

BAB VII

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Disertasi ini mengungkap adanya ketimpangan/diskrepansi yang signifikan antara norma hukum yang mengatur perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN), khususnya kewajiban pembagian penghasilan pasca perceraian, dan praktik peradilan agama maupun pelaksanaan administratif di instansi pemerintah. Kesenjangan ini tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga sosiologis dan struktural. Analisis terhadap regulasi, praktik yudisial, dan studi kasus di Pengadilan Agama Kota Kediri menunjukkan bahwa:

1. **Secara normatif**, negara telah menetapkan kewajiban pembagian penghasilan bagi ASN yang bercerai melalui PP Nomor 10 Tahun 1983 jo. PP Nomor 45 Tahun 1990, terutama dalam Pasal 8 ayat (1), sebagai bentuk perlindungan terhadap hak ekonomi istri pasca perceraian. Ketentuan ini bersifat *imperatif* dan tidak membedakan antara cerai gugat maupun cerai talak.
2. **Namun secara empiris**, implementasi norma tersebut tidak berjalan optimal. Banyak putusan cerai ASN, khususnya cerai gugat, tidak mencantumkan pembagian gaji sebagai amar putusan. Hal ini disebabkan oleh berbagai faktor, antara lain rendahnya kesadaran hukum para pihak, ketidaksiapan untuk melakukan rekonvensi, dan kehati-hatian hakim dalam menghindari ultra petita.

Kesenjangan antara normatif dengan empiris Pembagian gaji kepada mantan istri dan anak pasca perceraian ASN tersebut pada dasarnya disebabkan oleh **serangkaian faktor sistemik dan struktural** yang saling terkait antara lain sebagai berikut:

1. Ketiadaan Interkoneksi Antar Sistem Hukum

Salah satu sebab utama adalah tidak adanya *interkoneksi* antara sistem hukum perdata (privat) yang dijalankan oleh Peradilan Agama dengan sistem hukum

administrasi negara yang dijalankan oleh satuan kerja/Instansi Pusat/Daerah. Peradilan agama memutus perceraian dan urusan keperdataan seperti nafkah dan hak asuh anak, tetapi tidak memiliki kewenangan *ex officio* untuk memerintahkan pembagian gaji sebagai bagian dari kebijakan administratif kepegawaian, karena terhalang oleh asas *ultra petita partium*. Hakim tidak dapat memutus perkara melebihi yang dituntut oleh para pihak, sehingga amar putusan terkait pembagian gaji ASN sering tidak tercantum secara *declaratoir*, meskipun PP 45/1990 mengamanatkan demikian.

Sementara itu, satuan kerja kepegawaian tidak dapat melaksanakan pembagian gaji tanpa adanya dasar amar putusan pengadilan sebagai bukti hukum formal. Situasi ini menciptakan *deadlock* antara dua rezim hukum yang seharusnya saling melengkapi.

2. Kekosongan Norma Pelaksana

PP No. 45 Tahun 1990 memang mengatur tentang kewajiban membagi gaji bagi ASN yang bercerai, namun tidak disertai dengan peraturan teknis operasional yang memadai, baik dalam bentuk Peraturan Menteri PAN-RB, Surat Edaran BKN yang bersifat eksekutorial, maupun prosedur standar di tingkat instansi. Ketiadaan norma pelaksana membuat isi PP ini menggantung dan sulit diimplementasikan secara konsisten di lapangan, terutama jika tidak terdapat gugatan atau tuntutan khusus dari pihak istri atau anak.

3. Sanksi yang Tidak Efektif

Walaupun secara formal telah diatur dalam SE BKN No. 48/SE/1990 bahwa ASN yang tidak membagi gaji dapat dikenai sanksi disiplin berat berdasarkan PP No. 30 Tahun 1980 jo Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS), pada praktiknya penegakan sanksi sangat lemah. Hal ini disebabkan oleh lemahnya pengawasan internal, tidak adanya pelaporan dari pihak yang dirugikan, serta kurangnya pemahaman pejabat kepegawaian terhadap keterkaitan antara putusan perceraian dan kewajiban administratif ASN. tidak optimalnya pengawasan, pelaporan, dan penegakan disiplin ASN pasca perceraian menyebabkan

ketentuan dalam PP 45 Tahun 1990 cenderung menjadi norma *dekoratif*, bukan *executive norm*. Secara normatif, peraturan perundang-undangan memang telah mengatur secara tegas kewajiban ASN yang bercerai untuk membagi sebagian gajinya kepada istri dan anak, yakni sepertiga kepada istri dan sepertiga kepada anak, sebagaimana tertuang dalam Pasal 8 ayat (1) PP No. 10 Tahun 1983 jo. PP No. 45 Tahun 1990. Namun, realitas implementatif menunjukkan bahwa ketentuan tersebut sering kali tidak dijalankan secara efektif, terutama karena keterbatasan instrumen pengawasan, serta lemahnya penegakan sanksi terhadap pelanggaran.

4. Diskrepansi Teori dan Realitas Gender

Secara normatif, pembagian gaji pasca perceraian ditujukan untuk memberikan perlindungan kepada istri dan anak. Namun dalam realitasnya, hukum yang tampak netral ini tidak memihak secara substantif kepada kelompok rentan terutama perempuan. Ini mencerminkan apa yang disebut sebagai *pseudo-neutrality*, di mana norma tampak adil, namun tidak memiliki instrumen pelaksana yang berpihak pada keadilan substantif bagi yang terdampak. Munculnya Fenomena *normative avoidance* ketika istri yang diminta atau dikondisikan sebagai penggugat untuk menghindari kewajiban pembagian gaji, suatu bentuk penghindaran hukum yang meskipun sah secara prosedural namun melemahkan keadilan substantif, merupakan contoh nyata ketimpangan gender dan pelegalan bias gender. Hukum yang tidak sensitif terhadap gender atau yang memperlakukan pria dan wanita secara tidak setara dapat memperkuat ketimpangan gender

5. Keterbatasan Putusan Pengadilan Agama

Sebagian besar putusan perceraian, terutama di lingkungan peradilan agama, tidak mencantumkan perintah pembagian gaji secara eksplisit karena dianggap bukan bagian dari tuntutan (*petitum*) atau bukan kewenangan majelis hakim secara *ex officio*, padahal amar putusan tersebut sangat diperlukan oleh instansi kepegawaian sebagai landasan hukum formal.

Di sisi lain, pengadilan agama, sebagai lembaga yang berwenang memutus perkara perceraian bagi pasangan muslim, sering kali tidak mengakomodasi amar pembagian gaji ASN secara eksplisit dalam putusannya, hal ini disebabkan oleh keterbatasan ruang interpretatif dalam Komplikasi Hukum Islam (KHI), yang tidak mengenal kategori pembagian gaji secara spesifik, sehingga pembagian gaji tidak dapat dikualifikasikan sebagai bagian dari mut‘ah, nafkah iddah, maupun harta bersama (gono-gini) dalam kerangka hukum Islam.

6. *Default Mechanism* yang Tidak Bekerja

Dalam kondisi ideal, semestinya berlaku *default mechanism*, yakni pembagian gaji otomatis dilakukan tanpa perlu tuntutan apabila perceraian ASN telah terjadi dan terdapat anak yang masih dalam tanggungan. Namun karena sistem hukum tidak mendukung otomatisasi itu, mekanisme default ini tidak berjalan, kecuali ada upaya ekstra dari pihak perempuan melalui gugatan atau mediasi ke satuan kerja.

B. Implikasi Teoritis/Praktis

1. Implikasi Teoritis

Implikasi teoritis adalah konsekuensi atau dampak dari hasil penelitian terhadap pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam ranah teori dan konsep akademik yang mendasari penelitian. Implikasi ini menjelaskan bagaimana temuan penelitian memperkuat, memodifikasi, atau bahkan menantang teori-teori yang sudah ada sebelumnya. Disertasi ini membahas tentang Diskrepansi Hak Perempuan dan Anak Pasca Perceraian ASN, beberapa bentuk implikasi teoritis bisa dijabarkan sebagai berikut:

a. Pengayaan terhadap teori ketimpangan normatif-empiris

Studi ini menegaskan pentingnya memperhatikan jurang antara hukum tertulis (law in the books) dan hukum yang dijalankan (law in action),

terutama dalam konteks hukum kepegawaian yang bersinggungan dengan hukum keluarga.

b. Kritik terhadap Teori Hukum Positivistik Formal

Ditemukannya diskrepansi antara regulasi (seperti PP No. 45 Tahun 1990) dan praktik di lapangan menunjukkan keterbatasan hukum normatif-positivistik dalam menjamin pelaksanaan hukum secara efektif, sehingga mengafirmasi pentingnya teori hukum responsif atau hukum progresif.

c. Kontribusi terhadap teori keadilan substantif

Penemuan ini menunjukkan perlunya penguatan pendekatan keadilan substantif dalam hukum keluarga dan administrasi, melalui peran aktif hakim dan aparatur negara dalam mengatasi ketimpangan struktural yang dihadapi oleh perempuan.

d. Penerapan teori *default enforcement mechanism* (DEM)

Disertasi ini memperkenalkan konsep bahwa negara memiliki kewajiban moral dan struktural untuk menyediakan perlindungan otomatis terhadap hak-hak perempuan dalam perceraian ASN, tanpa harus menunggu adanya tuntutan dari pihak yang lemah.

e. Kontribusi terhadap Teori Interkoneksi Sistem Hukum

Ketimpangan antara lembaga peradilan agama dan administrasi negara menunjukkan pentingnya pemikiran hukum yang interkoneksi. Temuan ini dapat memperkaya teori Amran Suadi mengenai sistem hukum Islam dan nasional yang saling bersinggungan dalam praktik.

f. Pemajuan Paradigma Hukum Inklusif dan Responsif Gender

Penelitian ini juga memberikan kontribusi terhadap pengembangan teori hukum yang lebih inklusif terhadap gender, yakni bagaimana sistem hukum mampu merespons ketimpangan relasi kuasa antara laki-laki dan perempuan dalam sistem perkawinan dan perceraian.

2. Implikasi Praktis

- a. **Reformasi kebijakan kepegawaian:** Diperlukan revisi atau pedoman teknis yang lebih eksplisit dan operasional bagi PPK dan instansi terkait dalam menindaklanjuti perceraian ASN, termasuk *default enforcement* pembagian penghasilan sesuai putusan pengadilan.
- b. **Penguatan kapasitas aparatur dan lembaga peradilan:** Perlunya pelatihan bagi hakim dan petugas kepegawaian mengenai pentingnya perspektif gender, keadilan substantif, dan kewenangan administratif dalam menegakkan aturan perceraian ASN.
- c. **Digitalisasi dan integrasi sistem pelaporan:** Pemerintah daerah perlu membangun sistem pelaporan perceraian ASN berbasis digital yang terhubung antara PA, BKD, dan BKN untuk menjamin transparansi dan pengawasan.
- d. **Penguatan regulasi lokal:** Seperti halnya Peraturan Wali Kota Kediri Nomor 23 Tahun 2023, regulasi serupa perlu direplikasi di daerah lain untuk memberikan dasar operasional yang lebih tegas bagi pelaksanaan kewajiban pasca perceraian.
- e. **Advokasi dan pendampingan hukum:** Lembaga bantuan hukum dan organisasi masyarakat sipil harus memperkuat upaya advokasi bagi perempuan yang berhadapan dengan perceraian ASN, khususnya dalam aspek pembagian penghasilan.

C. Batasan Penelitian

Batasan penelitian adalah langkah penting dalam penentuan ruang lingkup dan kedalaman sebuah studi. Pembatasan penelitian membantu peneliti untuk fokus pada variabel-variabel kunci dan aspek-aspek tertentu yang relevan dengan pertanyaan penelitian, sambil mengabaikan variabel dan aspek yang tidak langsung berhubungan dengan tujuan penelitian (Creswell, 2014). Dalam hal ini, batasan berfungsi sebagai panduan untuk merancang penelitian yang lebih terfokus dan terarah.

Dalam rangka menjaga fokus dan kedalaman analisis, penelitian ini dibatasi pada hal-hal berikut:

1. Penelitian ini hanya membahas perceraian yang terjadi antara suami-istri di mana suami atau istri adalah Aparatur Sipil Negara (ASN), dengan fokus pada implikasi hukum terhadap hak istri dan anak pasca putusan perceraian.
2. Kajian ini dibatasi pada analisis hukum positif yang berlaku di Indonesia, yaitu hukum keluarga Islam sebagaimana diatur dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI), serta peraturan perundang-undangan terkait ASN (seperti PP No. 10 Tahun 1983 jo. PP No. 45 Tahun 1990).
3. Penelitian ini tidak membahas perceraian non-ASN, atau isu-isu yang berkaitan dengan aspek pidana, psikologis, atau mediasi perceraian secara non-hukum.
4. Objek putusan yang dianalisis terbatas pada putusan Pengadilan Agama yang telah berkekuatan hukum tetap (inkracht), dan mencakup perkara yang memuat permohonan nafkah, hak anak, serta pembagian gaji ASN secara eksplisit.
5. Pendekatan penemuan hukum (rechtvinding) yang digunakan dalam penelitian ini dibatasi pada upaya konstruksi hukum melalui analisis normatif dan studi terhadap putusan hakim, bukan melalui legislasi atau kebijakan publik.

D. Rekomendasi

1. Disusun sebuah regulasi yang merupakan aturan pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah Nomo 45 Tahun 1990 :

Peraturan Menteri PAN-RB atau Surat Edaran BKN terbaru yang bersifat eksekutorial dan mengatur teknis pembagian gaji ASN pasca perceraian secara *default*.

Mekanisme pembagian gaji otomatis (default mechanism) jika dalam putusan cerai terdapat anak atau istri tidak bekerja.

Aturan tentang pelaporan dan pembinaan terhadap atasan langsung atau pejabat kepegawaian yang lalai dalam melaksanakan ketentuan ini.

2. Sinergi Lintas Lembaga: Pengadilan – Instansi – BKN

Diperlukan perjanjian kerja sama lintas lembaga antara Mahkamah Agung (Peradilan Agama), BKN, dan Kementerian PAN-RB untuk menyepakati model amar putusan yang bisa dijadikan dasar administratif pembagian gaji kemudian menyusun SOP integratif antara putusan pengadilan dengan sistem penggajian ASN. Sinergitas juga dapat dilakukan dengan Pemanfaatan teknologi informasi, misalnya integrasi aplikasi SIPP (Sistem Informasi Penelusuran Perkara) dengan aplikasi gaji ASN.



3. Amar Putusan Progresif oleh Hakim

Perlunya pelatihan dan pembekalan bagi hakim untuk menerapkan pendekatan hukum progresif dan responsif gender, agar amar putusan dapat secara eksplisit memuat pembagian gaji sebagai bagian dari perlindungan anak dan istri. Dorongan untuk menerapkan prinsip rechtsvinding dalam rangka menghindari keterikatan kaku terhadap asas *ultra petita partium* demi mencapai keadilan substantif.

4. Revisi KHI atau Penambahan Kompilasi Hukum Administratif Keluarga

Revisi Kompilasi Hukum Islam agar mencantumkan norma administratif, termasuk pembagian gaji sebagai bentuk nafkah muallaqah atau menyusun Kompilasi Hukum Administratif Keluarga ASN, sebagai lex specialis untuk kasus-kasus perceraian ASN.

5. Pemberdayaan Perempuan dan Sosialisasi Hak-Hak Pasca Cerai

Sosialisasi kepada istri ASN, terutama yang tidak bekerja atau rentan secara ekonomi, mengenai hak-haknya atas gaji pasca perceraian serta penyediaan layanan hukum bantuan (paralegal) di BKD/BKPSDM sebagai jembatan informasi dan advokasi internal.

6. Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan oleh Pengawas ASN

Pembentukan tim pengawas pembagian gaji pasca perceraian di instansi pusat/daerah yang bekerja sama dengan Inspektorat serta adanya evaluasi tahunan terhadap implementasi PP 45/1990 untuk mencegah praktik penghindaran kewajiban oleh ASN yang bercerai.

C. Kebaruan Ilmiah (Novelty)

Disertasi ini berangkat dari kerangka pemikiran bahwa perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN) tidak semata merupakan urusan hukum keluarga, tetapi juga menyangkut dimensi hukum publik-administratif yang mengatur etika, kedisiplinan, dan tanggung jawab kepegawaian. Dalam konteks ini, perceraian ASN menciptakan konsekuensi hukum yang tumpang tindih antara kepentingan privat dan kepentingan institusional negara. Salah satu implikasi normatif dari perceraian ASN sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 jo. PP Nomor 45 Tahun 1990 adalah pembagian gaji kepada istri (atau suami dalam keadaan tertentu) pasca perceraian. Namun demikian, realitas hukum menunjukkan terjadinya ketimpangan antara norma dan praktik yang cukup sistemik.

Disertasi ini menyimpulkan bahwa terjadi **diskrepansi antara norma hukum yang bersifat imperatif** (seperti kewajiban pembagian gaji pasca perceraian) dengan **praktik peradilan agama dan administrasi ASN**. Dalam banyak kasus, terutama cerai gugat yang diajukan oleh istri, hakim tidak menetapkan pembagian gaji dalam amar putusan, dengan berbagai alasan normatif maupun prosedural. Bahkan, terungkap bahwa sebagian besar istri ASN tidak mengajukan rekonvensi akibat ketidaktahuan hukum, tekanan sosial, atau karena dianggap tidak layak secara moral. Sementara itu, hakim pun terbatasi oleh doktrin *ultra petita*, sehingga tidak berani menetapkan hal di luar petitum. Hal ini menciptakan ruang bagi munculnya praktik *normative avoidance*—yakni strategi hukum untuk menghindari ketentuan pembagian gaji dengan cara menggunakan jalur cerai gugat secara sepihak.

Secara substantif, kebaruan ilmiah (novelty) dari penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. **Mendeteksi kegagalan sistemik dalam enforcement PP 45 Tahun 1990**, khususnya dalam hal pembagian gaji ASN yang bercerai, yang seharusnya bersifat imperatif namun tidak diimplementasikan secara efektif, baik oleh pengadilan agama maupun oleh instansi kepegawaian.
2. **Mengintegrasikan analisis hukum keluarga dengan perspektif hukum administrasi negara**, yang selama ini cenderung dipisahkan secara sektoral, dengan menekankan bahwa perceraian ASN adalah peristiwa hukum yang bersifat *hybrid* antara privat dan publik.
3. **Membangun argumentasi normatif tentang ketidakadilan substantif dalam proses perceraian ASN**, khususnya terhadap perempuan, dengan menggunakan pendekatan teori gender dan PERMA Nomor 3 Tahun 2017 sebagai lensa analisis kritis terhadap kerentanan perempuan dalam proses hukum.
4. **Membuktikan bahwa dominasi cerai gugat dalam kasus perceraian ASN di Kota Kediri (77 dari 110 perkara sejak 2020–2025)** menjadi indikator adanya *strategic procedural use* yang mengarah pada *normative avoidance* terhadap pembagian gaji, sehingga menimbulkan ketimpangan

hak yang tidak sejalan dengan asas keadilan dalam hukum keluarga Islam dan kepegawaian.

5. **Mengusulkan pendekatan yudisial progresif sebagai jalan keluar atas keterbatasan ultra petita**, dengan tetap merujuk pada semangat perlindungan hak-hak ekonomi perempuan pasca perceraian dan membangun basis perlindungan hukum yang lebih substansial.

Dengan demikian, disertasi ini tidak hanya memperluas pemahaman atas problematika perceraian ASN dalam dimensi hukum normatif, tetapi juga memberikan **kontribusi teoritis dan praktis** terhadap reformulasi paradigma penegakan disiplin ASN, reformasi peradilan agama, serta desain perlindungan hukum bagi perempuan dan anak dalam konteks ASN.