

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Secara alami, laki-laki dan perempuan, memiliki ketertarikan kepada lawan jenis. Dalam Islam, pernikahan dijadikan sebagai jalan yang mulia untuk mengarahkan rasa kasih sayang antara dua insan. Melalui pernikahan pula, keturunan akan terlahir dengan cara yang mulia. Tak heran bila pernikahan menjadi saat yang ditunggu-tunggu oleh mereka yang memelihara kemurnian kodratnya.

Dalam agama, pernikahan dipandang sebagai institusi yang suci,¹ karena disyariatkan agar manusia memiliki progeni dan ikatan pernikahan yang syar'i, sebagai jalan meraih kebahagiaan dunia dan akhirat dalam limpahan rahmat dan ridha Allah². Pernikahan pula merupakan sarana guna melanjutkan keturunan guna menjaga kelangsungan hidup dan mencapai ketenangan, dengan tatanan yang teratur dan sesuai perkembangan budaya manusia.³ AlQur'an menjelaskan pernikahan merupakan ikatan yang lahir suci yang harus dijaga keberadaannya. Firman Allah Swt di AlQur'an yang menyatakan:

وَكَيْفَ تَأْخُذُونَهُ وَقَدْ أَفْضَىٰ بَعْضُكُم إِلَىٰ بَعْضٍ وَأَخَذْنَ مِنْكُم مِّيثَاقًا غَلِيظًا

Artinya: *Bagaimana kamu akan mengambilnya kembali, padahal sebagian*

¹ Mardani, *Hukum Keluarga Islam di Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2016), h. 25

² Sirman Dahwal. *Hukum Perkawinan Beda Agama Dalam Teori dan Praktiknya Di Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 2016), h. 87.

³ Aulia Muthiah, *Hukum Islam Dinamika Seputar Hukum Keluarga*, (Yogyakarta: Pustaka Baru, 2017), h. 49.

*kamu telah bergaul (bercampur) dengan yang lain sebagai suami isteri, dan mereka (isteri-isterimu) telah mengambil dari kamu perjanjian yang kuat (Q.S. An-Nisa': 21).*⁴

Ikatan tali pernikahan sangatlah kuat dan kokoh, sehingga tidak layak bila hubungan tersebut dihancurkan atau dianggap remeh. Hal ini hanya dapat terwujud dengan prinsip bahwa pernikahan adalah ikatan abadi, bukan sekadar hubungan sementara.⁵ Pernikahan bertujuan membentuk keluarga yang dipenuhi cinta dan kasih sayang antar anggota.⁶ Namun, jika prinsip ini tidak tercapai, maka perceraian menjadi solusi terakhir yang boleh diambil. Perceraian tidak boleh dilakukan kecuali ada alasan yang dibenarkan oleh agama dan hukum.

Perceraian berarti melepas ikatan pernikahan dan mengakhiri hubungan suami-istri.⁷ Para ulama menyepakati bahwa talak sah hanya bisa dijatuhkan oleh suami yang normal, sehat, baligh, dan melakukan hal itu atas kehendaknya sendiri. Hanya dialah yang berhak menjatuhkan talak, karena perceraian memiliki dampak besar dan konsekuensi langsung dalam berumah tangga. Oleh sebab itu, suami menceraikan istrinya harus memenuhi semua persyaratan yang ditetapkan agar tindakannya dianggap sah dan benar.⁸

Perceraian hanya dapat dilaksanakan melalui proses persidangan di Pengadilan, setelah upaya perdamaian oleh Pengadilan antara kedua belah

⁴ *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, Pengadaan Kitab Suci Al-Qur'an, 2009.

⁵ H. Abd Rahman Ghazaly, *Fiqh Munakahat*, (Jakarta: Kencana 2006), h. 36.

⁶ Kamal Muchat, *Asas-Asas Hukum Islam Tentang Perkawinan*, (Jakarta: Bulan Bintang, 2004), h. 8

⁷ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Munakahat*, (Bandung: Pustaka Setia, 2001). h.5

⁸ Muhammad Sayyid Sabiq, *Fiqh Sunnah Jilid 3*, (Jakarta: Pena Pundi Aksara, 2011), h.

pihak tidak berhasil. Lain itu, perceraian didasarkan pada alasan yang kuat, yaitu ketidakmampuan pasangan suami-istri agar hidup harmonis pada rumah tangga.

Pasal 38 UU Perkawinan menyebutkan ada tiga alasan sah untuk memutuskan perkawinan, yaitu:

1. Kematian,
2. Perceraian, dan
3. Atas keputusan Pengadilan.

Alasan sah untuk mengajukan cerai termuat dalam Penjelasan Pasal 39(2) UU Perkawinan No. 1/1974, yang kemudian diadopsi secara identik oleh Pasal 19 PP No. 9/1975, yakni:

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

Dengan memperhatikan alasan-alasan yang telah disebutkan sebelumnya, baik suami maupun istri berhak mengajukan permohonan perceraian melalui Pengadilan Agama setempat bagi pemeluk agama Islam,

baik dalam bentuk cerai talak maupun cerai gugat.⁹

Perceraian merupakan suatu peristiwa hukum yang dampaknya tidak terbatas pada ranah pribadi semata, melainkan juga membawa konsekuensi di bidang sosial, ekonomi, dan administrasi. Bagi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), proses perceraian tidak hanya menyangkut aspek hukum keluarga, tetapi juga berkaitan dengan ketentuan kepegawaian yang mengatur prosedur dan persyaratan yang harus dipenuhi.

Dalam kerangka hukum Indonesia, Aparatur Sipil Negara (ASN) khususnya Pegawai Negeri Sipil (PNS) telah memiliki regulasi tersendiri yang mengatur tata cara pelaporan perceraian kepada instansi tempat bekerja. Namun, status PPPK yang bersifat kontraktual dan berbeda dengan PNS sebagai pegawai tetap menimbulkan ambiguitas dalam penerapan peraturan. Kondisi ini memerlukan analisis lebih komprehensif mengingat status kepegawaian PPPK yang didasarkan pada perjanjian kerja dan tidak sepenuhnya tunduk pada regulasi kepegawaian yang berlaku umum.

Perceraian dapat menimbulkan berbagai implikasi bagi PPPK, mulai dari aspek administratif seperti pembaruan data kepegawaian, penyesuaian hak tunjangan keluarga, hingga potensi konsekuensi hukum apabila terdapat ketentuan khusus dalam kontrak kerja. Kondisi ini menunjukkan perlunya penyelarasan regulasi guna memberikan kepastian hukum bagi PPPK yang bercerai sekaligus menjaga konsistensi manajemen SDM di lingkungan pemerintahan.

⁹ K. Wantjik Saleh, *Hukum Perkawinan Indonesia*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990) h. 38.

Bagi ASN, ketentuan mengenai perceraian telah Diatur dalam PP No. 45/1990 tentang Perubahan PP No. 10/1983 terkait Izin Nikah dan Cerai bagi PNS, yang mewajibkan izin atau pemberitahuan kepada atasan sebelum mengajukan gugatan cerai.¹⁰ Namun, situasi berbeda dialami PPPK yang meskipun termasuk dalam kategori ASN berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, belum memiliki pengaturan khusus komprehensif mengenai tata cara perceraian. Ketiadaan regulasi spesifik ini menciptakan ketidakpastian hukum, khususnya terkait prosedur dan jaminan perlindungan hak-hak PPPK dalam proses perceraian. Untuk itu, diperlukan kajian hukum mendalam untuk mengidentifikasi celah regulasi dan merumuskan rekomendasi kebijakan yang dapat menjamin prinsip kepastian dan keadilan hukum bagi PPPK.

PP 45/1990 secara jelas mewajibkan PNS yang akan bercerai untuk memenuhi ketentuan tertentu untuk memperoleh persetujuan terlebih dahulu atau minimal memberikan notifikasi kepada atasan langsungnya. Regulasi ini diterbitkan dengan maksud untuk memverifikasi bahwa alasan perceraian tidak bersumber dari konflik yang dapat mencemarkan reputasi instansi atau berlatar belakang pertimbangan yang bertolak belakang dengan norma etika profesi pegawai negeri.

Lebih lanjut, Pasal 3 ayat (1) dalam peraturan tersebut menegaskan kewajiban bagi PNS untuk memperoleh persetujuan dari pejabat yang berwenang sebelum mengajukan perceraian. Pelanggaran terhadap ketentuan

¹⁰ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia and others, 'PP-10-1983-Izin-Perkawinan-Perceraian-PNS', 1983.

ini dapat berimplikasi pada penerapan sanksi disipliner, karena dianggap sebagai bentuk pengabaian terhadap kode etik dan prinsip kedisiplinan yang wajib dipatuhi oleh setiap PNS.¹¹

Pemerintah menganggap bahwa status PNS sebagai abdi negara menuntut adanya perilaku yang mencerminkan keharmonisan, integritas moral, dan keteladanan, termasuk dalam kehidupan rumah tangga. Oleh karena itu, ketika PNS hendak melakukan perceraian, negara merasa berkepentingan untuk melakukan intervensi dalam bentuk persetujuan atau penolakan berdasarkan pertimbangan objektif dan kepegawaian.

Sementara itu, PPPK meskipun diakui sebagai ASN sebagaimana disebut dalam Pasal 6 Undang-Undang ASN, namun status kepegawaiannya bersifat kontraktual, yang tunduk pada perjanjian kerja tertentu pada jangka waktu tertentu. Pada banyak aspek, PPPK tidak memiliki kesamaan hak dan kewajiban yang sepenuhnya identik dengan PNS. Salah satunya adalah tidak diberlakukannya secara eksplisit PP 45 Tahun 1990 terhadap PPPK.

Regulasi yang secara khusus mengatur hal ini belum tersedia hingga saat ini mewajibkan PPPK untuk mendapatkan izin atau menyampaikan pemberitahuan kepada atasan sebelum mengajukan gugatan perceraian. Akibatnya, muncul kekosongan hukum dapat menyebabkan ketidakpastian hukum dan potensi perbedaan perlakuan antara sesama ASN.

Konstruksi hukum perceraian bagi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) masih menyisakan ruang kosong pada ranah

¹¹ Pasal 3 ayat (1) PP No. 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil

administrasi kepegawaian. Dalam praktik, perceraian PPPK diperiksa di Pengadilan Agama sebagaimana perkara perceraian pada umumnya, tetapi ketika memasuki isu “tertib administrasi” (misalnya izin/pemberitahuan atasan), PPPK tidak memiliki pedoman yang setegas PNS. Kekosongan ini menjadi penting karena urusan keluarga (perceraian) sering beririsan dengan kewajiban menjaga kehormatan dan citra aparatur, sehingga muncul ekspektasi adanya mekanisme kontrol internal namun dasar hukumnya tidak selalu jelas bagi PPPK.

Gambaran tersebut terlihat pada Putusan Pengadilan Agama Arga Makmur Nomor 526/Pdt.G/2025/PA.AGM. Dalam putusan ini, majelis mencatat Penggugat “selaku PNS sebagai Bidan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK)” dan menyatakan bahwa Penggugat telah memperoleh izin perceraian dari atasan (Kepala UPTD Puskesmas Tanjung Harapan), sehingga pemeriksaan perkara dilanjutkan. Selanjutnya, majelis menegaskan bahwa gugatan Penggugat secara formil memenuhi ketentuan PP 10 Tahun 1983 jo. PP 45 Tahun 1990 karena adanya izin dari pejabat berwenang, serta dinilai telah dilakukan pembinaan/penasihatan oleh atasan namun tidak berhasil. Posisi ini menunjukkan bahwa izin perceraian yang melekat pada PNS dipakai sebagai rujukan formil, meskipun subjeknya adalah PPPK.

Pada sisi lain, terdapat pendekatan yang berbeda: majelis tidak mensyaratkan izin perceraian karena menilai PPPK tidak termasuk kategori pegawai yang wajib berizin sebagaimana PP 45 Tahun 1990. Perbedaan pola

ini penting karena mengindikasikan disparitas penafsiran terhadap frasa “pegawai negeri sipil” dan bagaimana batas penerapannya ketika dihadapkan pada status PPPK. Jika dibiarkan, perkara yang karakteristiknya mirip berpotensi diputus dengan standar formil yang berbeda hanya karena variasi konstruksi hukum majelis.

Masalah itu semakin menguat ketika instansi kepegawaian daerah menyatakan tidak memiliki kewenangan menerbitkan surat izin perceraian bagi PPPK, disertai keterangan belum adanya dasar hukum/petunjuk teknis terkait mekanismenya. Secara praktis, kondisi ini membuat PPPK berada pada situasi ambigu: pengadilan dalam kasus tertentu menganggap izin atasan relevan untuk pemenuhan syarat formil, sementara instansi kepegawaian menyatakan tidak ada prosedur dan kewenangan yang tegas untuk menerbitkan izin tersebut.

Dari perspektif literatur, PP 45 Tahun 1990 memang secara eksplisit menempatkan izin sebagai bagian dari kontrol administrasi perceraian PNS. Salah satu artikel jurnal menyatakan, “setiap PNS yang hendak melakukan perceraian wajib memperoleh izin tertulis ...”.¹² Bahkan ada pandangan lain yang menegaskan bahwa izin atasan kerap dipahami sebagai urusan administratif yang konsekuensinya lebih pada disiplin, bukan penentu sah-tidaknya perceraian; karena “izin atasan dianggap administratif, bukan syarat

¹² Fenny Desy Fitria, dkk, Reformulasi Hukum Perceraian Pegawai Negeri Sipil Dalam Penyetaraan Hak Privat Warga Negara”, *BULLET : Jurnal Multidisiplin Ilmu* Volume 1, No. 02, Mei 2022 ISSN 2829-2049 (media online), h. 153-161

mutlak ...”¹³ Rangkaian pandangan ini memperjelas bahwa sejak pada level PNS pun, posisi izin atasan memiliki ruang perdebatan apalagi ketika ditarik ke PPPK yang tidak diakomodasi eksplisit.

Dalam konteks tersebut, penelitian ini memerlukan kerangka nilai yang dapat menempatkan persoalan secara proporsional agar tidak terjadi “pemindahan syarat” yang menghambat akses keadilan. Pendekatan hukum keluarga Islam, relevan digunakan karena menekankan perlindungan hak dan kepastian bagi para pihak pasca perceraian. Salah satu jurnal menekankan kemaslahatan perceraian melalui pengadilan, antara lain karena “mempunyai kepastian hukum ...”¹⁴ Dengan kerangka ini, izin administratif dapat dipahami sebagai upaya menjaga tertib organisasi dan etika aparatur, tetapi harus diuji agar tidak bergeser menjadi hambatan yang tidak proporsional terhadap hak berperkara dan perlindungan pihak yang rentan.

Berdasarkan uraian tersebut, problem penelitian menjadi jelas: bagaimana kedudukan dan penerapan PP 45 Tahun 1990 ketika hakim menghadapi perceraian PPPK apakah izin administratif patut dijadikan syarat formil, atau cukup ditempatkan sebagai konsekuensi administratif di ranah instansi. Melalui studi Putusan No. 526/Pdt.G/2025/PA.AGM dan penguatan literatur, penelitian ini diharapkan menghasilkan argumentasi yuridis yang

¹³ Pascal Adven Genbadi Surbakti dan Gusti Ayu Arya Prima Dewi, “Pegawai Negeri Sipil Yang Melakukan Perceraian Tanpa Izin Dari Atasan Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990”, *Jurnal Kertha Wicara* Vol 12 No 11 Tahun 2023, h. 585-594

¹⁴ Musda Asmara dan Reti Andira, “Urgensi Talak Di Depan Sidang Pengadilan Perspektif Masalah Mursalah”, *Al Istimbath : Jurnal Hukum Islam* vol. 3, no. 2, 2018 IAIN Curup-Bengkulu | p-issn: 2548-3374; e-issn: 2548-3382

lebih konsisten sekaligus rekomendasi kebijakan agar tidak terjadi standar ganda antara lembaga peradilan dan instansi kepegawaian.

B. Identifikasi Masalah

1. Kekosongan pengaturan khusus mengenai prosedur perceraian bagi PPPK dalam sistem kepegawaian, sehingga tidak ada dasar yang jelas apakah PPPK wajib izin/pemberitahuan atasan sebelum menggugat cerai sebagaimana PNS.
2. Ketidakpastian hukum (legal uncertainty) bagi PPPK ketika mengajukan perceraian, karena ketiadaan ketentuan eksplisit memunculkan beragam penafsiran, potensi masalah administrasi, dan risiko dianggap melanggar etika profesi.
3. Ketidaktepatan penerapan norma: dalam Putusan No. 526/Pdt.G/2025/PA.AGM, Penggugat adalah PPPK tetapi majelis mempertimbangkan bahwa Penggugat “sebagai PNS” telah memperoleh izin pejabat berwenang, sehingga gugatan dinilai formil memenuhi PP 10/1983 jo. PP 45/1990.

C. Batasan Masalah

Agar penelitian ini tidak terlalu meluas, diperlukan batasan masalah.

Adapun yang menjadi batasan masalah adalah:

1. Penelitian dibatasi pada analisis yuridis mengenai persyaratan administratif perceraian PPPK, terutama isu izin atasan/izin perceraian dan relevansi penerapan PP 45 Tahun 1990 terhadap PPPK.

2. Objek utama kajian adalah Putusan Pengadilan Agama Arga Makmur Nomor 526/Pdt.G/2025/PA.AGM, khususnya bagian pertimbangan yang menilai izin perceraian dan menyatakan pemenuhan formil PP 10/1983 jo. PP 45/1990.

D. Rumusan Masalah

Merujuk pada masalah yang telah diidentifikasi, fokus penelitian ini adalah:

1. Bagaimana proses pemeriksaan dan penyelesaian perkara perceraian PPPK oleh majelis hakim dalam Putusan Nomor 526/Pdt.G/2025/PA.AGM di Pengadilan Agama Arga Makmur?
2. Bagaimana pertimbangan majelis hakim (ratio decidendi) dalam menjatuhkan putusan perceraian PPPK pada Putusan Nomor 526/Pdt.G/2025/PA.AGM di Pengadilan Agama Arga Makmur?

E. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menjelaskan proses pemeriksaan dan penyelesaian perkara perceraian PPPK oleh majelis hakim dalam Putusan Nomor 526/Pdt.G/2025/PA.AGM di Pengadilan Agama Arga Makmur.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pertimbangan majelis hakim (ratio decidendi) dalam menjatuhkan putusan perceraian PPPK pada Putusan Nomor 526/Pdt.G/2025/PA.AGM di Pengadilan Agama Arga Makmur.

F. Kegunaan / Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis:

- a. Menambah wawasan akademik mengenai regulasi hukum perceraian bagi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam sistem hukum Indonesia.
- b. Mengembangkan kajian hukum Islam, khususnya dalam penerapan prinsip masalah mursalah terhadap persyaratan perceraian bagi PPPK.
- c. Memberikan kontribusi bagi perkembangan ilmu hukum, terutama dalam bidang hukum kepegawaian dan hukum keluarga Islam, dengan fokus pada aspek normatif dan implementatif dalam kasus perceraian PPPK.

2. Manfaat Praktis:

- a. Untuk pemerintah dan pembuat kebijakan, penelitian ini supaya menjadi bahan pertimbangan dalam merumuskan regulasi yang lebih jelas dan adil mengenai persyaratan perceraian bagi PPPK.
- b. Bagi PPPK yang mengalami permasalahan perceraian, penelitian ini dapat memberikan pemahaman mengenai prosedur dan aspek hukum yang berlaku serta hak-hak yang harus diperhatikan.
- c. Bagi Pengadilan Agama, penelitian ini dapat menjadi referensi dalam menangani perkara perceraian PPPK dengan mempertimbangkan prinsip hukum positif dan hukum Islam guna mencapai keputusan yang adil dan maslahat.

- d. Bagi akademisi dan peneliti, hasil penelitian ini dapat dijadikan dasar untuk penelitian lebih lanjut mengenai hukum kepegawaian dan hukum keluarga dalam konteks ASN dan PPPK.

G. Penelitian Relevan

Studi ini akan melakukan tinjauan komprehensif terhadap berbagai penelitian terdahulu yang memiliki relevansi tematik dengan fokus penelitian. Berdasarkan penelusuran literatur yang dilakukan, ditemukan beberapa karya ilmiah yang berkaitan, antara lain:

Sebuah penelitian mendalam yang dilakukan oleh Muhammad Faiz Farhan pada tahun 2021 mengkaji secara komprehensif putusan Pengadilan Agama Serang Nomor 1331/Pdt.G/2016/PA.Srg mengendai kasus perceraian ASN tanpa izin atasan. Penelitian dengan pendekatan yuridis normatif ini berfokus pada analisis pertimbangan hukum yang digunakan hakim dalam mengabulkan gugatan tersebut. Dalam putusannya, hakim Pengadilan Agama Serang menyatakan bahwa Alasan cerai yang diajukan telah memenuhi semua ketentuan yang berlaku sah menurut hukum positif Indonesia. Hakim berpendapat bahwa ketentuan mengenai izin atasan hanyalah persyaratan administratif belaka, bukan merupakan hukum materiil yang wajib dijadikan pertimbangan utama dalam memutus suatu perkara perceraian. Penafsiran ini menunjukkan adanya pembedaan yang jelas antara aspek administratif kepegawaian dengan substansi hukum perkawinan. Penelitian ini mengungkap bahwa hakim membangun putusannya berdasarkan dua landasan hukum yang

saling melengkapi. Pertama, hukum negara dijadikan sebagai dasar pertimbangan utama, mengingat status ASN sebagai subjek hukum publik. Kedua, prinsip-prinsip hukum Islam berperan sebagai pertimbangan pendukung, yang menegaskan kembali posisi strategis Pengadilan Agama dalam sistem peradilan Indonesia. Temuan penelitian ini memberikan perspektif baru dalam memahami hubungan antara hukum kepegawaian dan hukum perkawinan. Di satu sisi, terdapat ketentuan administratif yang mengatur tata cara perceraian ASN, namun di sisi lain hakim memiliki kewenangan untuk menilai validitas alasan perceraian berdasarkan hukum materiil. Konstruksi hukum seperti ini mencerminkan dinamika sistem hukum Indonesia yang kompleks, sekaligus menegaskan prinsip independensi kekuasaan kehakiman dalam menafsirkan dan menerapkan hukum.¹⁵

Sebuah kajian akademis yang dilakukan oleh Ferdiana Arifin dan Indri Fogar Susilowati (2023) dalam jurnal mereka berjudul "Evaluasi Putusan Nomor 434/Pdt.G/2017/PA.Clg: Kasus Perceraian Pegawai Negeri Sipil Tanpa Persetujuan Atasan di Pengadilan Agama Cilegon" mengkaji secara mendalam argumentasi yuridis yang digunakan oleh hakim ketika memutuskan perkara cerai bagi PNS tanpa memperhatikan ketentuan perizinan dari atasan. Penelitian ini secara tegas menyatakan ketidaksepakatan terhadap putusan tersebut, dengan alasan bahwa hakim tidak mempertimbangkan status tergugat sebagai PNS yang seharusnya

¹⁵ Muhammad Faiz Farhan, "Perceraian Aparatur Sipil Negara Tanpa Izin Atasan (Analisis Putusan Pengadilan Agama Serang Nomor 1331/PDT.G/2016/PA.Srg)", *Tesis* UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2021

tunduk pada PP Nomor 10 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990. Regulasi ini secara eksplisit mensyaratkan izin atasan sebagai prasyarat hukum sebelum mengajukan perceraian. Lebih lanjut, jurnal ini mengkritisi dampak hukum dari putusan tersebut, di mana PNS yang bercerai tanpa izin berpotensi menghadapi sanksi disiplin dari instansi tempatnya bekerja. Kritik ini didasarkan pada argumentasi bahwa hakim seharusnya mempertimbangkan aspek administratif kepegawaian di samping aspek hukum perdata dalam perkara perceraian, mengingat status khusus PNS sebagai aparatur negara. Dengan demikian, kajian ini memberikan perspektif kritis terhadap putusan Pengadilan Agama Cilegon, sekaligus menegaskan pentingnya sinkronisasi antara hukum perdata dan hukum administrasi negara dalam kasus-kasus perceraian yang melibatkan PNS.¹⁶

Sebuah kajian mendalam yang dilakukan oleh Muhammad Syaifiin Rizqullah dan Imanuddin Abil Fida pada tahun 2022 mengungkap kompleksitas hukum menyertai alur cerai bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Penelitian berjudul "Implikasi Hukum Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil dalam Perspektif PP No. 10 Tahun 1983 jo. PP No. 45 Tahun 1990" ini menyoroti berbagai konsekuensi yuridis yang harus dihadapi PNS ketika memutuskan untuk bercerai.

Melalui pendekatan doctrinal legal research, studi ini menguraikan PNS tidak dapat serta-merta mengajukan perceraian seperti masyarakat

¹⁶ Ferdiana Arifin and Indri Fogar Susilowati, "Analisis Putusan Hakim Nomor 434/Pdt.G/2017/Pa.Clg Tentang Perceraian Terhadap Pegawai Negeri Sipil Tanpa Izin dari Atasan di Pengadilan Agama Cilegon," *Novum : Jurnal Hukum*, 2023

umum. Terdapat sejumlah ketentuan khusus yang mengatur proses perceraian PNS, dimana izin tertulis dari atasan langsung menjadi prasyarat mutlak berdasarkan PP No. 10 Tahun 1983 jo. PP No. 45 Tahun 1990. Ketentuan diatas bukan sekadar formalitas, melainkan bentuk pengawasan negara terhadap kehidupan personal aparatur sipil negara.

Lebih lanjut, penelitian ini mengungkap bahwa konsekuensi perceraian bagi PNS tidak berhenti pada proses pengajuan saja. Terdapat tanggung jawab finansial yang harus tetap dipenuhi, termasuk kewajiban membesarkan nafkah pada mantan istri dan anak. Lebih krusial lagi, PNS diwajibkan melaporkan perceraian ke instansi tempat bekerja dalam waktu satu tahun. Kelalaian dalam memenuhi kewajiban ini berpotensi mengakibatkan sanksi berat sesuai PP No.53 Tahun 2010 (pengganti PP No.30/1980/1983 untuk disiplin PNS), mulai dari penundaan kenaikan pangkat hingga pemberhentian tidak dengan hormat. Temuan penelitian ini menunjukkan bagaimana negara melalui berbagai peraturan mencoba menciptakan keseimbangan antara hak personal PNS dan tanggung jawabnya sebagai abdi negara. Penelitian ini pada akhirnya menegaskan bahwa perceraian bagi PNS bukan sekadar urusan privat semata, melainkan memiliki dimensi hukum publik yang sangat kental. Setiap langkah dalam proses perceraian PNS senantiasa diiringi oleh

pertimbangan-pertimbangan hukum yang lebih kompleks dibandingkan perceraian pada umumnya.¹⁷

Berdasarkan kajian literatur terdapat perbedaan yang cukup signifikan keterkaitan antara berbagai studi literatur dengan temuan penelitian penulis. Perbedaan utama terletak pada subjek penelitian; jika pada penelitian sebelumnya fokus diarahkan pada Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai objek kajian, maka dalam penelitian ini subjek difokuskan pada Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Penelitian ini secara khusus menitikberatkan pada analisis yuridis terhadap perceraian PPPK, dengan menelaah ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta praktik penerapannya dalam proses persidangan. Selain itu, perbedaan lainnya terletak pada objek putusan pengadilan yang dianalisis. Penelitian ini mengambil sampel dari putusan Pengadilan Agama Arga Makmur, sementara penelitian sebelumnya menggunakan putusan dari Pengadilan Agama lain yang berbeda, sehingga konteks yuridis dan praktik peradilan juga beragam.

H. Kerangka Teori

1. Grand Theory: Teori Penemuan Hukum (Rechtsvinding)

Teori penemuan hukum (rechtsvinding) pada dasarnya menempatkan hakim sebagai pelaksana hukum yang harus mampu mengoperasionalkan norma umum menjadi jawaban untuk sengketa yang spesifik. Hakim tidak cukup hanya “membaca” bunyi pasal

¹⁷ Muhammad Syafiin Rizqullah and Imanuddin Abil Fida, “Akibat Hukum Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan PP Nomor 10 Tahun 1983 Jo PP Nomor 45 Tahun 1990,” *USRAH: Jurnal Hukum Keluarga Islam*, Vol.3, No. 2, 2022

secara tekstual; ia dituntut mengkaitkan norma dengan fakta, memilih norma yang tepat, lalu membangun alasan yang dapat dipertanggungjawabkan mengapa norma itu relevan dan bagaimana ia diterapkan pada peristiwa konkret.

Dalam pengertian yang banyak dipakai dalam literatur, Sudikno Mertokusumo memaknai penemuan hukum sebagai proses pembentukan hukum oleh hakim atau aparat hukum yang berwenang untuk menerapkan peraturan umum pada suatu peristiwa konkret.¹⁸ Di titik ini, *rechtsvinding* menjadi “jembatan” antara aturan yang bersifat abstrak dengan kenyataan sosial yang beragam, yang sering kali tidak seluruhnya telah diantisipasi oleh pembentuk undang-undang.

Kebutuhan *rechtsvinding* semakin nyata karena peraturan perundang-undangan pada praktiknya tidak selalu lengkap dan tidak selalu terang. Peristiwa sosial bergerak dinamis, sementara undang-undang bersifat relatif tetap dan dibatasi oleh bahasa. Literatur peradilan perdata menjelaskan bahwa kegiatan hakim dalam menyelesaikan perkara berjalan melalui rangkaian proses: mengonstatasi peristiwa konkret, mengidentifikasi aturan yang menguasai peristiwa itu, mengkualifikasi peristiwa menjadi peristiwa hukum, kemudian memutus “siapa berhak” dan memberi hukumannya dalam bentuk putusan.¹⁹ Dalam rangkaian inilah penemuan hukum

¹⁸ Mertokusumo, Sudikno. *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*. (Yogyakarta: Liberty, 2007), h. 56

¹⁹ Afif Khalid. “Penafsiran Hukum oleh Hakim dalam Sistem Peradilan di Indonesia.” *Al-Adl: Jurnal Hukum*, Vol. 6 No. 11, 2014. DOI: 10.31602/al-adl.v6i11.196

bekerja: ia bukan kegiatan tunggal yang berdiri sendiri, melainkan serangkaian langkah penalaran sejak fakta dipastikan hingga norma dipilih dan diterapkan.

Secara konseptual, penemuan hukum sering dipahami muncul karena ada kondisi “problematis” dalam norma: norma kabur (multi tafsir), tidak lengkap, atau bahkan tidak mengatur subjek/peristiwa tertentu. Karena itu, penemuan hukum biasanya berjalan melalui dua jalur besar: (1) penafsiran (interpretasi) dan (2) konstruksi hukum. Dalam kajian tentang metode penafsiran. Dalam kajian tentang metode penafsiran, Mertokusumo dan Pitlo menegaskan bahwa interpretasi dipakai untuk memberi penjelasan yang terang atas teks undang-undang agar ruang lingkup kaidah dapat ditetapkan sesuai peristiwa yang dihadapi.²⁰ Artinya, interpretasi berfungsi mengunci “apa makna norma” sebelum norma itu dipakai sebagai dasar keputusan. Bagi penelitian ini, jalur interpretasi akan sangat penting karena masalahnya bukan hanya “ada aturan atau tidak”, tetapi juga “apa makna ‘PNS’ dalam PP 45/1990 ketika dihadapkan pada subjek PPPK”.

Keterkaitan teori ini dengan penelitian menjadi sangat jelas ketika membaca Putusan No. 526/Pdt.G/2025/PA.AGM. Pada putusan tersebut, majelis menyebut Penggugat sebagai “PNS” dan menyatakan bahwa Penggugat telah memperoleh izin perceraian dari atasan sehingga pemeriksaan dapat dilanjutkan. Bahkan majelis menegaskan

²⁰ Hasibuan, H. A. Lawali & Nst, Alvin Hamzah. “Metode Penafsiran Hukum sebagai Alat Mencari Keadilan Hakiki.” *Jurnal Legisla: Jurnal Hukum Universitas Sunan Giri Surabaya*, Vol. 15 No. 2 (Juli 2023), hlm. 137–145. DOI: 10.58350/leg.v15i2.351

bahwa karena izin itu, gugatan Penggugat secara formil memenuhi ketentuan PP 10/1983 jo. PP 45/1990. Di titik inilah masalah penelitian penulis mengemuka: PP 45/1990 secara subjek mengarah pada PNS, sedangkan PPPK tidak disebut eksplisit. Maka, penggunaan PP 45/1990 terhadap PPPK (sebagai standar formil) adalah bentuk nyata ruang kerja rechtsvinding: hakim tampak “mengoperasionalkan” norma PNS pada konteks PPPK.

2. *Middle Theory*: Teori Hierarki Norma

Teori Stufenbau (tata jenjang norma) berpijak pada gagasan bahwa hukum bukan kumpulan aturan yang berdiri sendiri, melainkan sistem norma yang tersusun berlapis. Setiap norma memperoleh “keabsahan” (validity) dan daya berlakunya karena ditopang oleh norma yang lebih tinggi, lalu berlanjut sampai pada norma puncak yang disebut Basic Norm (grundnorm). Dalam uraian yang merangkum ajaran Kelsen, ditegaskan bahwa “*norms are layered in a hierarchical structure... until... Basic Norm (Grundnorm)*.”²¹ Artinya, ketika suatu norma hendak dipakai untuk menilai atau memutus sesuatu, pertanyaan dasarnya bukan hanya “apakah norma itu ada?”, melainkan apakah norma itu sah dan tepat dipakai dalam struktur bertingkat tersebut.

²¹ Estri Tri Darwanti1) , Gunarto2) &, Lathifah Hanim, “Reconstruction Of The Requirements For The Appointment Of A Substitute Notary Based On Value Pancasila Justice”, Proceeding Of International Conference On The Law Development For Public Welfare, ISSN: 2798-9313

Konsekuensi langsung dari cara pandang ini adalah: penggunaan norma harus diuji melalui dua aspek. Pertama, aspek kewenangan pembentuk (apakah norma lahir dari pejabat/instansi yang memang diberi kewenangan oleh norma lebih tinggi). Kedua, aspek materi muatan (apakah isi norma selaras dan tidak bertentangan dengan norma di atasnya). Dengan demikian, Stufenbau menyediakan “alat bedah” untuk menilai koherensi vertikal dalam sistem hukum: norma di level bawah tidak boleh mengganggu, mengubah, atau menggeser fungsi norma di level atas, dan tidak boleh dipakai melebihi ruang lingkup subjek atau objek pengaturannya.

Dalam konteks Indonesia, teori Stufenbau sering dipakai untuk menjelaskan pentingnya hierarki peraturan dan kebutuhan harmonisasi peraturan perundang-undangan. Artikel konseptual tentang Stufenbau menegaskan bahwa norma yang lebih rendah harus tunduk dan “tidak boleh bertentangan” dengan norma yang lebih tinggi, dengan *grundnorm* sebagai puncak sistem.²² Dalam praktik pembentukan dan penerapan hukum, doktrin ini mendorong cara kerja yang sistematis: ketika ada masalah hukum, penafsir (termasuk hakim) perlu memetakan terlebih dahulu norma mana yang paling relevan dan “lebih tinggi” untuk dijadikan rujukan, lalu memastikan norma di bawahnya tidak dipakai secara keliru.

²² Prandy A.I. Fanggi, “Analisis Konseptual Stufenbau Theory Terhadap Tata Peraturan Perundang Undangan Di Indonesia”, *Jurnal Rekomendasi Hukum Universitas Mataram*, Volume 1, Issue 2, May 2025, E-ISSN

Keterkaitan teori Stufenbau dengan penelitian terletak pada fungsinya sebagai alat uji untuk menilai apakah pertimbangan majelis hakim dalam Putusan 526/Pdt.G/2025/PA.AGM telah menggunakan norma secara tepat dalam struktur bertingkat (hierarki norma), khususnya ketika majelis menerapkan PP 10 Tahun 1983 jo. PP 45 Tahun 1990 terhadap subjek yang berstatus PPPK. Dalam perspektif Stufenbau, setiap norma hanya sah dan tepat dipakai bila sesuai dengan kedudukannya dalam sistem bertingkat—“*norms are layered in a hierarchical structure... until... Basic Norm (Grundnorm)*” sehingga fokus penelitian ini bukan sekadar “PP 45/1990 ada”, melainkan apakah PP 45/1990 layak dijadikan standar formil bagi PPPK dalam putusan tersebut.

3. Applied Theory: Harmonisasi vertikal: asas *lex superior derogat legi inferiori*

Dari teori hierarki norma, lahir prinsip-prinsip teknis untuk menjaga keteraturan. Prinsip yang paling sering dipakai dalam harmonisasi vertikal ialah *lex superior derogat legi inferiori*, yakni norma yang lebih tinggi mengesampingkan norma yang lebih rendah jika terjadi pertentangan. Dalam rujukan buku ajar perundang-undangan, asas ini dijelaskan secara lugas: “Asas *lex superior derogat legi inferiori* berarti... norma... yang lebih tinggi meniadakan

keberlakuan... norma... yang lebih rendah.”²³ Rumusan ini penting karena memberi pegangan operasional: ketika dua norma “bertabrakan”, penafsir harus mendahulukan norma yang lebih tinggi.

Dalam literatur jurnal, asas *lex superior* juga diterangkan sebagai prinsip bahwa peraturan yang lebih tinggi “harus didahulukan” dan peraturan yang lebih rendah “tidak boleh bertentangan” dengan peraturan yang lebih tinggi.²⁴ Meskipun contoh yang dibahas bisa berbeda (misalnya benturan surat edaran melawan undang-undang), logika dasarnya tetap sama dan dapat dipakai sebagai kerangka analisis untuk semua kasus disharmoni vertikal, termasuk ketika norma tertentu dipaksakan sebagai syarat yang “mengikat” padahal tidak punya dasar yang memadai dalam norma yang lebih tinggi atau tidak tepat dari sisi subjek pengaturannya.

Dengan perangkat ini (*lex superior*), dapat memeriksa dua potensi problem harmonisasi yang sering muncul:

- 1) Norma level bawah “menambah syarat” yang tidak didukung norma lebih tinggi (misalnya syarat administratif yang berubah menjadi syarat formil beracara).
- 2) Norma dipakai melampaui ruang lingkup subjek/objeknya (misalnya norma yang jelas ditujukan bagi subjek A diterapkan pada subjek B tanpa dasar penghubung yang sah).

²³ Fakhry Amin, dkk, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Banten: PT Sada Kurnia Pustaka, 2023), h. 76

²⁴ Sri Warjiyati, dkk, “Benturan Norma dalam Implementasi Asas *Lex Superior* Derogate *Legi Inferiori* pada Surat Edaran dan Undang-Undang”, *JRH: Reformasi Hukum*, ISSN 1693-9336 | e-ISSN 2686-1598 Vol.28 No.3 Desember 2024 (page. 234–250)

Di sinilah asas *lex superior* memperkaya analisis. Bila penerapan PP 45/1990 terhadap PPPK memunculkan situasi bahwa PPPK “seolah-olah wajib” mengikuti mekanisme izin PNS, sementara kerangka norma PPPK tidak mengaturnya secara tegas, maka terdapat potensi disharmoni: bukan semata pertentangan bunyi pasal, tetapi ketidakselarasan penerapan norma (norma digunakan melampaui subjeknya dan berpotensi menciptakan syarat baru). Secara prinsip, *lex superior* mengingatkan bahwa keberlakuan suatu syarat harus punya pijakan yang sah dalam struktur norma, dan norma yang lebih rendah tidak boleh “mengalahkan” atau menggeser dasar yang lebih tinggi.

I. Sistematika Penulisan

Proposal ini disusun dalam lima bab utama dengan beberapa subbab yang akan diuraikan secara ringkas sebagai berikut:

Bab I: Pendahuluan. Bab pembuka ini mencakup:

- Konteks penelitian (latar belakang)
- Fokus penelitian (rumusan masalah)
- Sasaran penelitian (tujuan)
- Kontribusi penelitian (manfaat)
- Kajian literatur terkait (penelitian relevan)
- Landasan konseptual (kerangka teori)
- Alur penulisan (sistematika)

Bab II: Kerangka Teoretis. Bab ini akan membahas:

1. Tinjauan konseptual tentang perceraian

2. Landasan Teoretis tentang Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK)
3. Pengaturan Perceraian Pegawai Negeri Sipil dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990

Bab III: Metodologi Penelitian. Bagian ini menguraikan:

- Pendekatan penelitian (jenis penelitian)
- Lokus penelitian (tempat penelitian)
- Jenis dan sumber data
- Teknik pengumpulan data
- Metode analisis data

Bab IV: Analisis dan Pembahasan. Bab ini akan mengkaji:

A. Hasil Penelitian

1. Proses Pemeriksaan Dan Penyelesaian Perkara Perceraian PPPK oleh Majelis Hakim dalam Putusan Nomor 526/Pdt.G/2025/PA.Agm di Pengadilan Agama Arga Makmur
2. Pertimbangan Majelis Hakim (Ratio Decidendi) Dalam Menjatuhkan Putusan Perceraian PPPK pada Putusan Nomor 526/Pdt.G/2025/PA.AGM di Pengadilan Agama Arga Makmur

B. Pembahasan

1. Proses Pemeriksaan Dan Penyelesaian Perkara Perceraian PPPK oleh Majelis Hakim dalam Putusan Nomor 526/Pdt.G/2025/PA.Agm di Pengadilan Agama Arga Makmur

2. Pertimbangan Majelis Hakim (Ratio Decidendi) Dalam Putusan

Nomor 526/Pdt.G/2025/PA.AGM

Bab V: Simpulan dan Rekomendasi. Bagian penutup berisi:

- Temuan utama penelitian
- Saran kebijakan sebagai solusi permasalahan

