

OK  
OK  
346.01-6  
Kop  
/

DEPARTEMEN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
DIREKTORAT JENDERAL PENDIDIKAN TINGGI  
UNIVERSITAS AIRLANGGA

**ASPEK JURIDIS PERCERAIAN  
DILINGKUNGAN PEGAWAI NEGERI SIPIL**  
(Studi Ovservasi Terhadap Alasan Perceraian dan Penegakan  
Disiplin Dilingkungan Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Timur)

**SELESAI**

**PAMERAN**

FEB 1997

3000141963141 - 3 ✓

Ketua Peneliti :

A. Yudha Hernoko, SH.



MILIK  
PERPUSTAKAAN  
UNIVERSITAS AIRLANGG.  
SURABAYA



30001419631413

**LEMBAGA PENELITIAN UNIVERSITAS AIRLANGGA**

Dibiayai Oleh : DRK DPP Unair 1994/1995

SK.Rektor Nomor : 4815/PT03.H/N/1994

Nomor : 34



DEPARTEMEN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
ABLN Perpustakaan Universitas Airlangga  
**UNIVERSITAS AIRLANGGA**  
**LEMBAGA PENELITIAN**

- |                                    |                                 |  |
|------------------------------------|---------------------------------|--|
| 1. Puslit dan Pembangunan Regional | 4. Puslit Lingkungan Hidup      | 8. Puslit Kependudukan dan Pembangunan |
| 2. Puslit Obat Tradisional         | 5. Puslit dan Pengembangan Gizi | 9. Puslit Bioenergi                    |
| 3. Puslit Pengembangan Hukum       | 6. Puslit/Studi Wanita          | 10. Puslit/Studi Kesehatan Reproduksi  |
|                                    | 7. Puslit Olahraga              |  |

Jl. Darmawangsa Dalam No. 2 Telp. (031) 42322 Fax. (031) 42322 Surabaya 60286

3000141963141

IDENTITAS DAN PENGESAHAN  
 LAPORAN AKHIR HASIL PENELITIAN

**MILIK**  
**PERPUSTAKAAN**  
**UNIVERSITAS AIRLANGGA**  
**SURABAYA**

1. a. Judul Penelitian : Aspek Juridis Perceraian Dilingkungan Pegawai Negeri Sipil (Studi Ovservasi Terhadap Alasan Perceraian Dan Penegakan Disiplin Dilingkungan Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Timur)
- b. Macam Penelitian : ( ) Fundamental, (V) Terapan, ( ) Pengembangan  
( ) Institusional
- c. Katogori Penelitian : ( ) I (V) II ( ) III ( ) IV
2. Kepala Proyek Penelitian
  - a. Nama Lengkap Dengan Gelar : A. Yudha Hernoko, SH.
  - b. Jenis Kelamin : Laki-Laki
  - c. Pangkat/Golongan dan NIP : Penata Muda/IIIa/131 878 393
  - d. Jabatan Sekarang : Staf Pengajar
  - e. Fakultas / Jurusan : Hukum/Keperdataan
  - f. Univ./Inst./Akademi : Universitas Airlangga
  - g. Bidang Ilmu Yang Diteliti : Hukum
3. Jumlah Tim Peneliti : 4 (empat) Orang
4. Lokasi Penelitian : Surabaya
5. Kerjasama dengan Instansi Lain
  - a. Nama Instansi : -
  - b. A l a m a t : -
6. Jangka Waktu Penelitian : 6 (enam) bulan
7. Biaya Yang Diperlukan : Rp 2.000.000,00
8. Seminar Hasil Penelitian
  - a. Dilaksanakan Tanggal : 5 Mei 1995
  - b. Hasil Penelitian : ( ) Baik Sekali (V) Baik  
( ) Sedang ( ) Kurang

Surabaya, 24 Mei 1995

Mengetahui/ Mengesahkan :  
 a.n. Rektor  
 Ketua Lembaga Penelitian,

Prof. Dr. Noor Cholies Zaini *f*  
 NIP. 130 355 372

ASPEK JURIDIS PERCERAIAN DILINGKUNGAN PEGAWAI NEGERI SIPIL  
(Studi Ovservasi Terhadap Alasan Perceraian dan  
Penegakan Disiplin Dilingkungan Pemerintah  
Daerah Tingkat I Jawa Timur)

Peneliti :

A. Yudha Hernoko, SH.  
Soeherman Djama1, SH.  
Leonora Bakarbesy, SH.  
M. Isnaeni, SH.

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA

LEMBAGA PENELITIAN UNIVERSITAS AIRLANGGA  
Dibiayai Oleh : SPP/DPP Unair Tahun 1994/1995  
SK. Rektor Nomor : 4815/PT03.H/N/1994  
Tanggal : 27 Juni 1994

## RINGKASAN PENELITIAN

Judul Penelitian : **ASPEK JURIDIS PERCERAIAN DILINGKUNGAN  
PEGAWAI NEGERI SIPIL (Studi Observasi Terhadap  
Alasan Perceraian Dan Penegakan Disiplin Dilingkungan  
Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Timur**

Ketua Peneliti : **A. Yudha Hernoko**  
Anggota Peneliti : **Soehirman Djamal**  
**M. Isnaeni**  
**Leonora Bakarbesy**

Fakultas/Puslit : **Hukum**  
Sumber Biaya : **DPP/SPP Universitas Airlangga Tahun 1994/1995**  
**SK. Rektor Nomor:4815/PT.03.H/N/1994**  
Tanggal : **27 Juni 1994**

---

### 1. Masalah Penelitian

Pegawai negeri sipil sebagai aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat dituntut untuk dapat berperilaku sebagai figur panutan dan teladan. Terlebih di era PJPT II, peran sentral tampaknya masih bertumpu pada seapak terjang serta kiprahnya dalam mensukseskan pembangunan nasional.

Sebagai figur panutan dan teladan, baik kehidupan pribadi maupun keluarganya pegawai negeri sipil selalu menjadi sorotan. Untuk itu kehidupan rumah tangga pegawai negeri sipil harus selalu harmonis dan penuh kebahagiaan. Dengan demikian masalah perceraian merupakan hal yang sangat dihindari, namun toh tetap juga ada dan terjadi perceraian. Dalam upaya untuk membatasi dan mengatur masalah tersebut selain diatur dengan aturan umum, maka bagi pegawai negeri sipil diterapkan juga aturan khusus yang mengikat dan harus ditaati. Hal ini dimaksudkan untuk lebih meningkatkan profesionalisme serta jiwa pengabdian pegawai negeri sipil agar menjadi patriot bangsa dalam pembangunan nasional.

Sehubungan dengan masalah tersebut, perlu kiranya dikaji penerapan aturan hukum yang berlaku serta bagaimana upaya penindakan bila terjadi pelanggaran, khususnya dilingkungan Pemda tingkat I Jawa Timur. Untuk itu dalam penelitian ini dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Alasan-alasan apa yang menyebabkan tingkat perceraian dilingkungan pegawai negeri sipil cukup memperhatikan?
2. Bagaimana penegakan disiplin bagi pegawai negeri sipil yang melakukan pelanggaran terhadap aspek-aspek hukum perkawinan/perceraian?



## 2. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

Penelitian ini bertujuan mengkaji peraturan-peraturan tentang perkawinan-perceraian, khususnya yang berlaku bagi pegawai negeri sipil. Dengan adanya peraturan yang mengatur dan membatasi tersebut diharapkan akan menghasilkan perilaku pegawai negeri berdedikasi tinggi dan mampu menjadi panutan serta teladan.

Selain itu, dalam penelitian ini diharapkan mampu memberikan solusi terhadap kendal maupun yang ada dalam rangka pemasyarakatan UU Perkawinan serta penegakan disiplin dilingkungan pegawai negeri sipil.

## 3. Metode Pendekatan

Pelaksanaan penelitian dilakukan dengan menggunakan metode sebagai berikut:

- Penelitian lapangan, survey serta penelitian cross sectional dilingkungan Pemda Tingkat I Jawa Timur.

Sumber Data:

- Primer, melalui wawancara dengan Irwilprop Pemda Tingkat I Jawa Timur, yang menangani kasus-kasus perceraian dan penegakan disiplin.
- Sekunder, melalui sumber kepustakaan

Populasi & Sampel:

Populasi : pegawai negeri dilingkungan Pemda Tingkat I Jawa Timur

Sampel : kasus hasil penanganan Irwilprop Jatim

Analisis:

Analisis secara juridis kualitatif, dengan diberikan (deskriptif) serta dikaitkan dengan asas, prinsip serta doktrin. Pada akhir penelitian dilakukan penarikan kesimpulan.

## 4. Simpulan Dan Saran

Pegawai negeri sipil mempunyai peran yang penting dalam pembangunan nasional dewasa ini. Sebagai figur panutan dan teladan, kehidupan pribadi maupun rumah tangganya selalu menjadi sorotan. Ketidak harmonisan rumahtangga yang bermuara pada perceraian sedapat mungkin dihindarkan. Untuk itu telah diatur dalam aturan umum dan aturan khusus, yang mengikat dan membatasi pegawai negeri sipil. Untuk itu setiap pelanggaran akan mendapat sanksi dan tindakan disiplin.

Perlunya peningkatan profesionalisme, pembinaan dan arahan dilingkungan pegawai negeri sipil demi terwujudnya sosok pengabdian yang berdedikasi tinggi dengan jiwa serta semangat pengabdian yang tanpa pamrih. Dus, keberhasilan pembangunan paling tidak turut ditentukan oleh kualitas dari pegawai negeri sipil itu.

## KATA PENGANTAR

Segala puji syukur kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena hanya dengan rahmat dan hidayah-Nya maka penelitian ini dapat terselesaikan. Menyadari kekurangan yang ada, demikian pula dengan terbatasnya waktu, sarana serta prasarana yang tersedia tentunya hasil akhir dari penelitian ini belum dapat disajikan secara sempurna. Namun demikian dengan segala daya dan upaya telah diupayakan secara maksimal dengan tidak mengurangi arti dan tujuan dari penelitian ini sendiri.

Semoga penelitian ini dapat memberi arti bagi ilmu pengetahuan, khususnya bagi khasanah ilmu hukum. Bagaimanapun juga segala saran dan perbaikan yang bersifat membangun sangat diharapkan demi kesempurnaannya. Tak lupa ucapan terima kasih kami sampaikan kepada semua pihak yang telah membantu pelaksanaan penelitian ini. Sekali lagi terima kasih.

Surabaya, April 1995

Peneliti

## DAFTAR ISI

RINGKASAN PENELITIAN .....	ii
KATA PENGANTAR .....	iv
DAFTAR ISI .....	v
BAB I PENDAHULUAN .....	1
1.1. Latar Belakang Masalah .....	1
1.2. Permasalahan .....	4
1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian .....	6
BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....	7
BAB III METODE PENELITIAN .....	10
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN .....	12
4.1. Penyebab/Alasan Perceraian .....	12
4.2. Penegakan Disiplin dan Penerapan Sanksi .....	17
BAB V PENUTUP .....	24
DAFTAR TABEL .....	27
DAFTAR PUSTAKA .....	28

## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Derap langkah pembangunan nasional telah lama dikumandangkan, terlebih lagi dalam masa sekarang ini, telah dimulai periode Pembangunan Jangka Panjang Tahap Kedua (PJPT II). Sebagaimana pada tahapan pembangunan sebelumnya, PJPT II merupakan pembangunan masyarakat Indonesia seutuhnya, materiil dan spirituil, jasmani dan rohani. Sehingga pembangunan yang telah, sedang dan akan dilaksanakan, hasil-hasilnya dapat dirasakan secara adil dan merata oleh seluruh rakyat Indonesia, disegala lapisan dan tingkat strata sosial.

Keberhasilan pembangunan, khusus pada PJPT II, menuntut kesiapan dan peran aktif berbagai pihak, baik pemerintah maupun warga masyarakat. Diperlukan gerak langkah yang seiring dan harmonis agar tujuan pembangunan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 dapat tercapai. Dalam rangka untuk mencapai tujuan dimaksud diperlukan aparatur pemerintah yang bersih dan berwibawa, berdaya guna dan berhasil guna.



Pegawai Negeri Sipil sebagai salah satu aparatur pemerintah dituntut untuk mampu berkiprah di dalam pembangunan, sebagai motor penggerak yang handal dan dinamis. Sosok pegawai negeri sipil harus mampu menjadi panutan dan teladan bagi warga masyarakat lainnya, termasuk pola perilaku dan kehidupan rumah tangganya. Kehidupan pegawai negeri sipil secara umum akan menjadi tolak ukur bagi keberhasilan pembangunan, mengingat demikian penting dan sentralnya posisi serta peran pegawai negeri sipil ditengah-tengah masyarakat.

Ditengah-tengah perubahan serta globalisasi yang demikian pesat, dengan segenggam tekad untuk mengabdikan, serta dengan apresiasi yang apa adanya tentunya tuntutan akan sosok pegawai negeri yang ideal sangatlah sulit dinalar. Terlepas dari kurang dan lebihnya, sebenarnya bagi pegawai negeri patut diberi penilaian tersendiri, meski dengan imbalan yang terkadang lebih rendah dibanding ketentuan pemerintah mengenai kebutuhan fisik minimum (KFM) dan ketentuan upah minimum (KUM) dalam sistem pengupahan buruh, namun toh dedikasi dan semangat itu tak luntur juga.

Dari kondisi yang serba kompleks dewasa ini, kehidupan rumah tangga pegawai negeri sipil sangat diharapkan merupakan rumah tangga yang harmonis penuh kebahagiaan, sehingga akan membawa pengaruh yang positif

bagi masyarakat dan lingkungannya. Terlepas dari jerih payah membanting tulang untuk memenuhi kebutuhan keluarga yang semakin besar saja, sedangkan di sisi lain imbalan gaji yang diterima (dijamin) tidak akan mencukupi kebutuhan keluarga, toh berlaku pakem bahwa profesi pegawai negeri adalah profesi terhormat (berasal dari pandangan sebagian masyarakat yang merupakan warisan sejarah kolonial yang bersifat feodal, dimana sudah waktunya untuk dikoreksi). Dus dalam scope lebih luas berpengaruh pada pelaksanaan dan keberhasilan program-program pembangunan. Namun demikian, sebagai pembawaan kodrati dan manusiawi, bahtera kehidupan rumah tangga pegawai negeri tak luput dari guncangan dan cobaan. Kondisi demikian dirasa memprihatinkan, terlebih menimpa sosok pegawai negeri sipil yang nota bene harus menjadi panutan dan teladan. Mengingat rambu-rambu peraturan yang mengatur dan mengikat demikian banyaknya, tentunya patut disimak dan dikaji secara mendalam agar nantinya dapat dicapai kemantapan dan kesempurnaan kehidupan rumah tangga. Suatu bahtera rumah tangga yang bahagia, kekal dan abadi berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, suatu keluarga yang sakinah, mawadah dan rahmah.

Secara umum mengenai kehidupan rumah tangga (perkawinan) bagi warga negara Republik Indonesia telah diatur dalam Undang-undang Nomer 1 Tahun 1974 tentang

Perkawinan. Sedang bagi pegawai negeri sipil, selain aturan tersebut masih terdapat beberapa aturan khusus yang bersifat mengikat dan membatasinya, antara lain Peraturan Pemerintah Nomer 10 Tahun 1983 yang diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Nomer 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil dan Peraturan Pemerintah Nomer 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang merupakan saran penegakan disiplin pegawai negeri sipil.

Melihat demikian rigid dan ketatnya aturan yang membatasi dan mengatur ruang gerak pegawai negeri sipil serta rambu-rambu peraturan lainnya, tentunya bagi pegawai negeri sipil sangat sulit untuk menerobos atau melanggarnya. Namun demikian dalam praktek masih saja terjadi, khususnya perceraian, yang dilakukan pegawai negeri sipil. Keadaan seperti ini apabila menggejala dan terjadi dikalangan pegawai negeri sipil sungguh merupakan keprihatinan, sehingga hal ini akan berdampak pada kurang disiplin dan rendahnya apresiasi masyarakat terhadap profesi pegawai negeri yang seharusnya menjadi panutan dan teladan. Pada akhirnya lembaga perkawinan yang bersifat suci dan sakral akan menjadi demikian mudahnya dipermainkan oleh insan-insan yang tidak bertanggung jawab baik kepada bangsa, negara dan agama.

## 1.2. Permasalahan

Demikian penting dan sentralnya peranan pegawai negeri sipil sebagai motor dan penggerak pembangunan, pada dasarnya akan menuntut pegawai negeri untuk mampu tampil sebagai sosok teladan dan panutan bagi masyarakat sekitarnya, termasuk pula sisi kehidupan pribadi dan keluarganya, haruslah menampakkan wujud keharmonisan dan kebahagiaan. Mengingat pentingnya peran tersebut, maka bagi pegawai negeri dipagari rambu-rambu berupa peraturan-peraturan yang mengikat dan harus ditaati.

Sebagai aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat, yang harus mampu menjadi sosok panutan dan teladan, maka aspek kehidupan (keluarga) harus serasi dan harmonis. Dus dalam pelaksanaan tugasnya pegawai negeri sipil tidak terganggu oleh masalah intern keluarganya. Pengaturan aspek hukum keluarga (perkawinan) bagi pegawai negeri sipil terasa lebih ketat dan mengikat, serta diikuti dengan sanksi disiplin kepegawaian. Hal ini sebagai konsekuensi logis dari predikat yang diembannya. Disinyalir di lingkungan pegawai negeri sipil tingkat pelanggaran dibidang hukum keluarga cukup memprihatinkan. Kondisi ini diindikasikan sebagai tolak ukur kurangnya disiplin serta perhatian yang serius terhadap aturan hukum yang berlaku, yang pada akhirnya akan berakibat pada terganggunya sistem sosial yang

telah tertata. Untuk itu dalam penelitian ini dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

- Alasan-alasan apa yang menyebabkan terjadinya perceraian di lingkungan pegawai negeri sipil ?
- Bagaimana penegakan disiplin pegawai negeri sipil yang melakukan pelanggaran terhadap aspek-aspek hukum perkawinan (perceraian) ?

### **1.3. Tujuan Dan Manfaat Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui penerapan aspek-aspek hukum keluarga (perkawinan) yang diberlakukan bagi pegawai negeri sipil di lingkungan Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Timur. Hal ini dikaitkan dengan peran dan posisi sentral pegawai negeri sipil sebagai figur teladan dan panutan bagi masyarakat sekitarnya. Selain itu juga ditelaah proses penanganan pelanggaran serta penegakan disiplin yang dilakukan oleh Inspektorat Wilayah Pemda Tingkat I Jawa Timur.

Dengan penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangan pemikiran, khususnya yang berkaitan dengan aspek hukum (keluarga) yang mengaturnya. Lebih lanjut tentunya diharapkan kadar kesadaran dan kedisiplinan pegawai negeri di bidang hukum, khususnya hukum keluarga akan lebih meningkat.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

Keluarga merupakan unit terkecil suatu masyarakat yang merupakan wujud atau gambaran suatu komunitas besar yang bernama negara. Ungkapan tersebut tentunya tidak berlebihan mengingat demikian penting dan sentralnya posisi suatu keluarga di dalam membina kehidupan sosial bersama, karena dari keluargalah segala sesuatu dimulai, disinilah tertib sosial dan tata nilai mulai ditanamkan bagi seluruh anggota keluarga.

Tertib sosial dan tata nilai yang ada dimasyarakat pada umumnya bermuara pada pengaturan aspek hukum selain juga diatur dengan norma-norma sosial lainnya. Namun demikian untuk masa sekarang terdapat kecenderungan untuk diatur dan dilegitimisasikan dalam aturan hukum yang berlaku dan mengikat setiap warga masyarakat. Satu tujuan utama dari pengaturan tersebut adalah agar tercipta tertib masyarakat dalam suasana pergaulan yang saling menghormati dan menghargai.

Pengaturan hukum (keluarga-perkawinan/perceraian) bagi pegawai negeri tersebar dalam aturan umum dan aturan khusus. Aturan umum antara lain, UU 1/1974 tentang Perkawinan, PP 9/1975 tentang Pelaksanaan UU 1/1974, UU 7/1989 tentang Peradilan Agama. Sedang aturan

khusus yang mengatur secara rigid dan ketat serta harus ditaati, antara lain PP 10/1983 yang diperbaharui dengan PP 45/1990 tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian bagi pegawai negeri sipil, PP 30/1980 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Surat Edaran Badan Administrasi Negara, Nomer : 08/SE/1983 jo. Surat Edaran Ketua Badan Administrasi Negara Nomer: 48/SE/1990 tentang Teknis Pelaksanaan PP 10/1983 dan PP 45/1990.

Aturan umum maupun khusus sebagaimana tersebut diatas dimaksudkan untuk mempersulit terjadi perceraian di lingkungan pegawai negeri sipil. Masalah perceraian merupakan langkah darurat dan jalan terakhir yang dapat ditempuh, jadi merupakan ultimum remidium. Upaya untuk mempersulit perceraian merupakan penghormatan terhadap lembaga perkawinan yang dipandang sakral dan beraspect religius. Betapa dirasakan telah terjadi degradasi (berkurangnya penghargaan) terhadap lembaga perkawinan, dimana model kawin cerai, kumpul kebo, samen leven ataupun model-model hubungan ilegal lainnya, yang menurut mereka merupakan cermin kehidupan modern yang sekuler, namun yang sesungguhnya kondisi tersebut merupakan pelecehan terhadap tatanan dan tertib sosial yang baik serta menunjukkan betapa rendahnya martabat manusia itu.

Perceraian adalah merupakan malapetaka, tetapi suatu malapetaka yang perlu untuk tidak menimbulkan

malapetaka lain yang lebih besar bahayanya. Undang-undang perkawinan nasional dalam hal perceraian ini menganut prinsip mempersukar terjadinya perceraian, karena perceraian memberi pengaruh baik atau buruknya kehidupan masyarakat, khususnya masyarakat Indonesia yang berdasarkan Pancasila. Karena itu selain perkawinan, perceraian perlu pula dimengerti dan dipahami dengan sempurna oleh setiap warga negara Indonesia, agar perceraian tidak lagi menjadi permainan atau dipermainkan oleh anggota masyarakat, demi kebahagiaan, kesejahteraan dan ketenteraman keluarga, masyarakat dan negara (H.M. Djamil Latif : 1982-12)

Pelanggaran (hukum keluarga-perkawinan/perceraian yang dilakukan oleh pegawai negeri sipil akan berakibat dijatuhkannya sanksi administratif dan sanksi disiplin. Pada dasarnya dengan banyaknya syarat yang mengikat akan membuat pegawai negeri sipil yang bersangkutan harus berpikir ulang. Namun demikian dalam praktek masih saja terjadi perceraian dilingkungan pegawai negeri sipil, sehingga perlu mendapat perhatian serta solusi sebagai upaya penanggulangannya.

### BAB III

#### METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini digunakan metode pendekatan sebagai berikut :

Penelitian ini mengambil obyek di lingkungan Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Timur, dimana dalam penanganan kasus yang menyangkut disiplin pegawai negeri sipil ditangani oleh Inspektorat Wilayah Pemda Tingkat I Jawa Timur, (termasuk masalah keluarga-perceraian), meliputi pemeriksaan/penanganan samapi penindakan (pemberian sanksi).

Penanganan oleh Inspektorat Wilayah Dilingkungan Pemerintah Daerah Propinsi Tingkat I Jawa Timur, yang dimaksud adalah hasil penanganan selama dilakukannya dalam pelaksanaan Gelar Operasi di seluruh daerah Tingkat II di Jawa Timur yang kemudian ditindaklanjuti oleh Inspektorat Wilayah, serta kemudian disajikan dalam bentuk tabel.

Kajian utama dalam penelitian ini adalah hubungan antara aturan-aturan yang memagari pegawai negeri sipil dalam hal pelaksanaan perkawinan dan perceraian, berupa Aturan umum UU 1/1974 tentang Perkawinan serta PP 9/1975 sebagai aturan pelaksana Undang-undang tersebut, serta aturan khusus PP 45/1990 sebagai Pengganti PP 10/1983

Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, PP 30/1980 Tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil, serta SE BAKN Nomer : 48/SE/1990 tentang Petunjuk Pelaksanaan PP 45/1990 Tentang Perubahan Atas PP 10/1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.

**Sumber Data :**

Data Sekunder, berupa bahan hukum, hasil penanganan Inspektorat Wilayah pada pelaksanaan Gelar Operasi, keputusan Pemda, putusan lain yang terkait, literatur penunjang.

**Populasi Dan Sampel**

Populasi : berasal dari hasil penanganan pihak inspektorat Wilayah Pemda Tingkat I Jawa Timur pada Gelar Pengawasan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur Tahun Pemeriksaan 1991 sampai dengan 1994.

Sampel : berasal dari hasil penanganan pihak inspektorat Wilayah Pemda Tingkat I Jawa Timur pada Gelar Pengawasan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur Tahun Pemeriksaan 1991/1992 dan 1993/1994.

Analisis dilakukan dengan menggunakan metode analisa juridis kualitatif, dengan mengaitkan antara teori dengan temuan praktek. Data dipaparkan (secara deskriptif), tabel-tabel yang disajikan sebagai sarana untuk



mempermudah visualisasi pemahaman dan dengan pendekatan  
juridis dianalisis dengan pola pikir yang deduktif.  
Langkah selanjutnya berupa penarikan kesimpulan.



## BAB IV

### HASIL DAN PEMBAHASAN

#### 4.1. Penyebab/Alasan Perceraian

Pembangunan yang telah, sedang dan akan dilakukan oleh segenap bangsa Indonesia adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya, materiil dan spirituil, jasmani dan rohani. Hal ini telah ditegaskan dalam GBHN yang merupakan landasan operasional bangsa dalam mewujudkan dan mengisi cita-cita perjuangan bangsa.

Manusia, selain sebagai individu maka ia adalah insan sosial yang selalu berinteraksi dengan individu lainnya. Dalam interaksi yang tercipta tersebut, salah satu tali simpul yang utama adalah perkawinan, dimana hal ini merupakan wujud peradaban tertinggi umat manusia sebagai kalifah di muka bumi ini. Namun perjalanan hidup umat manusia tidak selalu dapat di logika dan diperkirakan secara matematis, termasuk bahtera suatu perkawinan yang nota bene pelakunya adalah pegawai negeri. Bahtera perkawinan pegawai negeri pun tak luput dari goncangan dan cobaan, adakalanya kendala tersebut dapat diatasi bersama namun tak jarang juga berakhir dengan kondisi tragis, bermuara pada perceraian.

Perceraian merupakan momok bagi keluarga yang sedapat dan sejauh mungkin dihindari, namun demikian meski telah disadari efek negatif dari akibat yang ditimbulkannya, ternyata dalam sepanjang sejarah umat manusia masalah ini masih selalu melingkar dan mengge- layutinya. Tak lepas dari itu, pegawai negeri sebagai sosok panutan bagi masyarakat sekitarnyaapun terjemah dengan masalah ini.

Bagi pegawai negeri sipil aturan mengenai perka- winan (termasuk didalamnya perceraian) secara umum telah diatur dalam UU 1/1974 Tentang Perkawinan, beserta beberapa aturan pelaksana dan ketentuan lain yang ter- kait, antara lain PP 9/1975 Tentang Pelaksanaan UU Perkawinan diatas. Peraturan tersebut berlaku secara unifikasi bagi seluruh warga negara Indonesia.

UU 1/1974 dalam pasal 39 ayat 2 (penjelasan) jo. PP 9/1975 pasal 19, merinci alasan-alasan yang dapat menjadi dasar perceraian, sebagai berikut :

- a. Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pematik, penjudi dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan;
- b. 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 lain dilaur

- kemampuannya;
- c. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung;
  - d. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan terhadap pihak yang lain;
  - e. Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit yang mengakibatkan tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami /istri;
  - f. Antara suami dan istri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan bahwa akan hidup rukun dalam rumah tangga.

Prof. R. Sardjono, S.H. menyatakan bahwa alasan-alasan lain yang dapat dipergunakan untuk bercerai selain yang disebut undang-undang. (Riduan Syahrani : 1986-51) Dalam pada itu pembuat undang-undang tidak memberikan penjelasan apa-apa kecuali "cukup jelas" terhadap alasan-alasan itu. Sedang menurut Riduan Syahrani perumusan alasan-alasan perceraian tersebut sifatnya masih terlalu umum, karenanya perlu penafsiran yang sesuai dengan jiwanya, agar kesalahan pengertian dari masyarakat dapat dihindarkan. Sehubungan dengan ini maka peranan yurisprudensi sangat besar sekali dalam menginterpretasi dan memberi arti alasan-alasan perceraian tersebut. (Riduan Syahrani : ibid)

Berikut ini disajikan tabel-tabel perceraian yang dilakukan pegawai negeri sipil sebagai hasil Gelar Pengawasan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur, Tahun Pemeriksaan 1991/1992 dan 1993/1994, berdasarkan Penyebab/Alasan Perceraian, Golongan Kepangkatan, Usia Pegawai Negeri Sipil dan Usia Perkawinan.

a. Menurut Penyebab/Alasan Perceraian

PENYEBAB/ALASAN	1991/1992		1993/1994	
	Jumlah	%	Jumlah	%
Meninggalkan Rumah	56	33,33	54	41,86
Perselisihan/Pertengkaran	68	40,48	43	33,33
Berzina	28	16,67	20	15,50
Penganiayaan	11	6,55	3	2,3
Penabuk/Penjudi	5	2,98	9	6,98
Hukuman Penjara	--	--	--	--
<b>J U M L A H</b>	<b>168</b>	<b>100</b>	<b>129</b>	<b>100</b>

**Keterangan :**

Dari tabel di atas terlihat pada periode 1991/1992 jumlah/prosentase terbanyak di sebabkan oleh alasan perselisihan/pertengkaran, sedang pada periode 1993/1994 jumlah/prosentase terbanyak di sebabkan oleh alasan meninggalkan rumah.

Namun apabila dikaji lebih mendalam, apapun alasannya semua bermuara pada perselisihan/pertengkaran yang terus menerus sehingga tidak dapat diharapkan rukun kembali.



## b. Menurut Golongan Kepangkatan

GOLONGAN/PANGKAT	1991/1992		1993/1994	
	Jumlah	%	Jumlah	%
I	35	20,83	33	25,58
II	119	70,83	73	56,59
III	14	8,33	23	17,83
IV	--	--	--	--
J U M L A H	168	100	129	100

## Keterangan :

Dari tabel di atas terlihat jumlah/prosentase terbanyak baik pada periode 1991/1992 maupun periode 1993/1994 berada pada golongan II.

## c. Menurut Usia Pegawai Negeri Sipil

USIA PNS	1991/1992		1993/1994	
	Jumlah	%	Jumlah	%
25 > 35	64	38,09	47	36,43
35 > 45	18	10,71	10	7,75
45 > 55	73	43,45	68	52,17
> 55	13	7,73	4	3,40
	168	100	129	100

## Keterangan :

Dari tabel di atas terlihat jumlah/prosentase terbanyak baik pada periode 1991/1992 maupun periode 1993/1994 berada pada usia antara 45 - 55 tahun.

## d. Menurut Usia Perkawinan

USIA PERKAWINAN	1991/1992		1993/1994	
	Jumlah	%	Jumlah	%
0 > 2	88	52,38	66	51,16
2 > 5	24	11,28	17	13,18
5 > 10	15	8,92	12	9,30
10 <	41	24,40	34	26,36
J U M L A H	168	100	129	100

**Keterangan :**

Dari tabel di atas terlihat jumlah/prosentase terbanyak baik pada periode 1991/1992 maupun periode 1993/1994 berada pada usia perkawinan 0 - 2 tahun.

Dari keterangan di atas (tabel a, b, c, dan d) hanya diberikan (dideskripsikan) jumlah/prosentase terbesar tanpa menjelaskan korelasi serta faktor-faktor yang mempengaruhinya.

**4.2. Penegakan Disiplin Dan Penerapan Sanksi**

Sebagaimana diketahui bahwa pembangunan nasional yang sedang dilaksanakan sekarang ini menuntut peran aktif semua pihak. Tak lepas dari kerangka sistem ini, pegawai negeri bahkan dituntut peran plusnya, karena selain sebagai salah satu pelaku pembangunan maka ia adalah sosok panutan dan teladan. Dalam pada itu, tegak berdirinya rumah tangga pegawai negeri dianggap berko-relasi erat dengan keberhasilan pembangunan beserta pemerataan hasil-hasilnya.

Penegasan betapa penting peran pegawai negeri dan kehidupan keluarganya, dapat dikaji dari kondideran PP 45/1990, yang menyatakan bahwa figur pegawai negeri sebagai 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, termasuk menyelenggarakan kehidupan keluarganya. Untuk dapat melaksanakan kewajiban yang demikian itu, maka kehidupan pegawai negeri sipil harus ditunjang yang serasi, sejahtera dan bahagai, sehingga setiap pegawai negeri sipil dalam melaksanakan tugasnya tidak akan banyak diganggu oleh masalah-masalah keluarganya.

Dengan meyang predikat yang demikian itu, konsekuensi lanjut adalah bahwa dalam masalah kehidupan rumah tangganya selain tunduk pada ketentuan umum yaitu UU Perkawinan dan peraturan pelaksanaannya, maka pegawai negeri tunduk pula pada aturan khusus yaitu PP 45/1990 jo. PP 10/1983, Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara, SE BAKN No. 48/SE/1990 tentang Petunjuk Pelaksanaan PP 45/1990 tentang Perubahan atas PP 10/1983 tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil. Aturan khusus tersebut dilandasi kehendak untuk menanamkan dan menegakkan disiplin, serta dalam rangka memberikan kepastian hukum dan keadilan.

Sebagaimana diketahui bahwa masalah perceraian merupakan langkah darurat (terakhir) yang ditempuh suatu pasangan hidup untuk mengakhiri ikatan bahteranya, hal itu merupakan jalan akhir setelah upaya-upaya lain tidak berhasil, dus adalah "ultimum remidium". Bahkan dalam ajaran agama katholik perkawinan hanya dapat diputuskan oleh tuhan dengan kematian, sedang dalam ajaran agama Islam perceraian adalah perbuatan yang dihalalkan tetapi sekaligus paling dibenci Allah. Hal ini menunjukkan betapa sebenarnya masalah perceraian sedapat mungkin dihindari, mengingat akibat yang ditimbulkan akan berpengaruh luas dan kompleks.

Bagi seorang pegawai negeri yang terpaksa mengakhiri bahtera rumah tangganya dengan perceraian, maka selain memenuhi persyaratan yang telah ditentukan dalam aturan umum undang-undang perkawinan dan aturan pelaksanaannya (yang merupakan aturan materiil dan formil beracaranya), baginya diperlakukan juga aturan khusus yang berlaku dilingkungannya.

Persyaratan maupun tata cara perceraian selain diatur dalam aturan umum sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, diatur lebih lanjut dalam PP 45/1990 sebagai peraturan yang merevisi PP 10/1983. Untuk prosedur perceraian maka harus ditempuh upaya sebagaimana diatur dalam pasal 3 PP 45/1990 yang menyatakan bahwa pegawai

negeri sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin atau surat keterangan lebih dahulu dari Pejabat. Izin atau surat keterangan tersebut harus diajukan secara tertulis yang disertai dengan alasan yang mendasari perceraian tersebut. Alasan yang dimaksud adalah alasan yang terdapat didalam UU 1/1974 pasal 39 ayat 2 (penjelasan) jo. PP 9/1975 pasal 19, dimana alasan ini dipertegas lagi dalam SE BAKN No. 45/SE/1990 jo. SE BAKN No. 08/SE/1983, sebagai berikut (Soetojo Prawirohamidjojo : 1986-136; lihat juga Riduan Syahrani: 66).

a. Salah satu berbuat zinah, yang dibuktikan dengan :

1. keputusan pengadilan;
2. surat pernyataan dari sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi yang telah dewasa yang melihat perzinahan itu. Surat pernyataan tersebut diketahui oleh pejabat yang berwajib serendah-rendahnya camat;
3. perzinahan itu dilakukan oleh satu pihak (suami atau istri) dengan tertangkap tangan. Dalam hal yang demikian maka pihak yang mengetahui secara tertangkap tangan itu membuat laporan....;

b. Salah satu pihak menjadi pemabuk, pemadat atau penjudi yang sukar disembuhkan yang dibuktikan dengan :

1. surat pernyataan dari 2 (dua) orang saksi yang telah dewasa;



2. surat keterangan dari dokter atau polisi yang menerangkan, bahwa menurut hasil pemeriksaan yang bersangkutan telah menjadi pemabuk, pematat, atau penjudi yang sukar disembuhkan/diperbaiki;
- c. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama 2 (dua) tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah ..., yang dibuktikan dengan surat pernyataan Kepala Kelurahan/Kepala Desa, yang disahkan oleh pejabat yang berwajib, serendah-rendahnya camat;
- d. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung, yang dibuktikan dengan Keputusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap;
- e. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak lain yang dibuktikan dengan visum et repertum dokter pemerintah;
- f. Antara suami dan istri terus-menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan untuk hidup rukun, yang dibuktikan dengan Surat Keterangan Kepala Desa/Kepala Kelurahan yang disahkan oleh pejabat yang berwajib, serendah-rendahnya camat.

Dari hal-hal di atas dapat disimpulkan bahwa perceraian yang dilakukan oleh seorang pegawai negeri

sipil persyaratan dan alasan-alasannya sesuai dengan yang diatur dalam UU 1/1974. Namun untuk mengajukan alasan-alasan tersebut harus didukung keterangan para saksi dan pembuktiannya harus disahkan oleh pejabat yang berwajib, sehingga terlihat adanya perbedaan antara pegawai negeri sipil dan bukan pegawai negeri sipil dalam mengajukan alasan-alasan perceraian, sekaligus terlihat bahwa ruang gerak untuk melaksanakan perceraian bagi pegawai negeri sipil dipersempit. (Soetojo Prawirohamidjojo : ibid)

Pejabat yang menjadi atasan pegawai negeri sipil yang akan bercerai dalam waktu selambat-lambatnya tiga bulan terhitung mulai ia menerima permintaan izin harus memberikan jawaban, berupa pemberian atau penolakan pemberian izin. Namun demikian sebelum jawaban itu diberikan oleh pejabat yang menjadi atasan pegawai negeri sipil yang bersangkutan, maka terlebih dahulu terdapat kewajiban untuk berusaha mendamaikan dan merukunkan kembali pasangan yang akan melakukan perceraian tersebut.

Dalam hal pegawai negeri sipil yang bersangkutan melanggar ketentuan tersebut dalam jangka waktu selambat-lambatnya satu bulan terhitung mulai terjadinya perceraian, maka kepadanya dijatuhi salah satu hukuman disiplin berat berdasarkan PP 30/1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

**MILIK**  
**PERPUSTAKAAN**  
**UNIVERSITAS AIRLANGGA**  
**SURABAYA**

Gelar Pengawasan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur yang dilaksanakan oleh Inspektorat Wilayah Propinsi Pemda Tingkat I Jawa Timur merupakan salah satu upaya pengawasan, pembinaan dan penegakan disiplin di lingkungan pegawai negeri sipil. Pelaksanaan gelar pengawasan ini sesuai dengan maksud Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 1989 tentang Pelaksanaan Tindak Lanjut Di Daerah, yang secara psikologis berdampak positif terhadap upaya meningkatkan pengawasan melekat (WASKAT) di lingkungan masing-masing. Dengan demikian upaya pemerintah dalam menumbuh kembangkan budaya pengawasan diharapkan dapat menciptakan aparatur pemerintah yang bersih dan berwibawa, sehingga dapat memacu proses tinggal landas.

Dalam kaitannya dengan perceraian di lingkungan pegawai negeri sipil di wilayah kerja Inspektorat Wilayah Propinsi Tingkat I Jawa Timur, selama proses penanganannya sebagaimana terlihat dari tabel yang telah terurai sebelumnya adalah proses perceraian yang dilakukan sesuai dengan prosedur (baik aturan materiil maupun formil telah dipenuhi). Pelanggaran terhadap prosedur perceraian ini selama gelar operasi dilaksanakan tidak terjadi, sehingga tidak ada langkah penindakan (penegakan disiplin) dalam kasus ini.

Yang perlu mendapat perhatian serta pengawasan yang komprehensif, bahwa mengingat demikian sulitnya dan birokratisnya proses perceraian (juga masalah poligami) bagi pegawai negeri sipil, maka bagi oknum tertentu lebih memilih jalan melakukan kumpul kebo, samen leven (hidup bersama tanpa ikatan perkawinan). Masalah ini tidak terungkap kepermukaan, dalam artian terlepas dari jangkauan gelar operasi yang dilaksanakan oleh Inspektorat Wilayah Propinsi, dikarenakan banyak faktor yang kompleks serta sikap kritis masyarakat yang semakin kurang, sehingga lebih permisif dengan keadaan-keadaan disekitarnya yang bertentangan dengan norma susila, agama maupun hukum. Tentunnya hal demikian harus segera diatasi solusi pemecahannya.

**BAB V****PENUTUP****5.1. Simpulan**

Bagi pegawai negeri sipil selain diatur dengan perangkat hukum umum, berlaku pula aturan khusus yang mengikat dan membatasi serta mengatur ruang gerak pegawai negeri sipil dalam kehidupan rumah tangganya. Di lingkungan pegawai negeri sipil pada dasarnya lebih sulit dilakukan, mengingat demikian rigid dan kakunya aturan yang mengatur dan membatasinya, namun bagaimanapun juga hal itu tetap saja terjadi. Proses perceraian yang terjadi tersebut telah melalui berbagai tahapan yang dimaksudkan untuk mencegah perceraian itu sendiri dan diharapkan kembali terjadi kerukunan hidup dalam rumah tangga. Seandainya tetap terjadi perceraian maka hal itu merupakan langkah terakhir setelah upaya lain tidak membuahkan hasil. Dus perceraian merupakan suatu "Ultimum remidium", sebagai pintu darurat demi untuk mencegah yang (lebih) mudharat.

Alasan-alasan perceraian yang menyebabkan perceraian sebagaimana terdapat didalam UU Perkawinan beserta aturan pelaksanaannya, namun demikian terdapat hal-hal yang kabur serta menimbulkan penafsiran yang meluas.



Di lingkungan Pemda Tingkat I Jawa Timur upaya untuk meningkatkan dan menegakkan disiplin aparat, termasuk masalah keluarga (perkawinan-perceraian), dilakukan dengan berbagai cara, yaitu pembinaan, pengarahan serta penindakan (pemberian sanksi). Hal ini dimaksud untuk membentuk sikap mental aparat yang berdedikasi, loyal dan berbudi luhur.

## 5.2. Saran

Perlunya peningkatan sikap mental dan profesionalisme dilingkungan pegawai negeri sipil, agar lebih mantap dan terarah dalam mengemban tugas dan tanggung jawabnya sebagai aparatur negara, abdi negara, abdi masyarakat. Dengan demikian diharapkan pengabdian yang diberikan (tanpa disertai pamrih) tersebut benar-benar dapat dirasakan segenap lapisan masyarakat. Sesuai dengan peran yang dimainkan pegawai negeri sipil sebagai figur panutan dan teladan.

Pembinaan, pengarahan serta penegakan disiplin (pemberian sanksi) terhadap pegawai negeri sipil dalam kaitannya dengan masalah perkawinan dan perceraian hendaknya tetap dilaksanakan dalam konteks peningkatan kualitas serta dedikasi pegawai negeri sipil. Untuk itu proses ini akan terlaksana apabila segenap jajaran yang ada (pimpinan serta bawahan) saling mengisi, asah, asih dan asuh.

Prinsip keteladanan dan panutan dari figur pegawai negeri sipil, termasuk keluarganya, masih tetap relevan dan urgen untuk dipertahankan serta ditumbuhkembangkan. Terlepas dari apresiasi serta imbalan yang relatif rendah, namun jiwa serta semangat pengabdian untuk menjadi yang terbaik bagi lingkungannya harus selalu ditanamkan di setiap jajaran, "rawe-rawe rantas, malang-malang putung", maju terus pantang mundur.



## DAFTAR TABEL

1. Tabel a. Menurut Penyebab/Alasan Perceraian
2. Tabel b. Menurut Golongan Kepangkatan
3. Tabel c. Menurut Usia Pegawai Negeri Sipil
4. Tabel d. Menurut Usia Perkawinan



## DAFTAR PUSTAKA

Asis Safioedin dan Djasadin Saragih, Himpunan Peraturan Perundang-undangan Hukum Perdata & Hukum Dagang, Cet.I, Sinar Wijaya, Surabaya, 1983.

Garis-garis Besar Haluan Negara 1993.

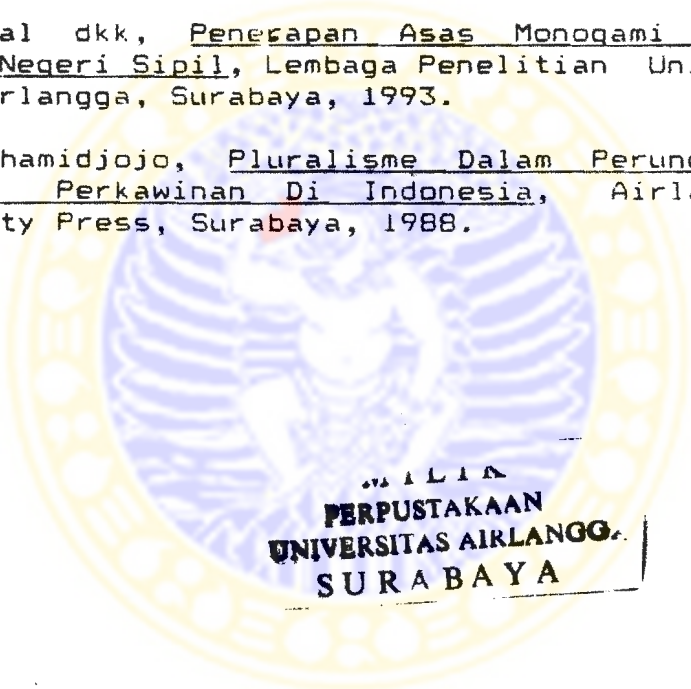
Riduan Syahrani, Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, Edisi I, Melton Putra, Jakarta, 1987.

Sayuti Thalib, Hukum Keluarga Indonesia, Cet.V, UI-Press, Jakarta, 1986.

Sidi Gazalba, Menghadapi Soal-soal Perkawinan, Pustaka Antara, Jakarta, 1985.

Soehirman Djamal dkk, Penegapan Asas Monoqami Bagi Pegawai Negeri Sipil, Lembaga Penelitian Universitas Airlangga, Surabaya, 1993.

Soetojo Prawirohamidjojo, Pluralisme Dalam Perundang-undangan Perkawinan Di Indonesia, Airlangga University Press, Surabaya, 1988.



PERPUSTAKAAN  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA