

**DISKREPANSI HAK PEREMPUAN DAN ANAK PASCA PERCERAIAN
APARATUR SIPIL NEGARA**

DISERTASI



Oleh:
DWI MARLINA LUSIANTI, SH.MH
NIM: 22531008

PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SYEKH WASIL KEDIRI
2025

**DISKREPANSI HAK PEREMPUAN DAN ANAK PASCA PERCERAIAN
APARATUR SIPIL NEGARA**

DISERTASI

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Syarat Memperoleh Gelar Doktor dalam
Program Studi Studi Islam



Oleh:
DWI MARLINA LUSIANTI, SH.MH
NIM: 22531008

PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SYEKH WASIL KEDIRI
2025

**DISKREPANSI HAK PEREMPUAN DAN ANAK PASCA PERCERAIAN
APARATUR SIPIL NEGARA**

DISERTASI

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Syarat Memperoleh Gelar Doktor dalam
Program Studi Studi Islam



Oleh:
DWI MARLINA LUSIANTI, SH.MH
NIM: 22531008

PROMOTOR:
1. Prof. Dr. Moh. Asor Yusuf, M. Ag
2. Dr. Ulin Na'mah, M. HI

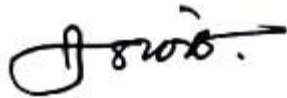
PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SYEKH WASIL KEDIRI
2025

PERSETUJUAN PROMOTOR

Disertasi berjudul "DISKREPANSI HAK PEREMPUAN DAN ANAK PASCA
PERCERAIAN APARATUR SIPIL NEGARA"
yang ditulis oleh DWI MARLINA LUSIANTI, SH.MH ini telah disetujui pada
tanggal 28 Mei 2025

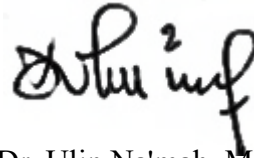
Oleh:

PROMOTOR I



Prof. Dr. Moh. Asor Yusuf, M. Ag

PROMOTOR II



Dr. Ulin Na'mah, M. HI

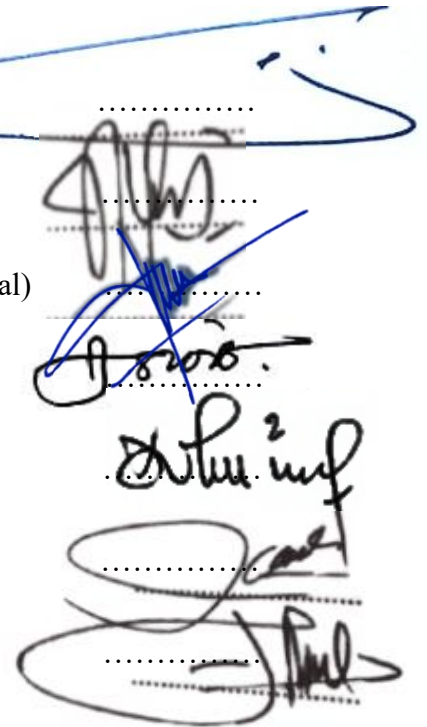
PENGESAHAN TIM PENGUJI UJIAN DISERTASI TERBUKA

Disertasi berjudul " DISKREPANSI HAK PEREMPUAN DAN ANAK PASCA
PERCERAIAN APARATUR SIPIL NEGARA"

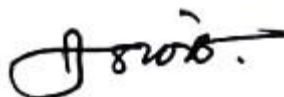
yang ditulis oleh DWI MARLINA LUSIANTI,SH.MH ini telah diuji dalam
Ujian Disertasi Tertutup pada tanggal 12 Juni 2025

Tim Penguji:

1. Prof. Dr. Wahidul Anam, M. Ag (Ketua Sidang)
2. Dr. Zayad Abd. Rahman, M.HI. (Sekretaris)
3. Prof. Dr. H. Abdurahman Kasdi,Lc,M.Si (Penguji Eksternal)
4. Prof. Dr. Moh. Asor Yusuf, M. Ag. (Promotor 1)
5. Dr. Ulin Na'mah, M.HI (Promotor 2)
6. Dr. H. Ilham Tohari,M.H (Penguji Internal)
7. Dr. Moh. Muhaimin,M.Ag (Penguji Internal)



Kediri, 12 Juni 2025.
Direktur,



Prof. Dr. H. Moh. Asror Yusuf, M. Ag.

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini saya:

Nama : DWI MARLINA LUSIANTI, SH.MH

NIM : 22531008

Program : Doktor (S3)

Institut : Pascasarjana IAIN Kediri

dengan sungguh-sungguh menyatakan bahwa DISERTASI ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian atau karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Kediri, 28 Mei 2025

Saya yang menyatakan,



DWI MARLINA LUSIANTI, SH.MH

MOTTO

"Hukum boleh menetapkan angka, namun nurani menetapkan rasa. Hak nafkah anak adalah hutang cinta yang melekat pada setiap helai napas seorang ayah. Perceraian hanyalah perpindahan alamat, bukan perpindahan tanggung jawab.

Memberi nafkah dengan layak adalah bentuk penghormatan tertinggi pada amanah Sang Pencipta, agar anak tidak menjadi yatim di hadapan ayah yang masih bernapas."

PERSEMBAHAN

Karya sederhana ini saya persembahkan sebagai sujud syukur ke hadirat Allah SWT. Untuk Ayah dan Ibu tercinta, yang doa-doa sunyinya di sepertiga malam adalah kekuatan utama yang menopang pundakku. Disertasi ini adalah cara kecilku untuk memuliakan nama kalian.

Untuk suami tercinta, terima kasih telah menjadi pelabuhan paling tenang di saat badai akademik menerjang. Dan untuk anak-anakku, engkaulah alasan di balik setiap lembar naskah ini ditulis. Semoga pencapaian ini menjadi bukti bahwa ilmu adalah warisan terbaik yang bisa Ibu berikan, melebihi harta benda, demi masa depan yang lebih baik.

Disertasi ini didedikasikan bagi setiap anak yang haknya terhimpit di sela prahara orang dewasa. Semoga setiap kata di dalamnya menjadi pembela bagi mereka yang tak bersuara. Terima kasih kepada para dosen dan promotor yang telah menyalakan lilin ilmu, membimbingku menelusuri lorong gelap ketidaktahuan hingga sampai pada gerbang gelar tertinggi ini.

Persembahan tulus untuk almamater, keluarga, dan seluruh pejuang keadilan hukum keluarga di Indonesia. Karya ini adalah jejak langkah, doa, dan air mata yang kini bermuara pada syukur yang tak terhingga.

ABSTRAK

Penelitian ini membahas diskrepansi pemenuhan hak perempuan dan anak pasca perceraian dalam konteks Aparatur Sipil Negara (ASN). Fenomena meningkatnya angka perceraian di kalangan Aparatur Sipil Negara (ASN) tidak hanya berdampak pada ikatan keluarga yang terputus, tetapi juga menimbulkan persoalan serius dalam pemenuhan hak-hak mantan istri dan anak. Salah satu isu krusial yang mengemuka adalah pelaksanaan pembagian gaji ASN pasca perceraian sebagaimana diatur dalam PP No. 10 Tahun 1983 jo. PP No. 45 Tahun 1990. Secara normatif, peraturan ini mewajibkan ASN untuk tetap memberikan sebagian gajinya kepada mantan istri dan anak, namun dalam praktiknya ketentuan tersebut sering kali tidak terlaksana secara efektif. Hal ini disebabkan oleh sejumlah faktor, termasuk ketidaktegasan norma, tidak adanya penegakan sanksi yang konsisten, serta keterbatasan instrumen hukum acara di pengadilan agama yang kurang akomodatif terhadap konteks perceraian ASN.

Permasalahan utama yang diangkat dalam disertasi ini adalah bagaimana pembagian gaji ASN pasca perceraian di implementasi dalam pertimbangan hukum majelis hakim, faktor-faktor penyebab inkonsistensi serta Upaya penemuan hukum untuk mengisi ketimpangan hukum dalam penyelesaian perkara perceraian ASN. Penelitian ini juga menyoroti keberadaan keadilan yang bersifat pseudo-netral, yakni norma hukum yang tampak adil secara tekstual namun dalam penerapannya justru melanggengkan ketimpangan bagi pihak yang rentan.

Dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif dan sosiologis, serta dianalisis melalui studi kasus putusan peradilan dan wawancara terhadap para pihak terkait, penelitian ini menemukan bahwa pelaksanaan pembagian gaji ASN belum sepenuhnya mencerminkan keadilan substantif. Terdapat dualisme sistem hukum antara regulasi kepegawaian dan hukum keluarga, kekosongan norma pelaksana yang memperlemah daya laku aturan, serta sanksi administratif yang tidak dijalankan secara konsisten. Di sisi lain, perlindungan terhadap perempuan dan anak cenderung bersifat simbolik karena bergantung pada putusan majelis hakim yang terkungkung oleh “ultra petita” sehingga membentuk amar putusan yang tidak responsif.

Penelitian ini merekomendasikan perlunya formulasi regulasi yang lebih operasional dan berpihak pada keadilan substantif, serta penggunaan pendekatan *rechtvinding* (penemuan hukum) oleh hakim sebagai jalan untuk menjembatani kekosongan norma. Disertasi ini memberikan kontribusi penting bagi pengembangan hukum keluarga Islam dan hukum kepegawaian, khususnya dalam memastikan bahwa prinsip tanggung jawab moral ASN terhadap bekas istri dan anak tidak sekadar berhenti pada norma tertulis, tetapi dapat dijalankan secara nyata dalam praktik peradilan dan tata kelola kepegawaian.

Kata Kunci: perceraian ASN, hak perempuan dan anak, kewenangan hakim, penegakan disiplin, pemotongan gaji

ABSTRACT

This research discusses the discrepancy in the fulfillment of women's and children's rights after divorce in the context of State Civil Apparatus (ASN). The phenomenon of increasing divorce rates among State Civil Apparatus (ASN) not only has an impact on broken family ties, but also raises serious problems in fulfilling the rights of ex-wives and children. One of the crucial issues that has emerged is the implementation of the distribution of ASN salaries after divorce as regulated in PP No. 10 of 1983 in conjunction with PP No. 45 of 1990. Normatively, this regulation requires ASN to continue to provide part of their salary to ex-wives and children, but in practice this provision is often not implemented effectively. This is due to a number of factors, including the lack of clarity of norms, the absence of consistent enforcement of sanctions, and the limitations of procedural legal instruments in religious courts that are less accommodating to the context of ASN divorce. The main problem raised in this dissertation is how the distribution of ASN salaries after divorce is implemented in the legal considerations of the panel of judges, the factors causing inconsistencies and efforts to find law to fill the legal inequality in resolving ASN divorce cases. This study also highlights the existence of pseudo-neutral justice, namely legal norms that appear textually fair but in their application actually perpetuate inequality for vulnerable parties.

Using a normative and sociological legal approach, and analyzed through case studies of court decisions and interviews with related parties, this study found that the implementation of ASN salary distribution does not fully reflect substantive justice. There is a dualism of the legal system between personnel regulations and family law, a lack of implementing norms that weaken the enforceability of the rules, and administrative sanctions that are not implemented consistently. On the other hand, protection for women and children tends to be symbolic because it depends on the decision of the panel of judges who are confined by "ultra petita" so that they form an unresponsive verdict.

This study recommends the need for a more operational formulation of regulations that favor substantive justice, as well as the use of a *rechtvinding* (legal discovery) approach by judges as a way to bridge the gap in norms. This dissertation makes an important contribution to the development of Islamic family law and employment law, especially in ensuring that the principle of ASN moral responsibility towards ex-wives and children does not stop at written norms, but can be implemented in real terms in judicial practice and employee governance.

Keywords: ASN divorce, women's and children's rights, judge's authority, disciplinary enforcement, salary deductions

ملخص

تتناول هذه الدراسة التفاوت في إعمال حقوق النساء والأطفال بعد الطلاق في سياق الخدمة المدنية الحكومية. فارتفع معدل الطلاق بين موظفي الخدمة المدنية الحكومية لا يؤثر فقط على قطع الروابط الأسرية، بل يثير أيضاً مشكلات خطيرة في إعمال حقوق الزوجات السابقات والأطفال. ومن القضايا الجوهرية التي برزت مسألة توزيع رواتب موظفي الخدمة المدنية الحكومية بعد الطلاق، كما هو منصوص عليه في اللائحة الحكومية رقم 10 لسنة 1983 بالاقتران مع اللائحة الحكومية رقم 45 لسنة 1990. ينص هذا النظام، من الناحية القانونية، على إلزام موظفي الخدمة المدنية الحكومية بمواصلة دفع جزء من رواتبهم لزوجاتهم السابقات وأطفالهم، إلا أن هذا الحكم لا يُنفذ عملياً في كثير من الأحيان. ويعود ذلك إلى عدة عوامل، منها غموض القواعد، وعدم وجود إنفاذ متنسق للعقوبات، ومحدودية الأدوات القانونية الإجرائية في المحاكم الدينية التي لا تراعي ظروف الطلاق بين موظفي الخدمة المدنية الحكومية.

تتناول هذه الدراسة التفاوت في إعمال حقوق النساء والأطفال بعد الطلاق في سياق الخدمة المدنية الحكومية. تتناول هذه الأطروحة بشكل أساسي كيفية تطبيق توزيع رواتب موظفي الخدمة المدنية بعد الطلاق في الاعتبارات القانونية للقضاة، والعوامل المسببة للتناقضات، وجهود البحث القانوني لمعالجة أوجه عدم المساواة القانونية في حل قضايا طلاق موظفي الخدمة المدنية. كما تسلط هذه الدراسة الضوء على وجود ما يُسمى بالعدالة الزائفة، أي المعايير القانونية التي تبدو عادلة ظاهرياً، ولكن تطبيقها الفعلي يُكرّس عدم المساواة للفئات الضعيفة.

وباستخدام منهج قانوني واجتماعي معياري، من خلال تحليل دراسات حالة لأحكام المحاكم ومقابلات مع الأطراف المعنية، توصلت هذه الدراسة إلى أن تطبيق توزيع رواتب موظفي الخدمة المدنية لا يعكس العدالة الموضوعية بشكل كامل. فهناك ازدواجية في النظام القانوني بين لوائح شؤون الموظفين وقانون الأسرة، ونقص في المعايير التنفيذية يُضعف إنفاذ اللوائح، وتفاوت في العقوبات الإدارية. علاوة على ذلك، تميل حماية النساء والأطفال إلى أن تكون رمزية لأنها تعتمد على قرارات القضاة المقيدين بـ"الطلبات الصغيرة جداً"، مما يؤدي إلى أحكام غير مُستجيبة.

تميل الحماية المقدمة للنساء والأطفال إلى أن تكون رمزية لأنها تعتمد على قرارات القضاة المُقيدة بـ"الطلبات الصغيرة جداً"، مما ينتج عنه أحكام غير مُستجيبة. توصي هذه الدراسة بضرورة وضع صياغات تنظيمية أكثر فعالية تُعزز العدالة الموضوعية، بالإضافة إلى استخدام القضاة لمنهج البحث القانوني (الاستكشاف القانوني) كوسيلة لسد الفجوة المعيارية. تُسهم هذه الأطروحة إسهاماً هاماً في تطوير قانون الأسرة الإسلامي وقانون الخدمة المدنية، لا سيما في ضمان عدم اقتصار مبدأ المسؤولية الأخلاقية للموظفين المدنيين تجاه زوجاتهم السابقات وأبنائهم على القواعد المكتوبة فحسب، بل يمكن تطبيقه عملياً في القضاء وإدارة الخدمة المدنية.

الكلمات المفتاحية: طلاق الموظفين المدنيين، حقوق المرأة والطفل، السلطة القضائية، تطبيق الإجراءات التأديبية، خصومات الرواتب

DAFTAR ISI

Halaman Sampul	i
Halaman Judul	ii
PERSETUJUAN PROMOTOR	iv
PENGESAHAN TIM PENGUJI UJIAN DISERTASI TERBUKA	v
PERNYATAAN KEASLIAN	vi
MOTTO	vii
PERSEMBAHAN	viii
ABSTRAK	ix
DAFTAR ISI	xii
DAFTAR GAMBAR	xvi
DAFTAR TABEL	xvii
DAFTAR LAMPIRAN	xviii
<u>BAB I</u> PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	16
C. Tujuan Penelitian	17
D. Manfaat Penelitian	18
E. Definisi Istilah/Operasional	20
F. Sistematika Penulisan	22
<u>BAB II</u> KERANGKA TEORI	27
A. Kajian Teori	27
1. Teori Hak Asasi Manusia	27
a. Teori Kodrati (<i>Natural Law</i>)	29
b. Teori Positivisme	32
c. Teori Relativisme Budaya	34
d. Implikasi Hak Asasi Manusia dalam Perceraian ASN	37
2. Teori Keadilan	40
3. Teori Gender dalam Hukum	41
4. Teori <i>Rechtvinding</i> (Penemuan Hukum)	67
a. Konstruksi Hukum dan Penemuan Hukum oleh Hakim	69
b. Metode Konstruksi Hukum oleh Hakim	70

B. Tinjauan Hukum Keluarga Islam	74
1. Konsep Perceraian dalam Hukum Keluarga Islam	75
2. Kewajiban Hukum terhadap Anak dalam Hukum Keluarga Islam	76
3. Prinsip Keadilan dalam Hukum Islam	78
C. Hukum Perkawinan dan Perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN)	80
1. Landasan Yuridis	80
2. Hukum Perkawinan ASN	81
3. Hukum Perceraian ASN	81
4. Etika dan Disiplin ASN dalam Kehidupan Rumah Tangga	82
5. Implikasi Yuridis dan Sosiologis	82
D. Kerangka Pemikiran	83
E. Tinjauan Penelitian Terdahulu	84
BAB III METODE PENELITIAN	101
A. Jenis dan Pendekatan Penelitian	101
1. Pendekatan Yuridis Normatif	101
2. Pendekatan Yuridis Empiris.....	102
3. Model Evaluasi yang Digunakan	102
B. Lokasi dan Objek Penelitian	102
1. Lokasi Penelitian	102
2. Ruang Lingkup Penelitian	104
C. Sumber dan Jenis Data	105
1. Data Primer.....	105
2. Data Sekunder	106
D. Teknik Pengumpulan Data.....	107
1. Studi Dokumentasi	108
2. Wawancara.....	108
3. Observasi	109
4. Teknik Pengumpulan Data Lainnya	110
E. Teknik Analisis Data	110
1. Analisis Kualitatif Deskriptif.....	110
1. Analisis Yuridis Normatif	111
3. Teknik Analisis Data Kualitatif.....	111
4. Triangulasi Data	112
5. Penyajian Temuan	113

F. Model Evaluasi Penelitian	113
1. Model Evaluasi Diskrepansi (DEM).....	114
2. Model Evaluasi Penelitian Menurut Creswell.....	115
3. Penilaian Hasil Penelitian.....	116
G Etika Penelitian	116
1. Persetujuan Informasi (Informed Consent).....	117
2. Kerahasiaan dan Anonimitas	117
3. Integritas Penelitian.....	117
4. Menghormati Hak Asasi Manusia.....	118
5. Transparansi dan Akuntabilitas	118
BAB IV PENGATURAN HUKUM TENTANG PERLINDUNGAN PEREMPUAN DAN ANAK DALAM PERCERAIAN ASN	119
A. Kedudukan Hukum Perempuan dan Anak dalam Hukum Islam	120
B. Peraturan Kepegawaian Terkait Perceraian ASN.....	121
C. Kewajiban dan Hak Pasca Perceraian menurut KHI dan Perundang- undangan	126
D. Analisis Diskrepansi Normatif.....	127
BAB V. ANALISIS PUTUSAN PENGADILAN TERHADAP PERKARA PERCERAIAN ASN	129
A. Kondisi Empiris Kasus Perceraian ASN di Kota Kediri	130
B. Analisis Putusan Pengadilan Terkait Pembagian Gaji PNS Pasca Perceraian	140
1. Putusan Pengadilan Agama	141
2. Putusan Pengadilan Negeri	144
3. Putusan PTUN.....	144
C. Faktor-faktor Penyebab Ketidaksesuaian Norma dan Praktik.....	145
1. Refleksi Sosiologis terhadap Implementasi PP No. 45 Tahun 1990 dalam Praktik Perceraian ASN.....	145
2. Dualisme Sistem Hukum dan Kekosongan Norma Pelaksana	147
3. Ketiadaan Sanksi Administratif yang Tegas.....	149
4. Lemahnya Pengawasan oleh Atasan Langsung di Instansi PNS	151
5. Minimnya Rujukan dalam Putusan Pengadilan.....	151
6. Tumpang Tindih antara Asas Netralitas Hukum dengan Keadilan Substantif Gender	151
D. Ketimpangan Normatif dan Praktik dalam Putusan Perceraian ASN	152

E. Analisis Kelemahan Enforcement dalam Pelaksanaan PP 45 Tahun 1990	153
F. Faktor Penghambat Pemberlakuan Pembagian Gaji Pasca Perceraian ASN	157
BAB VI PEMBAHASAN DAN IMPLIKASI	160
A. Penemuan Hukum atas Diskrepansi Normatif dan Praktik Perceraian ASN	161
B. Implikasi Teoritis dan Praktis	162
1. Implikasi Teoritis	163
2. Implikasi Praktis.....	164
D. Rekomendasi Kebijakan dan Perbaikan Sistem.....	166
1. Penguatan Mekanisme Internal Pemerintahan (Default Enforcement Mechanism/DEM)	167
2. Harmonisasi Hukum Kepegawaian dan Hukum Keluarga	167
3. Peningkatan Kapasitas Hakim dan Aparatur Instansi Pemerintah.....	167
4. Sistem Digitalisasi dan Interkoneksi Data	168
5. Advokasi Perlindungan Hak Ekonomi Perempuan	168
<u>BAB VII</u> PENUTUP.....	169
A. KESIMPULAN.....	169
B. Implikasi Teoritis/Praktis	172
1. Implikasi Teoritis.....	172
2. Implikasi Praktis.....	174
C. Batasan Penelitian	174
D. Rekomendasi.....	175
C. Kebaruan Ilmiah (Novelty).....	177
DAFTAR PUSTAKA	180

DAFTAR GAMBAR

GAMBAR 5 . 1. KERANGKA BERPIKIR	84
GAMBAR 5. 2. DIAGRAM PERKARA PERDATA AGAMA DI PA KOTA KEDIRI.....	135
GAMBAR 5. 3. DIAGRAM KOMPOSISI PERCERAIAN ASN PERODE 2020- 2025	136
GAMBAR 5. 4 . KOMPOSISI KEHADIRAN TERGUGAT PADA PERKARA CERAI GUGAT ASN PERIDE 2020-2024.....	137

DAFTAR TABEL

TABEL 1. 1 REKAPITULASI PERKARA PERCERAIAN	8
TABEL 1. 2. REKAPITULASI KASUS PERCERAIAN PADA PENGADILAN AGAMA KOTA KEDIRI.....	14
TABEL 5. 1. KOMPOSISI PERKARA DI PA KOTA KEDIRI.....	134
TABEL 5. 2. JUMLAH PNS DI KOTA KEDIRI	135

DAFTAR LAMPIRAN

LAMPIRAN 1. PENGUMUMAN PA KOTA KEDIRI NOMOR 1631/KPA.W13-A20/HM 1.1.1/7/2024	184
LAMPIRAN 2. JUMLAH PUTUSAN PERCERAIAN PER TAHUN PA KEIDRI	185
LAMPIRAN 3 REKAPITULASI KASUS PERCERAIAN ASN DI PA KOTA KEDIRI PERIODE 2020-2024	186
LAMPIRAN 4. PERBANDINGAN PUTUSAN DENGAN PA KOTA LAIN DAN PUTUSAN TINGKAT LEBIH TINGGI	221