

REFORMULASI HUKUM PERCERAIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM PENYETARAAN HAK PRIVAT WARGA NEGARA

Fenny Desy Fitria^{1*}, Intan Cahyani², Janeke Kuserawati³, Tiara Mardova⁴

Fakultas Hukum Universitas Bangka Belitung

¹fennydesy.f@gmail.com, ²intan456788999@gmail.com, ³janeke08kuserawati@gmail.com,

⁴tiaraputri5510@gmail.com

(*: Corresponden Author)

Abstrak~Kewajiban setiap PNS untuk memperoleh perizinan kepada atasannya dalam hal hendak mengajukan gugatan cerai, merupakan substansi dasar dari PP No.45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Regulasi tersebut dirumuskan guna memberi jaminan kepastian prosedural bagi PNS dalam upaya perceraian, memberi kewenangan pada pejabat atasannya untuk melakukan mediasi, pemeriksaan, dan memutuskan perizinan atau menolak permohonan. Dengan usaha tersebut, pemerintah berharap agar PNS sebagai abdi negara, tauladan masyarakat, dapat menjadi lebih tertib, disiplin, dan teratur. Namun, legalisasi kewajiban memperoleh perizinan cerai tersebut pada dasarnya adalah reduksionisme terhadap hak privat PNS sebagai warga negara dan dualisme kewenangan yang bertabrakan dengan pengadilan. Setiap warga negara, bersamaan kedudukannya dalam hukum. PNS memiliki hak untuk mengajukan gugatan kepada pengadilan dan memperoleh keputusan yang berkekuatan hukum tetap (inkraktif) tanpa harus terlebih dahulu mendapat keputusan atasan kerja. Kewenangan mediasi, pemeriksaan, dan memperoleh keterangan privasi, adalah wewenang absolut pengadilan, dan PNS berhak untuk hanya memberikannya di meja hijau. Penelitian ini, berfokus pada kajian yuridis terhadap aturan hukum perceraian PNS, potensi dan konsekuensinya terhadap PNS, serta alternatif solusi demi perbaikan pengaturan di masa mendatang.

Kata Kunci: Perceraian, permohonan izin, hak privat, reduksionisme, kesetaraan

Abstrack ~ The obligation of every civil servant to obtain permission from his superiors in the case of filing for divorce is the basic substance of PP No. 45 of 1990 concerning Amendments to Government Regulation Number 10 of 1983 concerning Marriage and Divorce Permits for Civil Servants. The regulation was formulated to provide guarantees of procedural certainty for civil servants in divorce efforts, authorize superior officials to mediate, examine, and decide on permits or reject applications. With this effort, the government hopes that civil servants as state servants, role models for the community, can become more orderly, disciplined, and organized. However, the legalization of the obligation to obtain divorce permits is basically a reductionism to the private rights of civil servants as citizens and dualism of authority that collides with the court. Every citizen has the same position under the law. Civil servants have the right to file a lawsuit to the court and obtain a decision that has permanent legal force (inkraktif) without having to first obtain a decision from the employer. The authority to mediate, examine, and obtain privacy information is the absolute authority of the court, and civil servants have the right to only provide them at the court. This study focuses on a juridical study of the legal rules for civil servants divorce, its potential and consequences for civil servants, as well as alternative solutions for improving future arrangements.

Keywords: Divorce, permit application, private rights, reductionism, equality

1. PENDAHULUAN

Perceraian merupakan salah satu wujud dimanika dalam kehidupan berumah tangga, yang ditandai dengan berakhirnya komitmen untuk secara bersama-sama menjalankan perkawinan. Dalam terminologi hukum, perceraian dapat dimaknai sebagai bentuk putusannya perikatan dan hubungan hukum antara dua subjek (*naturalpersoon*) yang sebelumnya telah mengikatkan diri dalam satu ikatan perkawinan yang sah di mata hukum. Perceraian dianggap benar, hanya apabila telah terdapat perkawinan yang sah, terdaftar, memiliki bukti pencatatan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Dukcapil), serta diakui dan dibenarkan oleh pihak terkait, keluarga, dan orang-orang di lingkungan tempat tinggalnya. Secara umum, perceraian telah menjadi bagian dari kehidupan warga negara, dan

selayaknya perkawinan, pemerintah juga telah menetapkan payung hukum yang secara khusus mengatur tentang perceraian.¹

Negara sebagai sebuah entitas kedaulatan yang bervisi utama membangun kesejahteraan dan menjamin kehidupan rakyatnya, memiliki dan menjalankan fungsi pengaturan (regulated) guna memastikan tertib sosial. Dalam bidang perikatan perkawinan, pemerintah Indonesia berpedoman pada ketentuan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHP) yang secara substansial merupakan produk hukum adaptasi dari *Burgerlijk Wetboek* peninggalan era kolonialisme Belanda. Namun, mengingat demografi bangsa Indonesia yang didominasi oleh masyarakat beragama Islam, sedangkan KUHP bersifat umum dan dibentuk dengan latar belakang masyarakat Kristen Eropa, maka bangsa Indonesia menyiapkan pengaturan perikatan perkawinan tersendiri yang bersifat *lex specialis*.²

Pengaturan hukum perkawinan di Indonesia, yang secara khusus berlaku bagi masyarakat mayoritas, yakni golongan muslim, adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yang mendasarkan ketentuan-ketentuan di dalamnya pada Kodifikasi Hukum Islam (KHI) dan norma-norma syariah. Undang-Undang ini kemudian diperbarui dengan perubahan parsial dalam UU No.16 Tahun 2019, yang memuat beberapa ketentuan perubahan, termasuk usia minimal perkawinan yang di naikan bagi perempuan, dari 16 menjadi 19 tahun. Keberadaan UU No.1 Tahun 1974 sekaligus menjadikan pluralisme hukum perkawinan di Indonesia semakin terdifraksi. Rezim hukum perkawinan, yang dengan demikian juga menyangkut hukum-hukum perdata lain, terbagi menjadi tiga, yakni rezim hukum nasional, rezim hukum Islam, dan rezim hukum adat. Perceraian, yang pada hakikatnya adalah bagian integral dari hukum perkawinan, turut terbagi-bagi dalam berbagai pola pengaturan yang berbeda satu dengan lainnya.³

Variansi pengaturan hukum perceraian di Indonesia, tidak hanya terbagi berdasarkan ‘kelas-kelas’ agama, melainkan juga oleh golongan pekerjaan. Dalam hal agama, misalnya, masyarakat yang beragama Islam wajib menyelesaikan perkara perceraian melalui Pengadilan Agama, dengan ketentuan syarat, prosedur, dan hak serta kewajiban yang diatur agar selaras dengan hukum syariah. Sementara itu, bagi masyarakat non-muslim, pengajuan gugatan perceraian dilakukan melalui Pengadilan Negeri, yang kemudian akan menjalankan prosedur hukum acara dengan memanfaatkan kodifikasi hukum nasional dalam KUHP, HIR, dan regulasi lain yang memiliki relevansi dengan perkara. Sementara itu, pengaturan perceraian dengan golongan pekerjaan juga diterapkan, salah satunya dengan pembedaan pengaturan hukum perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Prosedur dan perizinan berakhirnya hubungan perkawinan, atau perceraian bagi PNS memiliki perbedaan tahapan yang mencolok dengan masyarakat biasa, meski pada akhirnya, tetap pengadilan yang memberi keputusan final-yuridis. Dalam hal ini, Pengadilan Agama bagi PNS yang beragama (atau menikah secara) Islam, dan Pengadilan Negeri bagi non-muslim. Perbedaan utamanya, adalah bahwa sebelum gugatan perceraian PNS dapat sampai di meja hijau, terlebih dahulu harus memperoleh perizinan dari atasannya dalam hierarki hubungan kerja. Pengaturan ini bahkan mendapat bentuk baku melalui Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Dalam regulasi tersebut, negara turut mengintervensi perizinan hak privat PNS dalam dua konteks, yakni perkawinan dan perceraian.⁴

Alasan utama dibalik lahirnya kebijakan pemerintah yang membedakan cara (yang demikian juga hak serta kewajiban) perizinan perkawinan dan perceraian bagi PNS, merujuk pada PP Nomor 45 Tahun 1990, terbagi dalam empat alasan pokok. Pertama, perkawinan merupakan ikatan lahir batin antara

¹ Dahwidin, dkk. 2020. *Hakikat Perceraian Berdasarkan Ketentuan Hukum Islam di Indonesia*. Jurnal Pemikiran Hukum dan Hukum Islam, Vol.11, No.1, hlm.88-89

² Ibid, *Hakikat Perceraian Berdasarkan...* hlm.90

³ Linda Azizah, 2019. *Analisis Perceraian Dalam Kompilasi Hukum Islam*. Jurnal Al-‘Adalah, Vo.X, No.4, hlm.417

⁴ Sudarsono, 1991. *Hukum Perkawinan Nasional*. Jakarta: Renika Cipta, hlm.2-5

seorang pria dan wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, maka perceraian sejauh mungkin harus dihindarkan. Kedua, Pegawai Negeri Sipil, sebagai abdi negara harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat dalam tingkah laku, tindakan, dan ketaatan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk dalam menyelenggarakan kehidupan berkeluarga.⁵

Ketiga, untuk dapat melaksanakan kewajian yang demikian itu, maka kehidupan Pegawai Negeri Sipil harus ditunjang oleh kehidupan yang serasi, sejahtera, dan bahagia, sehingga setiap PNS dalam melaksanakan tugasnya tidak terganggu oleh masalah-masalah dalam keluarganya. Keempat, dalam rangka meningkatkan dan menegakan disiplin PNS serta menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan, maka perlu ditetapkan peraturan yang baku, mengikat, dan menjadi pedoman dalam perizinan perkawinan dan perceraian bagi PNS.⁶

Memahami ketentuan latar belakang dan alasan pemerintah tersebut, secara konklusif, terdapat dua kepentingan umum mengapa perizinan pernikahan dan cerai bagi PNS perlu diatur secara berbeda oleh negara dari masyarakat sipil umumnya. Kepentingan yang pertama, negara bermaksud menjamin tertib, disiplin, dan kepatuhan PNS sebagai abdi negara, agar memberikan sebagian hak kebebasan individualnya untuk diatur dengan perizinan negara. Melalui pengaturan ini, negara dapat memberi kontrol, atau setidaknya berwenang mengawasi, menunda, atau bahkan tidak memberikan perizinan guna memastikan optimalisasi kinerja dan kedisiplinan PNS. Kepentingan yang kedua, negara mengasumsikan bahwa proses pernikahan dan perceraian dapat mengganggu kinerja PNS, merupakan hal yang tidak sebaiknya dilakukan, dan dengan demikian perlu melakukan eksaminasi (peninjauan) sebelum dapat diajukan ke pengadilan untuk memperoleh putusan yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht*).

2. METODE PENELITIAN

Formulasi dan pendekatan dalam penelitian ini adalah yuridis-normatif, yakni kajian inklusif faktor sosial dan probabilitas konsekuensi dari penerapan PP No.45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil sebagai sumber kajian utama. Peraturan perundang-undangan lainnya, terutama UU No.1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, dan perubahannya dalam UU No.16 Tahun 2019 juga menjadi tinjauan disamping regulasi, buku, jurnal, pemberiaan, dan sumber-sumber kredibel lain untuk menunjang penelitian.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Prosedur Perizinan Perceraian PNS

Pengaturan perizinan perkawinan dan perceraian PNS, meski diatur dengan prosedur yang relatif sama, yakni melalui PP Nomor 45 Tahun 1990, pada dasarnya memiliki implikasi yang berbeda. Hal ini karena perbedaan definitif antara perkawinan dan perceraian, yang dalam PP tersebut, diasumsikan oleh pembuat undang-undang sebagai dua peristiwa yang tidak berpolaritas. Dalam perkara perkawinan, perizinan oleh PNS adalah hal yang perlu dilakukan, bukan hanya menyangkut kepentingan negara, melainkan kepentingan individu PNS itu sendiri. Perubahan status PNS menjadi kawin, akan membawa implikasi hukum dengan perubahan hak-hak, kewajiban, serta perubahan pengaturan terkait pekerjaannya, termasuk cuti kawin, hamil, melahirkan, serta mengatur tunjangan. Dengan demikian,

⁵ Suisno, 2020. *Tinjauan Yuridis Mengenai Perceraian Pegawai Negeri Sipil Yang Tidak Ada Izin Pejabat Atasan Langsung*. Jurnal Independent Vol.4, No.2, hlm.11-12

⁶ Loc.It

negara harus mengetahui, dan memastikan bahwa perkawinan dilakukan dalam masa yang tepat agar tidak mengganggu pekerjaannya sebagai PNS.⁷

Sedangkan dalam perkara perceraian, ketentuan yang diberlakukan sama, meski prosesnya jelas sangat berbeda. Tidak seperti perkawinan yang menimbulkan hak (*rise to a rights*), perceraian adalah bentuk lepasnya perikatan yang menghilangkan hak tertentu (*lose to a right*), sehingga tidak menambah beban kinerja negara. Dalam perkawinan, perizinan berguna agar atasan dapat mempertimbangkan waktu, substitusi pekerjaan, dan detail lain agar pernikahan dapat dilakukan tanpa menurunkan kinerja pemerintah. Sedangkan dalam perceraian, pemerinah tidak perlu mempertimbangkan hal demikian, melainkan hanya mempertimbangkan alasan perceraian, yang pada dasarnya alasan tersebut bersifat privat, atau hanya dapat dijabarkan dimuka pengadilan, bukan pemerintah. Untuk itu, perizinan yang dipermasalahkan adalah dalam hal perceraian bagi PNS.

Memerhatikan muatan substansi Pasal 3 PP No.45 Tahun 1990, diketahui bahwa setiap PNS yang hendak melakukan perceraian wajib memperoleh izin tertulis dari pejabat Pegawai Negeri Sipil atasannya yang berwang. Dengan demikian, bagi PNS, baik laki-laki maupun perempuan, yang berkedudukan sebagai penggugat, harus terlebih dahulu mengajukan surat permohonan izin kepada pejabat PNS secara hierarki. Ini berarti, bahwa permohonan izin untuk bercerai yang diajukan kepada pejabat dilaksanakan sesuai proses internal di lingkungan lembaga atau instansi dan memperhatikan pula jenjang jabatan yang ada dalam struktur jabatan dalam lembaga atau instansi tersebut.

Setiap atasan yang menerima permohonan perceraian izin dari PNS dilingkunganya, diwajibkan untuk memberikan pertimbangan dan meneruskanya kepada pejabat melalui saluran hierarki jabatan dalam jangka waktu selambat-lambatnya 3 bulan terhidung sejak tanggal ia menerima permohonan izin yang dimaksud. Rasio hukum dari adanya jangka waktu tiga bulan, adalah guna mempertimbangkan alasan perceraian, menelusuri informasi, meminta klarifikasi atau alasan hukum dari PNS yang bersangkutan, dan selanjutnya diteruskan kepada pejabat yang berwenang memberikan izin tersebut.

Dalam fase pengajuan permohonan ini, pejabat PNS yang menerma surat permohonan dapat memberikan perzinan maupun penolakan memberi izin berdasarkan ketentuan Pasal 12 PP No.45 Tahun 1990. Pemberian atau penolakan izin tersebut dilakukan secara tertulis, dalam dan selanjutnya harus dilaksanakan oleh PNS yang bersangkutan. Kewenangan pejabat PNS dalam menolak permohonan perizinan pada dasarnya diberikan agar dapat mengoreksi alasan mengajukan permohonan, yang jika dalam pandanganya tidak layak atau tidak memenuhi ketentuan, dapat ditolak. Selanjutnya, dalam Pasal 13 dijelaskan bahwa pejabat yang berwenang memberi izin dapat mendelegasikan kewenanganya kepada pejabat lain dalam lingkunganya, serendah-rendahnya terhadap pejabat Eselon IV atau yang dipersamakan jabatanya. Dalam upaya ini, pejabat yang memiliki atau menerima kewenangan berkewajiban untuk ‘merukunkan kembali’ pasangan yang hendak bercerai, lantas memberi keputusan pemberian izin atau penolakan dengan disertai alasanya yang jelas, dan sesuai ketentuan PP No.45 Tahun 1990.⁸

Alur permohonan perizinan ini selajutnya dijelaskan prosedurnya secara lebih lengkap melalui penerbitan Surat Edaran Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 48/SE/1990 tentang petunjuk pelaksanaan menyelesaikan perizinan bagi PNS. Regulasi ini, membagi alur perizinan dalam lima kategori. Pertama, untuk PNS dalam jabatan pimpinan lembaga tinggi negara, menteri, jaksa agung, pimpinan lembaga pemerintah non kementerian, pimpinan kesekretariatan negara, gubernur Bank Indonesia, kepala perwakilan Kantor Republik Indonesia di luar negeri, dan gubernur, wajib

⁷ Nurhayati Hasan dan La Haji, 2018. *Efektifitas Izin Atasan Dalam Perceraian ASN di Wilayah Hukum Pengadilan Agama Limboto*. Jurnal Ilmiah Al-Jauhari, Vol.3, No.2, hlm.72-75

⁸ *Ibid*, *Efektifitas Izin Atasan*...hlm.78

memperoleh izin dari Presiden. Kedua, untuk PNS dalam jabatan bupati, walikota, atau jabatan kepala daerah tingkat II, wajib mendapat izin dari Menteri Dalam Negeri.

Ketiga, pimpinan atau direksi bank milik negara atau Badan Usaha Milik Negara, wajib mendapat izin Presiden. Keempat, pimpinan bank milik daerah atau Badan Usaha Milik Daerah, wajib meminta perizinan dari bupati, walikota, atau gubernur selaku kepala daerah tempat badan hukum tersebut berada. Kelima, untuk jabatan kepala desa, wajib mendapat izin terlebih dahulu dari Bupati. Selain itu, untuk jabatan PNS pada umumnya, diharuskan mendapat izin dari atasan dalam lingkungan pekerjaan atau lembaganya sebelum dapat memproses perceraian ke pengadilan negeri atau pengadilan agama.

Dalam hal PNS yang berstatus sebagai tergugat, yakni pihak yang digugat oleh pasangannya, baik dari kalangan PNS maupun sipil, maka ia berkewajiban menyampaikan pemberitahuan kepada atasannya. Pejabat yang menerima permohonan atau pemberitahuan, selanjutnya berkeharusan melakukan upaya mediasi. Jika mediasi tidak berhasil, maka berkas diteruskan ke Badan Kepegawaian Daerah atau pejabat berwenang yang memperoleh delegasi untuk diputuskan apakah izin diberikan atau ditolak.

3.2 Dualisme Penyelesaian dan Kewenangan Izin Cerai

Kewenangan pejabat negara dalam hubungan kepegawaian untuk memberi perizinan dan penolakan atas permohonan cerai bagi Pegawai Negeri Sipil di lingkungan lembaganya, pada dasarnya cukup penting dievaluasi kembali. Frasa ‘wajib’ yang dicantumkan dalam PP No.45 Tahun 1999 menjadi instrumen yang membawa implikasi ketiadaan pilihan lain bagi PNS selain meminta perizinan terlebih dahulu. Lebih lanjut, Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS juga menetapkan bahwa jika PNS tidak mendapatkan izin sebelum bercerai, maka dapat dikenakan salah satu sanksi hukuman disiplin, diantaranya penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 tahun, pemindahan dalam rangka jabatan setingkat lebih rendah, pembebasan dari jabatan bagi PNS yang menduduki jabatan struktural atau fungsional tertentu, dan atau pemberhentian, baik dengan hormat maupun secara tidak hormat.

Dengan jaminan saksi yang demikian tegas, maka dapat dipastikan, bahwa perizinan tersebut mutlak harus dilaksanakan bagi PNS yang ingin mengajukan perkara perceraian. Namun, titik permasalahan pokok yang dilematis, adalah bahwa pejabat atasan PNS yang menerima permohonan izin cerai tidak saja berwenang menerima, tetapi juga menolak. Penolakan oleh pejabat PNS tersebut berimplikasi langsung pada batalnya permohonan perceraian, dan pendaftaran perceraian tidak akan dapat diterima oleh pengadilan agama maupun pengadilan negeri karena tidak memenuhi syarat.⁹

Penolakan yang dilakukan oleh pejabat PNS dalam perkara permohonan izin cerai, melahirkan dualisme kewenangan antara PNS dan pengadilan. Fungsi mediasi, dan putusan perkara perceraian dengan berkekuatan hukum tetap, seharusnya adalah kewenangan absolut dari pengadilan. Berdasarkan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, ditegaskan bahwa perkawinan, yang dalam hal ini termasuk cerai bagi setiap subjek hukum yang tunduk dalam hukum Islam, wajib diselesaikan di pengadilan agama. Sementara dalam Pasal 10 UU No.48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, perihal perkawinan (selain subjek hukum beragama Islam) menjadi kewenangan absolut bagi pengadilan umum.

Keberadaan pejabat PNS yang berwenang melakukan penolakan permohonan perceraian atas dasar alasan permohonan yang dinilai tidak memenuhi syarat, berpotensi mencederai penghormatan atas hak asasi manusia, dan mendahului keputusan hakim. Atau dengan kata lain, hakim di pengadilan-lah yang berhak memutus apakah suatu gugatan perceraian diterima atau tidak, dan dalam hal ini, pejabat atasan PNS tidak seharusnya memiliki kewenangan tersebut. Terlebih, dalam suatu hubungan kerja, pertimbangan perizinan permohonan juga dapat berekstensi, dan menjadi tidak objektif. Hal ini lantaran

⁹ *Op.Cit, Tinjauan Yuridis Mengenai...* hlm.14

proses tersebut berlangsung diluar pengawasan pengadilan, berbeda apabila kasusnya dilimpahkan ke pengadilan yang jelas berwenang, kredibel dalam memutus, dan memiliki tupoksi pokok pada perkara tersebut.

3.3 Pembatasan Hak Privat Warga Negara

Dalam konstitusi, Pasal 28B Ayat (1) UUD 1945 mengamanahkan bahwa setiap orang berhak membentuk keluarga, dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah. Muatan pasal ini memberi ruang bagi setiap warga negara, untuk atas kehendaknya sendiri, dapat menentukan pilihan guna membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan. Perihal membentuk atau memutus suatu perkawinan, adalah sepenuhnya hak, sedang kewajiban yang bersamaan untuk itu hanyalah untuk melakukannya secara 'sah' menurut ketentuan hukum yang berlaku. Artinya, sejauh seorang individu melakukan prosedurnya secara sah dihadapan hukum, maka ia dapat melakukan perkawinan atau perceraian, tanpa ada paksaan (*force*) atau pembatasan (*limitation*) apapun dari negara.

Hak untuk membentuk keluarga, dan memutuskan suatu hubungan keluarga, termasuk perceraian, adalah bagian dari ranah hak privat (*private rights*). Dalam bukunya *Rights and Private Law*, Nolan dan Robertson menjelaskan bahwa hak privat, merupakan hak dasar yang dimiliki oleh setiap individu, yang didalamnya negara atau subjek hukum lain tidak berhak mengambil atau mencampuri tanpa seizin pemilik, serta tidak dapat diambil tanpa melalui putusan pengadilan yang berkekuatan hukum. Hak-hak ini, meliputi pula urusan rumah tangga seorang, perihal perceraian, yang tidak dapat dibatalkan, atau dicampuri melainkan melalui putusan pengadilan.¹⁰

Ketentuan dalam PP No.45 Tahun 1990 yang mewajibkan PNS untuk terlebih dahulu mengajukan permohonan izin kepada atasannya ketika hendak melakukan proses perceraian, mengisyaratkan seolah hak melakukan pemutusan hubungan pernikahan bukan lagi sebagai hak privat, karena atasan berhak ikut campur didalamnya. Padahal, hak privat seharusnya bersifat merdeka. Kemudian, negara juga tidak memiliki kepentingan yang demikian fundamental, sehingga dapat memberikan kewenangan bagi pejabat, diluar proses pengadilan, untuk memutus dapat lanjut atau tidaknya perkara perceraian. Alasan yang disampaikan dalam latar belakang PP No.45 Tahun 1990 yang menegaskan bahwa PNS adalah abdi negara, harus menjadi teladan, dan perwakinan sebagai ikatan yang sah serta harus menjauhi perceraian, menunjukkan bahwa negara melihat PNS dalam scope pekerja, dan bukan subjek hukum yang merdeka. Padahal, hak memutus perkawinan sepenuhnya adalah hak individu.

Ketimpangan tersebut menjadi masalah, secara lebih mendalam, karena pejabat yang menerima permohonan diberi kewenangan melakukan pemeriksaan terhadap dan mendalami motif perceraian. Artinya, pejabat tersebut dalam menggali lebih jauh mengenai kebenaran klaim dalam permohonan, masalah apa yang terjadi, dengan dalih agar dapat melakukan upaya 'merukunkan kembali'. Sekali lagi, kewenangan ini bertabrakan dengan hak privat seorang PNS sebagai individu. Dalam persidangan pengadilan cerai di lingkungan Peradilan Agama dan Peradilan Umum, persidangan dapat dilakukan secara tertutup, untuk menjaga privasi penggugat dan tergugat. Orang-orang yang berhak mendengar keterangan penggugat dan tergugat, hanyalah para pihak dan majelis hakim serta yang hadir dalam sidang, sehingga kredibilitasnya sangat terjaga. Lebih dari itu, penggugat juga memiliki hak untuk merahasiakan urusan pribadinya, terlebih menyangkut diri dan hubungannya dengan pasangan, dan hanya membukanya didepan pengadilan. Maka, kewenangan pejabat atasan untuk menanyakan detail permohonan, telah jelas menabrak hak privasi, dan berpotensi menimbulkan kerugian moral bagi PNS yang bersangkutan. Kewenangan ini, sudah seharusnya dihapuskan.

3.4 Reformulasi Hukum Perceraian bagi PNS

Perkawinan merupakan ikatan lahir batin yang mengikat antara seorang pria dan wanita, sebagai pasangan suami istri yang sah dengan tujuan membentuk keluarga dan rumah tangga yang

¹⁰ Sakir, 2017. *Akibat Hukum Perceraian PNS Berdasarkan PP Nomor 10 Tahun 1983 jo PP Nomor 45 Tahun 1990*. Jurnal Lex Privatum, Vol.V, No.5, hlm.74

bahagia, kekal, berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Undang-Undang No.1 Tahun 1974 menegaskan bahwa hubungan perkawinan terjalin berlandaskan pada rasa kepercayaan dan kesediaan kedua pihak untuk secara bersama-sama, mengikatkan diri dalam suatu hubungan yang sah, baik secara hukum perdata nasional (negara) maupun hukum agama yang dianutnya. Perkawinan adalah sah selama bersesuaian dengan norma-norma agama yang dianut, dan perceraian juga adalah sah selama selaras dengan norma agama dan memenuhi pokok syarat dan prosedur hukum nasional.

Penambahan prosedur wajib dalam urusan perceraian bagi seorang PNS untuk terlebih dahulu mengantongi izin dari pejabat atasannya, sebelum dapat melanjutkan ke pengadilan, merupakan wujud reduksionisme terhadap kebebasan individu dalam memutuskan kepentingan diri dan keluarganya. Keputusan untuk melakukan perceraian, adalah dorongan yang muncul dari diri sendiri, menyangkut hal privat, dan tidak seharusnya diintervensi oleh negara, atau dalam hal ini pejabat dilingkungan pekerjaan. Kapasitas untuk dapat melakukan mediasi, sebagai upaya mendamaikan pasangan dan mencegah terjadinya perceraian, sepenuhnya telah menjadi kewenangan pengadilan, baik pengadilan agama maupun pengadilan negeri. Kewenangan ini dijelaskan dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi Di Pengadilan. Dengan kata lain, usaha mendamaikan tidak seharusnya diberikan kepada pejabat atasan, terlebih prosedur tersebut diwajibkan, dan diancam dengan sanksi disiplin bagi yang tidak melakukannya.

Kerugian materil, yang sangat potensial terjadi adalah dalam hal seorang PNS yang mengajukan gugatan cerai namun tidak berhasil mendapatkan izin, dan tetap melanjutkan ke pengadilan, namun gugatannya akan gugur karena tidak memenuhi syarat formil. Atas dasar itu, keputusan cerai pada akhirnya memiliki ketergantungan (*dependent*) pada izin dari pejabat atasan, dan bukan pada pengadilan.

Secara ontologis, hukum adalah suatu tata nilai, asas, dan norma yang senantiasa bergerak secara dinamis. Pembakuan hukum dalam satu tataaturan kodifikasi yang baku dalam undang-undang, tidak selamanya relevan dan mampu menaungi kepentingan semua pihak di segala waktu. Untuk itu, perubahan-perubahan dalam norma hukum adalah hal yang memungkinkan, dan perlu dilakukan dalam upaya memastikan agar keberlakuan hukum tersebut benar-benar mengampu kepentingan masyarakat. Reformulasi hukum perceraian bagi PNS adalah salah satu langkah progresif yang penting untuk dijalankan, guna memberi perbaikan dan jaminan terpenuhinya hak dasar setiap warga negara.

Batasan normatif yang diundangkan dalam PP No.45 Tahun 1990 dengan kewajiban untuk mengajukan surat permohonan dan mengantongi izin cerai dari pejabat atasan sudah sewajarnya dihapus, dan disetarakan dengan syarat bagi PNS yang berstatus tergugat, yakni dengan cukup menyampaikan pemberitahuan. Dengan menggantikan kewajiban memperoleh izin dengan kewajiban menyampaikan pemberitahuan, maka setiap PNS yang hendak melakukan perceraian akan mendapat perlindungan hukum yang lebih pasti, kebebasan dalam menentukan hak hidup dan kehidupannya, serta hak untuk mendapat putusan pengadilan terlebih dahulu.

Dengan formulasi tersebut, perkara perceraian yang dihadapi oleh PNS dapat didaftarkan secara langsung kepada Pengadilan Agama atau Pengadilan Negeri, tanpa perlu mengantongi izin cerai atasan. Dalam hal kasus cerai telah mendapat putusan yang berkekuatan hukum tetap (*inkract*) maka baru kemudian PNS yang bersangkutan berkewajiban menyampaikan hasilnya kepada atasan untuk dilakukan penyesuaian berkaitan dengan timbul dan hilangnya hak-hak berkaitan dengan hasil perceraian. Prosedur yang demikian sekaligus menghapuskan kewajiban PNS untuk memberi penjabaran mengenai detail masalah-masalah pribadinya dengan pasangan terhadap atasan kerja, hal ini penting sebagai wujud perlindungan hak atas privasi setiap individu.

3.5 Penghargaan dan Kesetaraan Hak Warga Negara

Paradigma berfikir yang melandasi pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya PP No.45 Tahun 1990, terbangun dengan logika yang menganggap perceraian sebagai hal yang tabu, tidak diperkenankan, dan tidak seharusnya dilakukan. Logika tersebut menjadi semacam justifikasi bagi

negara, yang direpresentasikan oleh pejabat atasan, untuk melakukan intervensi dengan memanfaatkan kewajiban memperoleh perizinan bagi PNS yang hendak melakukan gugatan perceraian. Padahal, anggapan bahwa perceraian adalah hal tabu sepenuhnya adalah salah, dalam paradigma ber hukum di masyarakat.¹¹

Hukum hidup dan berkembang seiring dengan kebutuhan masyarakat. Dalam logika hukum, perceraian adalah hal yang wajar, dalam arti bukan merupakan suatu pelanggaran (*mala in prohibita*) ataupun kejahatan (*mala in se*), selama sesuai dengan prosedur dan sah serta diakui kebenarannya oleh masyarakat. Untuk itu, hukum perceraian sebisa mungkin harus mencerminkan prinsip penghargaan atas keputusan individu, dan memandang setiap warga negara, terlepas dari jabatan dan pekerjaannya, untuk memiliki kebebasan dalam menentukan hidup dan kehidupannya, termasuk perkawinan dan perceraian. Negara perlu menjamin kemudahan dalam proses perceraian bagi PNS, dengan cukup menjadikan pengadilan sebagai jalur tunggal yang berhak menerima keterangan, melakukan pemeriksaan, dan memberi putusan yang berkekuatan hukum tetap, dan tidak memberi batasan melalui hierarki jabatan secara struktural.

Setiap Pegawai Negeri Sipil juga perlu dipandang sebagai warga negara yang memiliki hak setara dengan warga negara lain, dalam hal merealisasikan hak untuk melakukan perceraian. Kedudukan PNS sebagai abdi negara, atau teladan bagi masyarakat adalah urusan privat, dan kontrol yang dapat dilakukan negara hanyalah dengan mengarahkan, memberi himbauan, serta memberi sanksi apabila suatu perbuatan yang dilakukan oleh PNS mampu terbukti secara materiil termasuk sebagai pelanggaran dan atau kejahatan. Norma hukum dalam PP Nomor 45 Tahun 1990 tidak dapat dipandang ideal, meski banyak menjerat PNS dengan dalih pelanggaran formil, dan dikenakan sanksi kedisiplinan. Kepatuhan dalam hubungan kerja, tidak dapat dibenarkan hingga mencampuri urusan pribadi setiap keluarga. Sebagai warga negara, setiap anggota PNS berhak menikmati dan menjalankan prosedur yang sama dengan masyarakat sipil pada umumnya, karena setiap orang sama dihadapan hukum.

4. KESIMPULAN

Pemerintah Indonesia menetapkan syarat tambahan yang membedakan prosedur perceraian antara masyarakat sipil dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Dengan latar belakang untuk menciptakan tertib dan disiplin PNS sebagai abdi negara yang teladan, pemerintah melalui PP No.45 Tahun 1990 mewajibkan setiap anggota PNS yang hendak mengajukan gugatan cerai untuk terlebih dahulu mendapatkan izin pejabat atasannya, agar dapat melanjutkan ke pengadilan guna mendapat putusan yang berkekuatan hukum tetap.

Problematisa yang perlu menjadi perhatian adalah kewenangan hukum yang dimiliki oleh pejabat PNS yang menerima permohonan izin untuk melakukan pemeriksaan, meminta klarifikasi, dan menetapkan untuk memberikan izin atau penolakan bagi PNS yang bersangkutan. Secara langsung, hal ini menimbulkan dualisme kewenangan, lantaran hak memeriksa, memediasi, dan menetapkan putusan dalam perkara cerai adalah kewenangan pengadilan, baik pengadilan agama maupun pengadilan negeri. Dengan demikian, kewajiban PNS untuk terlebih dahulu meminta izin dalam hal perceraian, berpotensi mereduksi hak privat dan mendahului kewenangan pengadilan sebagai lembaga negara yang menjalankan kekuasaan di bidang kehakiman, untuk menegakan hukum dan keadilan.

Perkara tersebut seharusnya dapat direformulasikan demi perbaikan tata hukum dan pemberian hak optimal bagi PNS untuk menentukan hidup dan kehidupannya, yakni dengan merubah aturan kewajiban memperoleh perizinan dengan kewajiban menyampaikan pemberitahuan setelah gugatan cerai mendapat kekuatan hukum dari pengadilan, atau ketika gugatan diajukan. Hal ini, menyetarakan kedudukan PNS baik sebagai penggugat maupun tergugat, bahwa kewenangan mengajukan atau

¹¹ *Op.Cit, Tinjauan Yuridis Mengenai...*hlm.19

menerima perkara ke dan dari pengadilan, adalah sepenuhnya hak individu dan pejabat atasan, atau negara, tidak berwenang mengintervensi selain melalui lembaga peradilan. Dengan reformulasi untuk merubah kewajiban memperoleh perizinan menjadi kewajiban menyampaikan pemberitahuan, maka hak-hak dasar PNS sebagai warga negara yang bebas dapat dilebih dihargai, dihormati, dan ditegakan dalam bingkai supremasi hukum yang ideal, berkemajuan, dan melindungi Hak Asasi Manusia secara inklusif.

DAFTAR PUSTAKA

- Azizah, Linda/ 2019. *Analisis Perceraian Dalam Kompilasi Hukum Islam*. Jurnal Al-'Adalah, Vo.X, No.4
- Dahwidin, dkk. 2020. *Hakikat Perceraian Berdasarkan Ketentuan Hukum Islam di Indonesia*. Jurnal Pemikiran Hukum dan Hukum Islam, Vol.11, No.1
- Djuhaendah, Hasan. 1998. *Hukum Keluarga*. Bandung: CV Armico
- Hartini, Sri dan Kadarsih, Setiajeng. 2017. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. Purwokerto: Sinar Grafika
- Mohammad, A.K. 2010. *Hukum Perdata Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti
- Nurhayati Hasan dan La Haji, 2018. *Efektifitas Izin Atasan Dalam Perceraian ASN di Wilayah Hukum Pengadilan Agama Limboto*. Jurnal Ilmiah Al-Jauhari, Vol.3, No.2
- Prodjohamidjojo, Martiman. 2011. *Hukum Perkawinan*. Jakarta: CV Karya Gemilang
- Ramulyo, Idris Mohammad. 2012. *Hukum Perkawinan Islam*. Jakarta: Bumi Aksara
- Rasmi, Ida Ayu Agung Rasmi, dkk. 2021. *Validitas Klaim Sepihak China Atas Perairan Natuna Utara*. Jurnal Kertha Wacana, Vol.10, No.5
- Rizza, Ayu, dkk. 2021. *Penyelesaian Sengketa Perbatasan Laut Antara Indonesia-Vietnam di Perairan Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia*. Journal of International Law: Uti Possidentis, Vol.2, No.
- Sakir, 2017. *Akibat Hukum Perceraian PNS Berdasarkan PP Nomor 10 Tahun 1983 jo PP Nomor 45 Tahun 1990*. Jurnal Lex Privatum, Vol.V, No.5
- Siregar, R.S. 2015. *Dampak Perceraian Yang Tidak Sesuai Dengan Prosedur Perundang-Undangan*. Jurnal Fitrah, Vol.1, No.1
- Sudarsono, 1991. *Hukum Perkawinan Nasional*. Jakarta: Renika Cipta
- Suisno, 2020. *Tinjauan Yuridis Mengenai Perceraian Pegawai Negeri Sipil Yang Tidak Ada Izin Pejabat Atasan Langsung*. Jurnal Independent Vol.4, No.2