).

Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-undang Perkawinan, Pasal 19.

Peraturan Pemerintah RI Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.