

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Ketika membahas perceraian tentu tidak bisa lepas dan terpisah dari bahasan tentang perkawinan. Perkawinan merupakan institusi fundamental dalam kehidupan sosial, budaya, dan hukum masyarakat Indonesia. Perkawinan merupakan salah satu tahapan dalam kehidupan dan merupakan hal yang sakral bagi seorang manusia. Dengan adanya perkawinan maka menjadi sah suatu hubungan antar seorang laki-laki dan seorang Perempuan<sup>1</sup>. Sebagai suatu perikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita, perkawinan diharapkan menjadi ikatan yang kokoh dan abadi, sebagaimana tercermin dalam semangat Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Perkawinan merupakan pintu gerbang yang membuka hubungan keperdataan antar anggota keluarga. Melalui ikatan perkawinan, terbentuklah berbagai konsekuensi hukum yang menyangkut status, hak, dan kewajiban antara suami, istri, serta anak yang lahir dari perkawinan tersebut. Hubungan ini tidak hanya berdimensi moral dan sosial, tetapi juga memiliki implikasi yuridis dalam ranah hukum keperdataan, seperti hak waris, tanggung jawab pemeliharaan anak, perwalian, hingga pembagian harta bersama. Oleh karena itu, perkawinan tidak hanya merupakan peristiwa kehidupan pribadi, tetapi juga merupakan peristiwa hukum yang membawa konsekuensi keperdataan yang harus diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Tetapi dalam sejumlah keadaan, realitas sosial menunjukkan bahwa tidak semua perkawinan dapat dipertahankan, sehingga perceraian menjadi suatu keniscayaan. Perceraian yang memutus suatu hubungan perkawinan, juga mengakhiri hubungan keperdataan diantara anggota keluarga. Di sinilah muncul persoalan-persoalan lanjutan, terutama menyangkut nasib perempuan

---

<sup>1</sup> Gungsu Nurmansyah, Nunung Rodliyah, and Recca Ayu Hapsari, *Pengantar Antropologi Sebuah Ikhtisar Mengenal Antropolog*, CV Aura Utama Raharja, 2019.

dan anak sebagai pihak yang paling rentan terdampak secara ekonomi, sosial, dan psikologis pasca terjadinya perceraian.

Maka dari itu, perlu memahami bagaimana kedudukan dan hukum pernikahan di mata agama dan negara agar bisa mengkaji dan menganalisa akibat dari suatu perkawinan serta perceraian. Sebelum tahun 1974 di Indonesia perkawinan diatur dalam *Burgerlijk Wetboek* (BW) atau dikenal dengan sebutan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yaitu pada Buku I tentang Perseorangan (*van Personen*). Kemudian setelah tahun 1974 dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, maka hal-hal yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang berkenaan dengan perkawinan dinyatakan tidak berlaku lagi. Menurut pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yang dimaksud perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, artinya perkawinan adalah melakukan suatu akad/perjanjian untuk mengikat diri antara seorang laki-laki dengan seorang perempuan untuk menghalalkan hubungan keduanya dengan dasar sukarela dan keridhoan kedua belah pihak untuk mewujudkan suatu kebahagiaan hidup berkeluarga yang diliputi rasa kasih sayang dan ketenteraman dengan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI) Bab II pasal 2 dirumuskan bahwa “Perkawinan menurut hukum Islam adalah pernikahan, yaitu akad yang sangat kuat atau *mittsaqan ghalidzan* untuk mentaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah”.<sup>2</sup>

Melalui amandemen kedua atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Agustus 2002, hak melaksanakan perkawinan diatur di dalam konstitusi Indonesia. Pasal 28B UUD 1945 yang berbunyi "Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan

---

<sup>2</sup> Perpustakaan Nasional RI, *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Yang Berkaitan Dengan Kompilasi Hukum Islam Serta Pengertian Dalam Pembahasannya*, Mahkamah Agung RI, 2011.

keturunan melalui perkawinan yang sah" menjamin hak masyarakat Indonesia untuk membentuk keluarga melalui perkawinan.<sup>3</sup>

Nick Stinnett, seorang sosiolog keluarga dari University of Nebraska, dikenal luas karena penelitiannya tentang keluarga kuat (*strong families*). Dalam kerangka pemikirannya, pernikahan bukan hanya institusi hukum atau kontrak sosial, melainkan landasan emosional, sosial, dan spiritual yang sangat penting bagi individu maupun masyarakat. Stinnett mengemukakan bahwa pernikahan menjadi sarana untuk memenuhi berbagai kebutuhan dasar manusia secara holistik.<sup>4</sup>

Pertama, pernikahan menyediakan keintiman emosional. Dalam relasi pernikahan, seseorang memperoleh tempat aman untuk mengekspresikan kasih sayang, cinta, serta mendapatkan dukungan dan penerimaan tanpa syarat. Menurut Stinnett, kebutuhan akan kedekatan emosional ini merupakan bagian tak terpisahkan dari kodrat manusia untuk hidup dalam hubungan yang bermakna dan saling memperkuat.

Kedua, pernikahan memberikan identitas sosial dan status yang diakui secara kultural. Dalam banyak masyarakat, menjadi suami atau istri bukan hanya identitas pribadi, tetapi juga simbol kedewasaan sosial. Stinnett menekankan bahwa status ini memperkuat rasa memiliki terhadap komunitas dan mempererat integrasi sosial.

Ketiga, dari aspek stabilitas dan komitmen jangka panjang, pernikahan dianggap sebagai tempat bagi individu untuk membangun hidup bersama berdasarkan nilai-nilai kebersamaan, kerja sama, dan tanggung jawab. Ia memandang pernikahan sebagai komitmen yang dirancang bukan untuk sementara, melainkan untuk membentuk hubungan yang tahan uji oleh waktu dan tantangan hidup.

Keempat, dalam dimensi pengasuhan anak, pernikahan menjadi pilar utama dalam membentuk lingkungan yang sehat dan mendukung tumbuh kembang anak. Stinnett menemukan bahwa anak-anak yang dibesarkan dalam keluarga

---

<sup>3</sup> Majelis Permusyawaratan and Rakyat Sekretariat, "UNDANG-UNDANG DASAR 1945," 1945.

<sup>4</sup> Stinnett, Nick & DeFrain, John. *Secrets of Strong Families*. Boston: Little, Brown and Company, 1985

dengan ikatan pernikahan yang stabil cenderung memiliki kesejahteraan emosional dan sosial yang lebih baik.

Kelima, Stinnett melihat pernikahan sebagai proses pertumbuhan pribadi. Relasi pernikahan mendorong individu untuk belajar saling menghargai perbedaan, mengembangkan empati, dan meningkatkan keterampilan komunikasi serta pemecahan masalah. Dengan demikian, pernikahan tidak hanya mempertemukan dua individu, tetapi juga membentuk ruang belajar bersama yang dinamis.

Terakhir, Stinnett mengakui bahwa nilai-nilai spiritual dan keagamaan menjadi motivasi penting bagi banyak orang dalam memutuskan menikah. Dalam tradisi keagamaan, pernikahan adalah ibadah dan pemenuhan fitrah manusia, yang pada akhirnya membentuk kehidupan yang seimbang secara lahir dan batin.

Di Indonesia, sebagai Negara yang berdasarkan Pancasila, dimana sila yang pertamanya ialah ke Tuhanan Yang Maha Esa maka perkawinan mempunyai hubungan yang erat sekali dengan agama/kerohanian. Perkawinan selain diyakini sebagai bentuk ibadah juga merupakan perbuatan hukum yang mengandung konsekuensi terbukanya hubungan keperdataan terhadap seluruh anggota keluarga. Suatu perkawinan menimbulkan akibat hukum bagi pihak suami dan istri dalam perkawinan, antara lain mengenai hubungan hukum diantara suami dan isteri, terbentuknya harta benda perkawinan, kedudukan dan status anak yang sah, serta hubungan pewarisan. Dengan terbukanya hubungan keperdataan, maka didalam perkawinan timbul hak dan kewajiban diantara anggota keluarga. Dalam sebuah perkawinan perlu adanya fungsi-fungsi yang harus dijalankan. Duvall & Miller menyebutkan setidaknya terdapat 6 (enam) fungsi penting dalam perkawinan, antara lain: <sup>5</sup>

- a) Menumbuhkan dan memelihara cinta serta kasih sayang.
- b) Menyediakan rasa aman dan penerimaan.
- c) Memberikan kepuasan dan tujuan.
- d) Menjamin kebersamaan secara terus-menerus.

---

<sup>5</sup> Nurmansyah, Rodliyah, and Hapsari, *Pengantar Antropologi Sebuah Ikhtisar Mengenal Antropolog*.

- e) Menyediakan status sosial dan kesempatan sosialisasi.
- f) Memberikan pengawasan dan pembelajaran tentang kebenaran.

Ketika beberapa fungsi serta hak dan kewajiban pada suatu perkawinan tidak berjalan atau tidak terpenuhi, maka akan berakibat tidak adanya perasaan bahagia dan puas pada pasangan. Keadaan tersebut apabila dibiarkan berlarut-larut mengakibatkan suatu perkawinan mengalami banyak gejolak. Meskipun semua orang mengharapkan kebahagiaan dalam mengarungi kehidupan berumah tangga bersama keluarga atau pasangan hidupnya, namun tidak semua perkawinan dapat berlangsung dengan baik dan bahkan dapat berakhir dengan suatu perceraian.

Perceraian merupakan realitas sosial yang tidak hanya menyisakan persoalan emosional bagi pasangan suami istri, tetapi juga melahirkan berbagai konsekuensi hukum yang harus ditangani secara serius oleh negara, khususnya dalam hal perlindungan terhadap perempuan dan anak. Minimnya perlindungan hak perempuan dan anak akibat terjadinya peristiwa perceraian tersebut berdampak ke banyak hal, mulai dari tidak terpenuhinya hak-hak dasar perempuan dan anak seperti memperoleh sandang, pangan dan papan hingga hak pendidikan, kesehatan, dan dukungan psikis dan mental yang baik dari kedua orang tua. Masalah terabaikannya hak-hak Perempuan dan anak pasca perceraian apabila tidak teratasi akan membesar dan menimbulkan efek domino dengan menimbulkan rentetan masalah lain, seperti memicu tindakan delinkuensi anak. Delinkuensi merupakan perilaku menyimpang atau pelanggaran yang dilakukan oleh anak di bawah 18 tahun.<sup>6</sup> Dari sisi negara, tentunya pengabaian hak-hak anak ini, terutama jika anak korban perceraian (AKP) melakukan tindakan delinkuensi yang menjadikannya sebagai anak berhadapan dengan hukum (ABH), sehingga otomatis menjadi beban tambahan bagi negara untuk memulihkannya kembali.

Dalam konteks ini, negara melalui instrumen hukum memiliki tanggung jawab konstitusional untuk memastikan hak-hak perempuan dan anak tidak

---

<sup>6</sup> Haerani Nur Andi Esti Emalia Astuti and Universitas Negeri Makassar, "Resiliensi Sebagai Mekanisme Bertahan Anak Dalam Dinamika Keluarga Yang Tidak Harmonis" 02, no. 02 (2025): 33–42.

terbaikan setelah perceraian, sebagaimana termaktub dalam Pasal 28B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi”.<sup>7</sup>

Pasal 113 Kompilasi Hukum Islam menyebutkan bahwa perkawinan dapat putus karena tiga hal, yakni kematian, perceraian dan putusan pengadilan.<sup>8</sup> Berdasarkan pasal 39 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974, perceraian hanya dapat dilakukan di depan pengadilan setelah pengadilan yang bersangkutan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak.<sup>9</sup>

Untuk kondisi rumah tangga yang “tidak sehat” apabila dipaksakan untuk dipertahankan dikhawatirkan *mafsadatnya* akan lebih besar dari pada manfaatnya, sehingga perceraian dipandang lebih membawa kebaikan untuk kedua belah pihak sebagai jalan keluar untuk melepaskan kedua belah pihak dari belenggu kemelut rumah tangga yang berkepanjangan. Namun sebagaimana Surat Edaran Mahkamah Agung No. 3 Tahun 2018, hakim diminta mengadili secara lebih seksama dan berhati-hati dalam kasus perceraian.<sup>10</sup> Perceraian akan mengakhiri lembaga perkawinan yang bersifat sakral, mengubah halal menjadi haram dan membawa dampak sosial bagi masyarakat. Hakim diminta hanya mengabulkan perceraian bagi perkawinan yang sudah pecah (*broken marriage*) dengan indikator yang nyata serta terbukti.

Di samping gugatan cerai itu sendiri, akan muncul permasalahan lain sebagai akibat dikabulkannya gugatan cerai tersebut, seperti pembagian harta bersama (*gono gini*) dan bilamana mempunyai keturunan maka timbul pula permasalahan tentang siapa yang lebih berhak melakukan *Hadhanah* (pemeliharaan terhadap anak). Anak yang lahir dari perkawinan itu, tentu memiliki sejumlah hak dan kewajiban dari dan kepada orang tuanya, terutama

---

<sup>7</sup> Permusyawaratan and Sekretariat, “UNDANG-UNDANG DASAR 1945.”

<sup>8</sup> Kompilasi Hukum Islam

<sup>9</sup> Pasal 9 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

<sup>10</sup> Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2018 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2018 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan

menyangkut hak anak untuk mendapatkan makan dan minum serta pakaian dan tempat tinggal di samping hak-hak pemeliharaan dan pendidikan.

Diantara konsekuensi perceraian tersebut, *hadhonah* seringkali menimbulkan sengketa yang panjang karena kedua belah pihak akan mempertahankan dan menuntut haknya masing-masing. Permasalahan *hadhanah* anak apabila dibiarkan berkepanjangan akan potensial menimbulkan pertikaian antara mantan suami istri setelah terjadinya perceraian. *Hadhonah* adalah masalah yang sangat penting bagi seorang anak untuk mengurangi akibat yang ditimbulkan karena perceraian kedua orangtuanya. Anak-anak seharusnya tetap dapat melanjutkan kehidupannya tanpa merasakan efek dari perceraian, baik secara batiniah ataupun lahiriah. Anak harus tetap mendapatkan kasih sayang, perlindungan serta nafkah sampai dengan anak dewasa. Anak-anak adalah asset bagi bangsa dan negara pada 10-20 tahun ke depan. Apa yang terjadi pada anak-anak sekarang akan membawa dampak masa depannya. Kehidupan bangsa dimasa yang akan datang adalah bagaimana kita memperjuangkan generasi muda pada saat ini.

Ketentuan *Hadhanah* di Indonesia diatur dalam beberapa peraturan, antara lain Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam. Undang-undang tidak secara khusus membicarakan pemeliharaan anak sebagai akibat putusnya perkawinan, bahkan beberapa pasal tidak menggunakan istilah *hadhanah*. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 pada pasal 41 huruf b dan c dinyatakan bahwa Bapak yang bertanggung-jawab atas semua biaya pemeliharaan dan pendidikan yang diperlukan anak itu; bilamana bapak dalam kenyataan tidak dapat memenuhi kewajiban tersebut, Pengadilan dapat menentukan bahwa ibu ikut memikul biaya tersebut. Pengadilan dapat mewajibkan kepada bekas suami untuk memberikan biaya penghidupan dan/atau menentukan sesuatu kewajiban bagi bekas isteri.<sup>11</sup>

Dalam Kompilasi Hukum Islam pada Bagian ketiga Akibat Perceraian, Pasal 156 huruf d dinyatakan bahwa semua biaya *hadhanah* dan nafkah anak

---

<sup>11</sup> Pasal 41 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

menjadi tanggung jawab ayah menurut kemampuannya, sekurang-kurangnya sampai anak tersebut dewasa dapat mengurus diri sendiri (21 tahun). Berikutnya pada pasal yang sama huruf f diperjelas bahwa pengadilan dapat pula dengan mengingat kemampuan ayahnya menetapkan jumlah biaya untuk pemeliharaan dan pendidikan anak-anak yang tidak turut padanya.<sup>12</sup>

Laporan Tahunan Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung RI tahun 2023 menunjukkan bahwa terdapat 465.063 perkara perceraian masuk di Pengadilan Agama di seluruh Indonesia. Setiap tahunnya, hampir 500.000 kasus perceraian diajukan ke pengadilan di Indonesia dan lebih dari 850.000 anak merasakan dampaknya.<sup>13</sup> Dari jumlah tersebut, 97% ditangani oleh Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah (untuk WNI beragama Islam), sementara 3% ditangani oleh Pengadilan Negeri (untuk WNI non-Islam).

TABEL 1.1 REKAPITULASI PERKARA PERCERAIAN

NO.	TAHUN	CERAI TALAK	CERAI GUGAT	JUMLAH
1.	2019	121.042	347.234	468,276
2.	2020	113.231	330.824	444.055
3.	2021	114.695	344.935	459.630
4.	2022	113.128	348.011	461.139
5.	2023	100.672	322.791	423.463

Sumber: Laporan Tahunan Mahkamah Agung<sup>14</sup>

Di Indonesia, kerangka pengaturan teknis yang memastikan dukungan keluarga pasca perceraian, utamanya bagi perempuan dan anak hanya sebatas untuk Aparatur Sipil Negara, yang teruang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil/Aparatur Sipil Negara. Pada sektor swasta, tidak ada mekanisme serupa sektor ASN yang mengatur secara khusus dalam peraturan hukum

<sup>12</sup> Pasal 156 Kompilasi Hukum Islam

<sup>13</sup> Australia Indonesia Partnership for Justice 2 (AIPJ 2), Analisis Putusan Perkara Perceraian di Indonesia, 19 November 2019, tersedia pada <https://aipj.or.id/pages/publication/analisis-putusanperkara-perceraian-di-indonesia>

<sup>14</sup> Kerangka Acuan Peluncuran Scoping Study Terkait Pemenuhan Nafkah Mantan Istri dan Anak Pasca Perceraian di Indonesia, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia, 2 Desember 2024

terkait dengan pemotongan gaji suami yang bercerai dengan istrinya. Di sisi lain, sebagian besar perkara perceraian (80%) diputus secara *verstek*, yaitu diputus dalam kondisi ketidakhadiran pihak laki-laki (suami). Kondisi ini menunjukkan betapa rendahnya dukungan keluarga pasca perpisahan, terutama bagi perempuan dan anak di Indonesia.

Bagaimanakah konsekuensi perceraian apabila pelaku perceraian adalah seorang Pegawai Negeri Sipil, sangat menarik untuk dikaji. Seperti yang disampaikan dalam kerangka acuan peluncuran *scooping Study* Terkait Pemenuhan Nafkah Mantan Istri dan Anak Pasca Perceraian di Indonesia yang dilakukan oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia, pada tanggal 2 Desember 2024, Aparatur Sipil Negara mempunyai aturan yang merupakan *lex specialis* dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 maupun Inpres Nomor 1 Tahun 1991. Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil. Tanggungjawab seorang Pegawai Negeri Sipil pasca terjadinya perceraian dalam memberikan biaya *hadhonah* untuk anak-anaknya sampai dengan umur 21 tahun dan pemberian nafkah kepada mantan istrinya sampai dengan mantan istrinya menikah kembali, harus ditinjau dari berbagai sudut pandang, baik secara yuridis maupun sosiologis.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, ASN adalah pegawai yang bekerja pada instansi pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah. Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil (PNS) dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (P3K) yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.<sup>15</sup> ASN memegang peranan yang sangat besar dalam kelancaran pemerintahan serta pembangunan, seringkali dianggap

---

<sup>15</sup> Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

sebagai *role model* didalam segala hal oleh Masyarakat. Kemajemukan dan keberagaman suku bangsa, bahasa, agama, pandangan politik masyarakat Indonesia menjadikan Aparatur Sipil Negara (ASN) tidak hanya melaksanakan fungsi sebagai pelaksana kebijakan pemerintah dan pelayan publik, namun harus mampu menjadi perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini sesuai dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 38 Tahun 2017 bahwa ASN harus memiliki kompetensi sosial kultural yaitu suatu kompetensi pengetahuan, keterampilan, dan sikap atau perilaku terkait dengan pengalaman berinteraksi dengan masyarakat majemuk. Sebagai *role model*, ASN harus mampu menjaga sikap atau perilaku ditengah-tengah masyarakat, karena akan menjadi acuan masyarakat tentang pemberlakuan suatu kebijakan atau peraturan perundang-undangan.<sup>16</sup> Kebudayaan hukum yang berbeda-beda di setiap masyarakat dapat memengaruhi bagaimana hukum dipahami dan diterapkan.

Bagi Aparatur Sipil Negara yang akan bercerai harus mendapatkan izin dari atasan. Kewajiban tersebut berlaku bagi seluruh Aparatur Sipil Negara yang akan melakukan perceraian, baik sebagai Penggugat/Pemohon dan Tergugat /Termohon. Perceraian yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil akan menimbulkan konsekuensi hukum. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil pada pasal 8 mengamanahkan sebagai berikut: <sup>17</sup>

- (1). Apabila perceraian terjadi atas kehendak Pegawai Negeri Sipil pria maka ia wajib menyerahkan sebagian gajinya untuk penghidupan bekas istri dan anak-anaknya.
- (2). Pembagian gaji sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ialah sepertiga untuk Pegawai Negeri Sipil pria yang bersangkutan, sepertiga untuk bekas isterinya, dan sepertiga untuk anak atau anak-anaknya.

---

<sup>16</sup> Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 38 Tahun 2017 tentang Standar Kompetensi Jabatan Aparatur Sipil Negara

<sup>17</sup> Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil

- (3). Apabila dari perkawinan tersebut tidak ada anak maka bagian gaji yang wajib diserahkan oleh Pegawai Negeri Sipil pria kepada bekas isterinya ialah setengah dari gajinya.
- (4). Apabila perceraian terjadi atas kehendak isteri, maka ia tidak berhak atas bagian penghasilan dari bekas suaminya.
- (5). Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) tidak berlaku, apabila istri meminta cerai karena dimadu.
- (6). Apabila bekas istri Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan kawin lagi, maka haknya atas bagian gaji dari bekas suaminya menjadi hapus terhitung mulai ia kawin lagi.

Berbeda dengan Kompilasi Hukum Islam maupun Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, maka Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 ini mengatur lebih spesifik terkait proporsi uang pemeliharaan yang diterima bekas isterinya atau anaknya pasca perceraian seorang PNS. Konsekuensi yang didapat yakni pembagian 1/3 gaji yang diberikan kepada mantan isterinya, 1/3 bagian untuk anaknya, dan 1/3 untuk dirinya. Berdasarkan Surat Edaran BKN Nomor 48/SE/1990 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan gaji adalah penghasilan yang diterima oleh suami dan tidak terbatas pada penghasilan suami pada waktu terjadinya perceraian.<sup>18</sup>

Meskipun aturan pemberian gaji pada mantan istri dan anak pasca perceraian seorang ASN tercantum secara jelas dan rinci, baik proporsi dan jangka waktunya, namun dalam implementasinya hal tersebut sangat sulit untuk dilaksanakan.

Minimnya perlindungan hak perempuan dan anak akibat terjadinya peristiwa perceraian tersebut berdampak ke banyak hal, mulai dari tidak terpenuhinya hak-hak dasar perempuan dan anak seperti memperoleh sandang, pangan dan papan hingga hak pendidikan, kesehatan, dan dukungan

---

<sup>18</sup> Angka Romawi II. Perceraian, Nomor 17, Surat Edaran BKN Nomor 48 Tahun 1990 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Peraturan Nomor 10 Tahun 1983

psikis dan mental yang baik dari kedua orang tua. Masalah terbaikannya hak-hak Perempuan dan anak pasca perceraian apabila tidak teratasi akan membesar dan menimbulkan efek domino dengan menimbulkan rentetan masalah lain, seperti memicu tindakan delinkuensi anak.<sup>19</sup> Dari sisi negara, tentunya pengabaian hak-hak anak ini, terutama jika anak korban perceraian (AKP) melakukan tindakan delinkuensi yang menjadikannya sebagai anak berhadapan dengan hukum (ABH), sehingga otomatis menjadi beban tambahan bagi negara untuk memulihkannya kembali.

Perceraian bukan hanya persoalan pribadi, tetapi juga menjadi fenomena sosial yang berimplikasi pada stabilitas institusi dan masyarakat, terlebih bila terjadi di kalangan Aparatur Sipil Negara (ASN). Angka perceraian di kalangan ASN tergolong tinggi dan konsisten terjadi setiap tahunnya. Hal ini menjadi sorotan publik dan perhatian Pemerintah Daerah karena menyangkut integritas, kesejahteraan, dan produktivitas birokrasi.

Di Kabupaten Kediri, seperti diberitakan oleh media online, [duta.co](https://duta.co), perceraian ASN di Kabupaten Kediri, pemicunya adalah ekonomi dan perselingkuhan. Berdasarkan data yang dihimpun dari Inspektorat Pemerintah Kabupaten Kediri, laporan yang mengajukan permohonan perceraian mencapai 5- 10/orang, tiap bulan nya.

“Selama saya menjabat berkisar 4 tahun, angka perceraian di kalangan PNS terbilang meningkat, yakni di angka 5 sampai 10 dalam sebulan. Kalau setahun, tinggal menghitung saja jumlah nya. Data ini berdasarkan laporan yang masuk ke meja saya”, kata Wirawan, Plt Kepala Inspektorat Kabupaten Kediri, saat ditemui, Kamis (23/2/2023).<sup>20</sup>

Berita senada juga diberitakan Radar Kediri bahwa berdasarkan data di Pengadilan Agama Nganjuk, ASN yang mengajukan gugatan cerai dari Januari-Oktober 2023 mencapai 119 orang dengan mayoritas alasan karena sakit hati akibat hadirnya orang ketiga dan ekonomi.

---

<sup>19</sup> Delinkuensi anak (juvenile delinquency) menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah perilaku buruk atau kenakalan yang dilakukan oleh anak-anak atau remaja yang melanggar hukum atau norma sosial yang tidak dapat diterima oleh masyarakat. Perilaku ini bisa berupa tindakan kriminal atau pelanggaran hukum lainnya.

<sup>20</sup> <https://duta.co/perceraian-asn-di-kabupaten-kediri-masih-serius-pemicunya-ekonomi-dan-perselingkuhan>, diakses 25/05/2025

“PA akan berusaha agar pasutri yang ingin cerai untuk membatalkan niatnya. Sebelum sidang, mediasi akan dilakukan. Harapannya, dari mediasi itu, pasutri tersebut bisa mencabut gugatannya. Kemudian, saling memaafkan dan melanjutkan hubungan rumah tangga mereka. Selama ada celah untuk kembali rukun, kami selalu minta pasutri mempertimbangkan,” ungkap Panitera PA Nganjuk M. Munib, Selasa (07/11/2023) <sup>21</sup>

“Kami diberi waktu enam bulan oleh pengadilan agama untuk memproses izin perceraian pasutri berstatus PNS,” ujar Kepala Kepala Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Adam Muharto, Rabu (08/11/2023) <sup>22</sup>

BKPSDM dan inspektorat Kabupaten Nganjuk telah melakukan mediasi agar pasutri membatalkan niatnya bercerai, namun Tingkat keberhasilan mediasi tersebut sangat kecil. Mayoritas mereka tetap ngotot berpisah karena sudah tidak tahan atau sakit hati. Ada yang kecewa karena pasangannya memiliki orang ketiga atau selingkuh. Kemudian, ada yang secara ekonomi, justru mengalami kekurangan. Ada juga yang sudah tidak cocok karena selalu berbeda pendapat.

Di Kota Kediri berdasarkan laporan dari Pengadilan Agama Kota Kediri dan pemberitaan media lokal seperti *Radar Kediri* <sup>23</sup>, jumlah kasus perceraian terus menunjukkan tren yang mengkhawatirkan. Berdasarkan data dari Direktori putusan Mahkamah Agung, jumlah perkara perceraian di Pengadilan Agama Kota Kediri adalah bagian terbesar dari perkara perdata agama yang ada.

---

<sup>21</sup> <https://radarkediri.jawapos.com/nganjuk/783232699/gara-gara-ini-119-asn-di-kabupaten-nganjuk-gugat-cerai>, diakses 25/05/2025

<sup>22</sup> <https://radarkediri.jawapos.com/nganjuk/783260233/pernak-pernik-proses-gugatan-cerai-asn-di-kabupaten-nganjuk>, diakses 25/05/2025

<sup>23</sup> <https://radarkediri.jawapos.com/politik-pemerintahan/781280494/cerai-di-kalangan-pns-kediri-masih-tinggi>

**TABEL 1. 2. REKAPITULASI KASUS PERCERAIAN PADA  
PENGADILAN AGAMA KOTA KEDIRI**

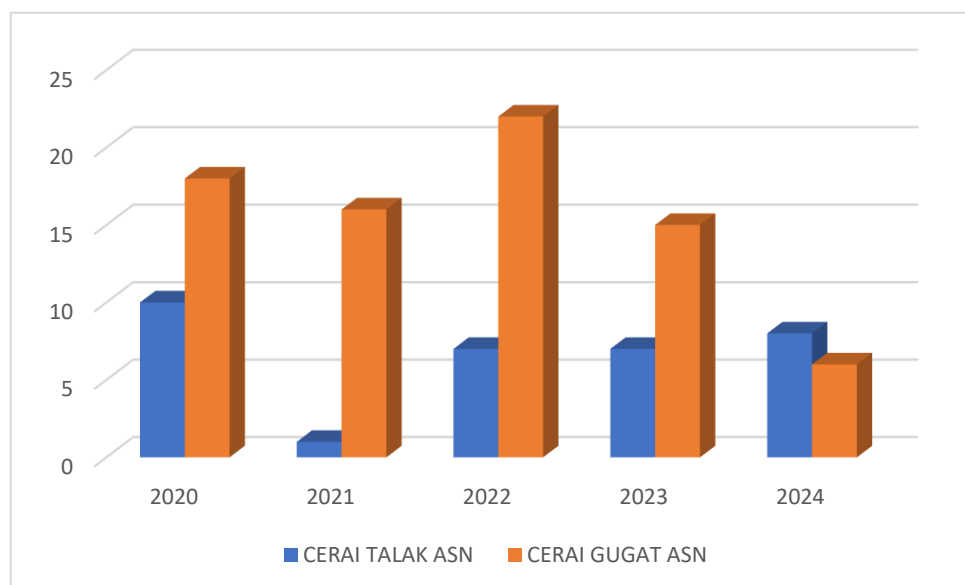
TAHUN	PERDATA AGAMA	JUMLAH PERCERAIAN	JUMLAH PERCERAIAN ASN	CERAI TALAK ASN	CERAI GUGAT ASN
2020	875	762	28	10	18
2021	737	612	17	1	16
2022	762	602	29	7	22
2023	804	596	22	7	15
2024	723	568	14	8	6
JUMLAH	3901	3140	110	33	77

*Sumber: Pengadilan agama Kota Kediri (Periode 2018-31 Mei 2024)*

Angka pada rekapitulasi tersebut menunjukkan bahwa mayoritas perkara perceraian ASN berasal dari gugatan istri (sekitar 70%), yang dapat dikategorikan sebagai suatu indikasi adanya ketimpangan dalam relasi suami-istri atau ketidakpuasan terhadap peran suami dalam rumah tangga, termasuk di kalangan ASN.

**GAMBAR 1. 1**

**KOMPOSISI PERCERAIAN ASN KOTA KEDIRI PERIODE 2020-2024**



*Sumber: Sumber: Pengadilan agama Kota Kediri (Periode 2018-31 Mei 2024)*

Dalam konteks ASN, perceraian menjadi isu yang lebih kompleks karena tidak hanya menyangkut aspek hukum keluarga, tetapi juga berkaitan dengan regulasi kepegawaian dan etika profesi. ASN memiliki tanggung jawab moral dan administratif yang melekat dalam statusnya sebagai abdi negara. Oleh karena itu, perceraian yang terjadi tidak semata-mata merupakan urusan pribadi, tetapi dapat mempengaruhi reputasi instansi, produktivitas kerja, hingga beban sosial dalam pengasuhan anak dan dukungan ekonomi keluarga. Menanggapi tingginya angka perceraian ini, Pemerintah Kota Kediri telah mengeluarkan regulasi sebagai bentuk intervensi administratif. Salah satunya adalah **Peraturan Wali Kota Kediri Nomor 23 Tahun 2023 tentang Pedoman Pelaksanaan Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai ASN** <sup>24</sup> di lingkungan Pemkot Kediri. Regulasi ini mengatur prosedur formal bagi ASN yang hendak menikah atau bercerai, termasuk kewajiban untuk memperoleh izin dari atasan, konsultasi psikologis, hingga pengawasan pasca perceraian dalam hal tanggung jawab terhadap anak dan mantan pasangan. Langkah ini dimaksudkan untuk menekan angka perceraian sekaligus menjaga etika dan tanggung jawab moral ASN.

Namun demikian, efektivitas regulasi tersebut masih menghadapi berbagai tantangan. Banyak ASN yang menjalani perceraian tanpa izin resmi, hanya bermodalkan putusan dari Pengadilan Agama tanpa melalui mekanisme perizinan internal instansi. Selain itu, pengawasan terhadap pemenuhan hak anak dan perempuan pasca perceraian sangat minim. Dalam banyak kasus, mantan suami ASN tidak memenuhi kewajibannya dalam memberikan nafkah anak atau mut'ah kepada mantan istrinya. Bahkan, tidak sedikit anak ASN yang hidup dalam kondisi ekonomi yang tidak layak akibat ayahnya mengabaikan kewajiban nafkah pasca cerai.

Fenomena ini menunjukkan adanya **diskrepansi antara regulasi yang bersifat normatif dan implementasi di lapangan**. Padahal dalam perspektif Hukum Islam, tanggung jawab suami tidak otomatis terputus setelah terjadi perceraian. Islam mewajibkan suami untuk memberikan **nafkah iddah**, **mut'ah**, dan **nafkah anak**, serta menjamin kesejahteraan anak dalam

---

<sup>24</sup> <https://jdih.kedirikota.go.id/>

pengasuhan yang aman dan penuh kasih. Sayangnya, dalam praktik ASN di Kota Kediri, ajaran ini sering kali terabaikan, baik karena lemahnya pemahaman terhadap Hukum Keluarga Islam maupun karena kurangnya pengawasan institusional.

Dalam konteks ini, diskrepansi tersebut tidak hanya berdampak pada ketidakadilan terhadap perempuan dan anak, tetapi juga mencerminkan kegagalan sistemik dalam menginternalisasi nilai-nilai hukum Islam dalam tata kelola birokrasi. Dengan kata lain, ketidaksesuaian antara aturan normatif Islam dan pelaksanaannya dalam kehidupan ASN menunjukkan perlunya pendekatan yang lebih menyeluruh dan berbasis nilai maqashid syariah dalam menangani persoalan ini.

Oleh karena itu, tingginya angka perceraian ASN di Kota Kediri tidak bisa dipandang sebagai persoalan individu semata. Ini adalah **gejala struktural** yang menuntut solusi dari berbagai sisi: mulai dari regulasi hukum, penguatan kapasitas spiritual dan emosional ASN, hingga reformasi kelembagaan yang menjamin keadilan bagi perempuan dan anak pasca perceraian. Penelitian ini berusaha menjawab tantangan tersebut melalui pendekatan hukum keluarga Islam yang tidak hanya normatif, tetapi juga kontekstual dan solutif.

Karenanya disertasi ini ingin menggali diskrepansi hak Perempuan dan anak pasca perceraian seorang ASN, hambatan dan solusi dalam pelaksanaan perlindungan hak mantan istri dan anak setelah perceraian.

## **B. Rumusan Masalah**

Banyak makalah ataupun penelitian yang mengkaji tentang hak Perempuan dan anak pasca perceraian. Banyak aturan perundang-undangan yang berusaha ditetapkan, namun masih banyak Perempuan dan anak yang tidak mendapatkan haknya pasca terjadinya perceraian.

Didalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil bahkan telah disebutkan komposisi pembagian gaji yang menjadi hak mantan istri dan anak ASN apabila terjadi perceraian. Didalam Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, juga telah diatur sanksi

apabila terjadi pelanggaran terhadap ketentuan tersebut. Bahkan ASN yang dianggap menyandang atribut sebagai *role model* didalam masyarakat, tetap tidak menjamin aturan-aturan tersebut untuk dapat dilaksanakan.

Anak-anak merupakan kelompok yang merasakan akibat terberat ketika hak pembagian gaji pasca perceraian orang tuanya tidak dapat diimplementasikan. Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah yang akan diangkat dalam disertasi ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana norma hukum dalam PP No. 10 Tahun 1983 jo. PP No. 45 Tahun 1990 diimplementasikan dalam pertimbangan hukum majelis hakim dalam putusan perkara perceraian ASN di Pengadilan Agama?;
2. Apa faktor-faktor yang menyebabkan adanya perbedaan atau inkonsistensi pertimbangan hukum dalam berbagai putusan perceraian ASN, khususnya terkait hak istri dan anak?
3. Bagaimana upaya penemuan hukum (*rechtvinding*) dapat dilakukan untuk menjawab kekosongan atau ketimpangan hukum dalam penyelesaian perkara perceraian ASN?

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini dilakukan sebagai prasyarat untuk memperoleh gelar Doktor, tanpa mengesalkan tujuan lainnya, yaitu sebagai suatu usaha untuk membantu terlaksananya implementasi hak Perempuan dan anak pasca perceraian ASN.

1. Menganalisis norma hukum positif yang berlaku mengenai hak-hak perempuan dan anak pasca perceraian ASN, termasuk ketentuan dalam hukum Islam dan regulasi kepegawaian sipil, sehingga dapat mengungkap dan mengevaluasi pertimbangan hukum majelis hakim dalam perkara perceraian ASN, khususnya yang menyangkut pembagian gaji, nafkah, dan pemenuhan tanggung jawab terhadap anak.
2. Mengidentifikasi ketidaksesuaian antara norma tertulis dan praktik peradilan, sehingga dapat diketahui penyebab tidak optimalnya perlindungan hukum bagi perempuan dan anak pasca perceraian.
3. Melakukan penemuan hukum (*rechtvinding*) dengan cara menafsirkan kembali norma yang ada, mengembangkan konstruksi hukum berbasis

nilai keadilan substantif, dan menyusun formulasi hukum baru yang dapat menjawab diskrepansi tersebut sehingga dapat merumuskan rekomendasi hukum dan kebijakan untuk memperkuat perlindungan perempuan dan anak melalui pendekatan hukum keluarga Islam dan asas keadilan dalam hukum progresif.

Dengan demikian, diharapkan disertasi ini akan dapat menggali hambatan atau kendala dalam implementasi hak perempuan dan anak pasca perceraian ASN. Penelitian ini juga bertujuan mengkaji pertimbangan hukum yang digunakan oleh majelis hakim dalam memutus perkara perceraian ASN di pengadilan agama, serta menilai sejauh mana pertimbangan tersebut selaras dengan prinsip keadilan substantif dan perlindungan terhadap kelompok rentan.

Melalui pendekatan yuridis-analitik, penelitian ini diharapkan mampu mengidentifikasi kesenjangan antara norma hukum dan praktik peradilan, sekaligus melakukan penemuan hukum (*rechtvinding*) yang bersifat konstruktif guna memberikan tawaran formulasi hukum yang lebih adil, inklusif, dan kontekstual dalam menyelesaikan perkara perceraian ASN, khususnya terkait dengan pemenuhan hak perempuan dan anak.

Apabila hak Perempuan dan anak pasca perceraian pada ASN terwujud maka akan meminimalisir *side effect* perceraian khususnya pada anak-anak sehingga mereka dapat meneruskan kehidupannya. Apapun yang terjadi pada orang tuanya tidak berimbas pada terganggunya kebutuhan secara finansial terutama untuk tumbuh kembang dan pendidikannya.

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

Makalah ini diharapkan dapat memberikan manfaat:

##### **1. Manfaat Teoritis**

Secara teoritis, penelitian ini memberikan kontribusi akademik bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang:

- Hukum Keluarga Islam, dengan memperluas pemahaman tentang implementasi prinsip-prinsip keadilan dalam perkara perceraian ASN,

serta penguatan prinsip *maslahah* (kemanfaatan) dan *'adl* (keadilan) dalam konteks relasi gender dan hak anak.

- Hukum Perdata dan Kepegawaian, melalui kajian tentang celah dan kekosongan hukum yang terjadi antara norma-norma dalam PP No. 10 Tahun 1983 jo. PP No. 45 Tahun 1990 dengan realitas praktik pengadilan.
- Penemuan Hukum (*Rechtvinding*), dengan menunjukkan bagaimana interpretasi progresif terhadap hukum dapat menjawab problem sosial yang tidak terakomodasi secara eksplisit oleh hukum tertulis. Penelitian ini mengusulkan konstruksi hukum baru yang relevan untuk diterapkan dalam kasus serupa, sekaligus menekankan peran hakim sebagai pembaru hukum (*law reformer*).
- Disertasi ini juga diharapkan memperkaya literatur hukum yang berorientasi pada keadilan substantif dan responsif terhadap kelompok rentan, khususnya perempuan dan anak dalam lingkup perceraian ASN.

## 2. Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini bermanfaat bagi:

- Majelis Hakim Pengadilan Agama, sebagai bahan pertimbangan dalam membuat putusan yang lebih adil dan berorientasi pada perlindungan hak perempuan dan anak. Penelitian ini membantu hakim untuk lebih memahami konteks sosial dan hukum yang melatarbelakangi perlunya keadilan substantif dalam perceraian ASN.
- Pemerintah dan Pembuat Kebijakan, khususnya dalam merumuskan kebijakan kepegawaian dan peraturan turunan yang memberikan perlindungan hukum lebih kuat terhadap mantan istri dan anak ASN yang bercerai. Penelitian ini memberikan dasar yuridis dan argumentatif untuk melakukan revisi atau penyesuaian kebijakan yang lebih inklusif.
- Akademisi dan Peneliti Hukum, sebagai rujukan dalam pengembangan kajian hukum berbasis *rechtvinding*, gender justice, dan harmonisasi antara hukum Islam dan hukum nasional.

- Masyarakat Umum, terutama perempuan dan anak yang menjadi pihak terdampak perceraian ASN, untuk memahami hak-hak mereka secara hukum serta meningkatkan literasi hukum sebagai alat advokasi keadilan di ranah privat maupun publik.

## **E. Definisi Istilah/Operasional**

Agar penelitian tetap konsisten dalam memaknai suatu definisi istilah/operasional dan mencegah ambiguitas konseptual, maka beberapa istilah kunci berikut didefinisikan secara operasional agar sesuai dengan kerangka analisis dan ruang lingkup disertasi ini:

### **1. Aparatur Sipil Negara (ASN)**

ASN dalam penelitian ini merujuk pada Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN, yaitu individu yang diangkat secara resmi untuk menduduki jabatan dalam pemerintahan dan dibayar dengan menggunakan anggaran negara. Fokus disertasi ini mengerucut pada ASN yang mengalami perceraian dan diwajibkan melaksanakan ketentuan pembagian gaji kepada mantan istri dan anak berdasarkan peraturan yang berlaku.

### **2. Perceraian ASN**

Perceraian ASN dipahami sebagai peristiwa hukum berupa putusannya ikatan perkawinan yang dilakukan oleh seorang ASN berdasarkan izin instansi (melalui rekomendasi atas dasar alasan yang dibenarkan oleh peraturan) dan diputuskan oleh pengadilan agama (untuk ASN Muslim) atau pengadilan negeri (untuk ASN non-Muslim). Perceraian ASN memiliki karakteristik ganda karena tidak hanya tunduk pada hukum keluarga (privat), tetapi juga hukum administrasi kepegawaian (publik).

### **3. Hak Perempuan dan Anak Pasca Perceraian**

Hak perempuan dan anak pasca perceraian mencakup hak-hak hukum dan sosial yang timbul sebagai konsekuensi dari putusannya perkawinan. Dalam konteks ini, hak tersebut antara lain berupa: nafkah iddah, mut'ah, hadhanah (pengasuhan anak), biaya pendidikan dan kesehatan anak, serta

bagian dari gaji ASN sebagaimana diatur dalam PP No. 45 Tahun 1990. Hak ini dimaknai tidak semata sebagai persoalan hukum formal, tetapi sebagai hak sosial dan moral yang melekat dan perlu dipenuhi demi prinsip keadilan substantif.

#### **4. Pembagian Gaji ASN Pasca Perceraian**

Istilah ini merujuk pada kewajiban ASN laki-laki yang telah bercerai untuk memberikan sebagian penghasilannya kepada mantan istri dan anak-anaknya, sebagaimana diatur dalam Pasal 8 PP No. 45 Tahun 1990. Dalam disertasi ini, pembagian gaji tidak dikonstruksikan sebagai harta bersama (gono-gini), melainkan sebagai bentuk tanggung jawab moral dan yuridis terhadap akibat hukum dari suatu perkawinan yang telah berakhir, demi keberlangsungan hidup pihak yang lebih rentan, yakni mantan istri dan anak.

#### **5. Keadilan Substantif**

Keadilan substantif dimaknai sebagai pendekatan keadilan yang tidak berhenti pada tataran formalisme hukum semata, tetapi memperhitungkan konteks sosial, ekonomi, dan kerentanan gender dalam realitas konkret. Dalam hal ini, keadilan tidak cukup hanya ditegakkan melalui amar putusan yang netral, tetapi harus memperhatikan distribusi dampak pasca perceraian terhadap pihak-pihak yang lebih lemah, terutama perempuan dan anak.

#### **6. Diskrepansi Hukum**

Diskrepansi hukum dalam disertasi ini merujuk pada kesenjangan antara norma hukum yang ideal (*lex lata*) dengan implementasinya di lapangan (*lex ferenda*), khususnya dalam pelaksanaan PP No. 45 Tahun 1990. Diskrepansi ini juga mencakup perbedaan pendekatan antara sistem hukum Islam (Kompilasi Hukum Islam) dengan hukum administrasi kepegawaian, serta keterbatasan institusional dan yuridis dalam mewujudkan keadilan yang holistik.

## **7. Hukum Responsif**

Hukum responsif adalah model hukum yang peka terhadap tuntutan keadilan sosial dan tidak hanya berorientasi pada tatanan normatif formal. Dalam konteks ini, hukum harus mampu menangkap dinamika sosial dan merespons kebutuhan kelompok rentan melalui kebijakan dan putusan yang berpihak. Hukum responsif bertumpu pada semangat perubahan dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan serta implementasi norma.

## **8. Interkoneksi Sistem**

Interkoneksi sistem adalah konsep relasi fungsional antara lembaga-lembaga hukum privat (pengadilan) dan institusi administratif (instansi ASN) dalam konteks pembagian gaji pasca perceraian. Ketidakersambungan di antara keduanya menjadi penyebab mandeknya implementasi peraturan yang sudah ada. Oleh karena itu, dalam disertasi ini diusulkan model interkoneksi sistem yang memungkinkan keberlanjutan perlindungan hak melalui penguatan koordinasi lintas kelembagaan.

## **F. Sistematika Penulisan**

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini berisi pemaparan latar belakang mengapa tema diskrepansi hak perempuan dan anak pasca perceraian ASN penting untuk diteliti. Diuraikan pula rumusan masalah, tujuan, dan manfaat penelitian baik teoritis maupun praktis. Selain itu, disertakan juga batasan masalah agar kajian lebih fokus, metode penelitian yang digunakan, serta sistematika penulisan keseluruhan disertasi.

- A. Latar Belakang Masalah
- B. Rumusan Masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Manfaat Penelitian
- E. Definisi Istilah/Operasional
- F. Sistematika Penulisan

## **BAB II KERANGKA TEORI**

Bab ini menyajikan berbagai teori yang menjadi pondasi analisis, seperti teori keadilan, hak asasi manusia, gender dalam hukum, dan *rechtsvinding*. Juga dibahas tinjauan normatif mengenai hukum keluarga Islam dan hukum perkawinan ASN. Bagian ini ditutup dengan kerangka berpikir yang menjadi pijakan logis dan konseptual penelitian.

### **A. Kajian Teori**

#### **1. Teori Hak Azasi Manusia**

- a. Teori Kodrati (Natural Law)
- b. Teori Positivisme
- c. Teori Relativisme Budaya
- d. Implikasi Hak Azasi Manusia dalam Perceraian ASN

#### **2. Teori Keadilan**

#### **3. Teori Gender dalam Hukum**

- a. Bentuk-bentuk gender bias dalam Praktik Hukum
- b. Penyebab terjadinya gender bias dalam Praktik Hukum
- c. Dampak Gender Bias Dalam Praktik Hukum
- d. Upaya Mengatasi Gender Bias Dalam Hukum

#### **4. Teori *Rechtsvinding* (Penemuan Hukum)**

- a. Konstruksi hukum dan penemuan hukum oleh Hakim
- b. Metode Kontruksi hukum oleh Hakim

### **B. Tinjauan Hukum Keluarga Islam**

### **C. Hukum Perkawinan dan Perceraian ASN**

### **D. Kerangka Pemikiran**

### **E. Tinjauan Penelitian Terdahulu**

### **BAB III METODE PENELITIAN**

Bab ini menyajikan pendekatan penelitian, lokasi ruang lingkup, teknik pengumpulan data m tehnik analisis sata serta metode yang digunakan dalam penelitian.

#### **A. Pendekatan dan Jenis Penelitian**

1. Pendekatan Yuridis Normatif
2. Pendekatan Yuridis Empiris
3. Penelitian Evaluatif dengan Model Diskrepansi

#### **B. Lokasi dan Ruang Lingkup Penelitian**

1. Lokasi Penelitian
2. Ruang Lingkup Penelitian

#### **C. Sumber Data**

1. Data Primer
2. Data Sekunder

#### **D. Teknik Pengumpulan Data**

1. Studi Dokumentasi
2. Wawancara
3. Observasi

#### **E. Teknik Analisis Data**

1. Analisis Kualitatif deskriptif
2. Analisis Yuridis Normatif
3. Tehnik analisis Data Kualitatif
4. Triangulasi Data
5. Penyajian temuan

#### **F. Model Evaluasi Penelitian**

1. Diskrepansi Evaluation Model (DEM)
2. Prinsip Evaluasi Creswell

#### **BAB IV : PENGATURAN HUKUM TENTANG PERLINDUNGAN PEREMPUAN DAN ANAK DALAM PERCERAIAN ASN**

Bab ini membahas norma-norma hukum positif dan hukum Islam yang mengatur hak perempuan dan anak pasca perceraian, baik dari perspektif Kompilasi Hukum Islam, Undang-Undang Perkawinan, maupun peraturan kepegawaian. Tujuannya untuk menunjukkan apakah secara normatif negara telah menjamin perlindungan tersebut.

- A. Kedudukan Hukum Perempuan dan Anak dalam Hukum Islam
- B. Peraturan Kepegawaian terkait Perceraian ASN
- C. Kewajiban Nafkah dan Hak Pasca Perceraian menurut KHI dan Perundang-undangan
- D. Analisis Diskrepansi Normatif

#### **BAB V ANALISIS PUTUSAN PENGADILAN AGAMA TERHADAP PERKARA PERCERAIAN ASN**

Bab ini menganalisis beberapa putusan pengadilan agama yang berkaitan dengan perceraian ASN, dengan fokus pada amar putusan mengenai nafkah, hak anak, dan pembagian gaji. Disoroti pertimbangan hakim dan faktor yang menyebabkan terjadinya ketimpangan atau diskrepansi antara norma hukum dan kenyataan.

- A. Studi Kasus Putusan-putusan Pengadilan Agama
- B. Analisis Pertimbangan Majelis Hakim
- C. Ketimpangan Hak Istri dan Anak dalam Praktik
- D. Faktor-faktor Penyebab Ketidaksesuaian Norma dan Praktik

#### **BAB VI RECHTVINDING SEBAGAI UPAYA PENEMUAN HUKUM DALAM MENJAWAB DISKREPANSI**

Bab ini adalah bagian konstruktif dari disertasi, di mana peneliti melakukan penemuan hukum untuk mengisi kekosongan atau ketimpangan dalam pengaturan hukum. Memberikan pendekatan interpretatif yang lebih adil dan solutif dalam menyikapi diskrepansi, sekaligus merumuskan model perlindungan hukum alternatif yang lebih responsif terhadap hak perempuan dan anak pasca perceraian ASN.

- Ruang Kosong Hukum dalam Perceraian ASN
- Implikasi Yuridis atas Ketimpangan Perlindungan
- Rekonstruksi Pemikiran Hukum melalui Rechtvinding
- Usulan Formulasi dan Model Perlindungan Hukum

## **BAB VII : PENUTUP**

Bab ini berisi rangkuman kesimpulan dari hasil penelitian, serta saran yang dapat diberikan bagi pembuat kebijakan, aparat penegak hukum, dan akademisi. Disertakan pula implikasi akademik dan praktis dari hasil penelitian ini.

- Kesimpulan
- Saran
- Implikasi Akademik dan Praktis

## **DAFTAR PUSTAKA**

## **LAMPIRAN**

- Data Putusan Pengadilan
- Regulasi dan Dokumen Terkait
- Grafik/Skema Pendukung