

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan atau sering disebut sebagai Undang-undang Perkawinan (UUP) mengatur mengenai penyelenggaraan perkawinan bagi seluruh Warga Negara Indonesia (WNI), tidak terkecuali WNI yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS). Pegawai negeri sipil mempunyai tanggung jawab selain sebagai warga negara, pun juga diharapkan dapat memberi teladan yang patut dicontoh masyarakat kendati dalam kehidupan bermasyarakat maupun kehidupan berumah tangga. Meskipun begitu, tidak menutup kemungkinan kehidupan rumah tangga PNS mengalami perceraian. Sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut UU ASN)¹, maka bagi PNS diberlakukan peraturan khusus yang mengatur tentang izin perkawinan dan perceraian bagi pegawai negeri sipil yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya disebut PP No. 45 Tahun 1990).

Dalam hal PNS akan menyelenggarakan perkawinan, PNS wajib menyatakan secara tertulis kepada Pejabat yang berada di atasnya dalam waktu paling lambat 1

¹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494).

(satu) tahun sesudah perkawinan berlangsung seperti yang terdapat pada pasal 2 ayat (1) PP No. 45 Tahun 1990. Kemudian dalam hal PNS yang akan mengajukan perceraian, sebagaimana diatur dalam pasal 3 ayat (1) PP No. 45 Tahun 1990, PNS wajib menerima izin atau surat keterangan dari pejabat sebelum mengadakan perceraian. Dipertegas lagi mengenai perizinan perceraian PNS dalam ayat (2) yang berbunyi, “Bagi pegawai negeri sipil yang berstatus sebagai penggugat atau bagi pegawai negeri sipil yang berstatus sebagai tergugat untuk menerima izin atau surat keterangan seperti yang terdapat pada ayat (1) perlu mengemukakan permintaan secara tertulis”. Sedangkan PNS yang akan beristri lebih dari satu orang (poligami) termuat pada pasal 4 ayat (1) PP No. 45 Tahun 1990 bahwa PNS yang akan beristri lebih dari satu orang, sebelumnya harus menerima izin dari pejabat. Pada intinya PNS yang hendak melangsungkan perkawinan, perceraian maupun beristri lebih dari satu orang wajib memberi tahu serta mendapatkan izin dari atasannya.²

Meskipun telah jelas ditentukan tentang perkawinan, perceraian dan poligami bagi pegawai negeri sipil dalam sebuah peraturan khusus yaitu PP No. 45 Tahun 1990, namun dalam kenyataannya di beberapa putusan pengadilan masih didapati PNS yang mengajukan perceraian di Pengadilan akan tetapi belum mendapatkan izin dari atasannya seperti dalam kasus Putusan Nomor 2199/Pdt.G/2017/PA.Cjr³, penggugat yang berstatus PNS telah meminta surat izin untuk bercerai namun

² Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1990 Nomor 61 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3424).

³ Putusan Pengadilan Agama Cianjur Nomor: 2199/Pdt.G/2017/PA.Cjr, Tanggal 27 November 2017 diakses dari Direktori Putusan Mahkamah Agung, <https://putusan3.mahkamahagung.go.id/>.

sampai pada persidangan tahap kesimpulan tidak kunjung mendapatkan surat izin dari atasan, akan tetapi disisi lain ia bersikeras untuk bercerai dari pasangannya meskipun tidak menerima izin dari atasannya. Pegawai negeri sipil yang telah melakukan pelanggaran seperti yang telah disebutkan, berhak mendapatkan konsekuensi dari perbuatannya yaitu berupa hukuman disiplin.

Hal menarik ditemukan penulis pada putusan tersebut diatas yaitu amar putusan yang menyatakan mengabulkan gugatan Penggugat dan menjatuhkan talak 1 (satu) *ba'in sughra* Tergugat terhadap Penggugat dimana PNS yang bersangkutan merupakan seorang wanita. Diantara pertimbangan hakim dalam putusan tersebut adalah dalam rumah tangga Penggugat dan Tergugat terjadi pertengkaran secara terus-menerus yang tidak dapat didamaikan kembali, suami tidak bertanggung jawab, serta tidak memiliki keturunan selama pernikahan. Pertimbangan hakim lainnya dalam mengadili perkara tersebut ialah Tergugat tidak pernah hadir dalam persidangan sehingga mengabulkan gugatan dengan *verstek*. Penggugat yang berstatus PNS tersebut meskipun tidak mendapatkan surat izin dari atasannya langsung akan tetapi telah menyerahkan surat pernyataan bersedia menanggung resiko akibat perceraianya tersebut, tertanggal 18 November 2017.⁴

Adapun peraturan yang mengatur tentang hukuman disiplin bagi pegawai negeri sipil yang melakukan pelanggaran sebagaimana terdapat dalam PP No. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil dijatuhkan hukuman disiplin berat menurut Peraturan Pemerintah No. 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya disebut PP No. 94 Tahun 2021).

⁴ Ibid.

Hukuman disiplin berat diatur dalam Pasal 8 ayat (4) yang berisi 3 (tiga) macam hukuman disiplin berat antara lain: penurunan jabatan setingkat lebih rendah selama 12 (dua belas) bulan, pembebasan dari jabatannya menjadi jabatan pelaksana selama 12 (dua belas) bulan, dan pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS.⁵

Telah terjadi perubahan yang mana PP No. 94 Tahun 2021 merupakan peraturan baru yang menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya disebut PP No. 53 Tahun 2010)⁶. Salah satu perubahan dari PP No. 53 Tahun 2010 yang telah diganti menjadi PP No. 94 Tahun 2021 ialah ketentuan mengenai hukuman disiplin berat. Sebelum resmi diganti, hukuman disiplin berat pada PP No. 53 Tahun 2010 sangat ketat. Dalam peraturan pemerintah tersebut terdapat hukuman “Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS”.⁷ Kemudian hukuman tersebut dihilangkan pada PP No. 94 Tahun 2021. Dengan adanya perubahan tersebut, penulis tertarik untuk menganalisis hukuman disiplin berat berdasarkan PP No. 94 Tahun 2021 menggunakan perspektif *maqāṣid al-shari’ah* sebagai tolak ukur kemaslahatan peraturan bagi PNS khususnya.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan diatas, maka rumusan masalah

⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 202 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6718).

⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 74 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5135).

⁷ Pasal 7 ayat (4) PP No. 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS.

pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana hukuman disiplin berat mengenai pelanggaran terhadap izin perceraian oleh pegawai negeri sipil menurut Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021?
2. Bagaimana analisis *maqāṣid al-shari'ah* terhadap hukuman disiplin berat atas pelanggaran terhadap izin perceraian oleh pegawai negeri sipil menurut Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan diatas, maka tujuan dari penelitian ini ialah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui hukuman disiplin berat mengenai pelanggaran terhadap izin perceraian oleh pegawai negeri sipil menurut Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021.
2. Untuk mengetahui analisis *maqāṣid al-shari'ah* terhadap hukuman disiplin berat atas pelanggaran terhadap izin perceraian oleh pegawai negeri sipil menurut Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi:

1. Kegunaan secara teoritis

Bagi perkembangan ilmu pengetahuan, hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan rujukan yang berkaitan dengan hukuman disiplin berat mengenai

pelanggaran izin perceraian dalam Peraturan Pemerintah tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

2. Kegunaan secara praktis:

a. Bagi Peneliti

Penelitian ini dapat meningkatkan kemampuan belajar dan sebagai wawasan penulis terhadap hukuman disiplin berat yang diterapkan kepada pegawai negeri sipil yang telah melanggar izin perceraian.

b. Bagi Lembaga Pendidikan serta Pembaca dan Mahasiswa IAIN Kediri

Penelitian ini dapat menjadi referensi bagi mahasiswa yang akan melakukan penelitian lebih lanjut yang terdapat kesamaan topik dengan mahasiswa tersebut.

c. Bagi Masyarakat

Penelitian ini bisa diimplementasikan bagi masyarakat yang berstatus pegawai negeri sipil untuk berhati-hati dalam hal izin perceraian apabila tidak ingin mendapatkan konsekuensi dari perbuatannya yang melanggar peraturan.

E. Telaah Pustaka

Hasil penelitian yang dijadikan telaah pustaka pada penelitian ini ialah penelitian milik Sri Hartini, Siti Sunarti dan Tenang Haryanto⁸ yang berjudul “Analisis Sanksi Hukuman Disiplin Berat Pegawai Negeri Sipil Setelah Dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Hukuman

⁸ Sri Hartini, Siti Sunarti dan Tenang Haryanto, “Analisis Sanksi Hukuman Disiplin Berat Pegawai Negeri Sipil Setelah Dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Hukuman Disiplin PNS,” *Jurnal LPPM Unsoed* 11, no. 1, Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto (2022).

Disiplin PNS”, menjelaskan bahwa menurut analisis hukum administrasi dan hukum pidana, hukuman disiplin berat masih dibutuhkan melalui pertimbangan berat ringannya pelanggaran yang dilakukan oleh PNS. Tidak adanya hukuman disiplin berat yaitu pemberhentian dengan hormat, masih memungkinkan PNS akan melakukan pelanggaran yang lebih besar. Persamaan yang dapat ditemukan antara penelitian ini dengan penelitian penulis ialah sama-sama membahas hukuman disiplin berat berdasarkan PP No. 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS. Kemudian perbedaan penelitian ini dengan penelitian penulis ialah penelitian ini menganalisis hukuman disiplin berat dengan hukum administrasi dan hukum pidana, tidak berdasarkan perspektif *maqāsid al-shari’ah*.

Hasil penelitian berikutnya yang dijadikan telaah pustaka pada penelitian ini ialah penelitian milik Rony Alfredo Rumapea⁹ yang berjudul “Pertanggungjawaban Hukum Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pejabat yang Berwenang atas Kesalahan dalam Penjatuhan Hukuman Disiplin Pegawai Negeri Sipil”, menjelaskan bahwa berdasarkan data yang diperoleh dalam artikel ini menunjukkan bahwasanya Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) kurang tepat dalam menjalankan wewenangnya. Terbukti bahwa PNS yang terpidana korupsi masih tetap menerima penghasilan dari negara hingga pensiun sebab PNS terkait masih belum dipecat. Padahal seharusnya PNS terkait sudah diberhentikan sejak dikeluarkannya putusan pengadilan berkekuatan tetap. Oleh sebab itu, pertanggung jawaban PPK perlu diperhatikan karena menyangkut keuangan negara. Persamaan penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan peneliti ini

⁹ Rony Alfredo Rumapea, “Pertanggungjawaban Hukum Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pejabat yang Berwenang atas Kesalahan dalam Penjatuhan Hukuman Disiplin Pegawai Negeri Sipil,” *Sasi* 25, no. 2, Fakultas Hukum Universitas Pattimura Maluku (2019).

adalah sama-sama membahas tentang hukuman disiplin PNS. Sedangkan perbedaan penelitian ini dengan penelitian penulis ialah penelitian ini tidak berdasarkan perspektif *maqāṣid al-shari'ah* dan tidak berdasarkan pada PP No. 94 Tahun 2021 sebagaimana penelitian yang dilakukan penulis.

Hasil penelitian selanjutnya yang dijadikan telaah pustaka pada penelitian ini ialah penelitian milik Novendia Dara Cintaanito¹⁰ yang berjudul “Problematika Penegakan Disiplin Terhadap Pegawai Negeri Sipil yang Tidak Melaksanakan Putusan Pengadilan Terkait Biaya Penghidupan Anak dan Mantan Istri”, menerangkan bahwa PNS (pria) pasca bercerai dengan mantan istrinya tetap wajib memberikan biaya penghidupan terhadap anak dan mantan istrinya. Apabila PNS yang bersangkutan menolak untuk melaksanakan ketentuan pembagian pasca perceraian, maka PNS tersebut dikenai salah satu hukuman disiplin berat berdasarkan PP Disiplin PNS. Hal ini sebagaimana telah diatur dalam Pasal 16 PP Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi PNS *juncto* BAB VIII angka 3 Surat Edaran No.48/SE/1990. Persamaan artikel ini dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis ialah sama-sama membahas tentang hukuman disiplin berat bagi PNS. Sedangkan perbedaannya terletak pada dasar hukum, artikel ini masih menganut pada PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS sehingga tidak berdasarkan pada PP yang terbaru yaitu PP No. 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS dan tidak pula berdasarkan perspektif *maqāṣid al-shari'ah*.

¹⁰ Novendia Dara Cintaanito, “Problematika Penegakan Disiplin Terhadap Pegawai Negeri Sipil yang Tidak Melaksanakan Putusan Pengadilan Terkait Biaya Penghidupan Anak dan Mantan Istri,” *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan* 5, no. 3, Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2020).

Hasil penelitian berikutnya yang dijadikan telaah pustaka pada penelitian ini adalah penelitian milik Ary Bima Hardjono M.¹¹ yang berjudul “Implementasi Pasal 15 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Terkait Penjatuhan Hukuman Disiplin Bagi Pegawai Negeri Sipil yang Melakukan Perceraian Tanpa Memperoleh Izin Dari Pejabat (Studi di Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kota Malang)”, menjelaskan bahwa berdasarkan analisis di lapangan menunjukkan bahwa pengimplementasian terhadap Pasal 15 Ayat (1) PP Izin Perkawinan dan Perceraian masih belum maksimal. Terbukti sebanyak 4 dari 5 orang telah dijatuhi hukuman disiplin berat, sedangkan 1 orang hanya dijatuhi hukuman disiplin sedang yang seharusnya dijatuhi hukuman disiplin berat. Hal ini berdasarkan pada beberapa faktor antara lain: faktor hukum, faktor penegak hukum, faktor sarana dan prasarana, faktor masyarakat dan faktor kebudayaan. Persamaan artikel ini dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis ialah sama-sama membahas tentang hukuman disiplin berat berkaitan dengan izin perceraian. Sedangkan perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis ialah belum membahas seorang PNS yang melanggar ketentuan izin perceraian dengan PP No. 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dan tidak menganalisis peraturan dengan *maqāṣid al-shari’ah*.

¹¹ Ary Bima Hardjono M., “Implementasi Pasal 15 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Terkait Penjatuhan Hukuman Disiplin Bagi Pegawai Negeri Sipil yang Melakukan Perceraian Tanpa Memperoleh Izin Dari Pejabat (Studi di Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kota Malang),” (Skripsi Sarjana, Fakultas Hukum dan Universitas Brawijaya Malang, 2021).

Hasil penelitian berikutnya yang dijadikan telaah pustaka pada penelitian ini adalah penelitian milik Putu Puspita Sari, Juwita dan Misbahul Huda¹² yang berjudul “Penerapan Sanksi Administrasi Hukuman Disiplin Berat Bagi PNS di Lingkungan Kementerian Pertahanan RI (Studi Kasus Keputusan Menteri Pertahanan Nomor: KEP/1012/M/X/2020)”, menerangkan bahwa berdasarkan Keputusan Menteri Pertahanan Nomor: KEP/1012/M/X/2020 menyatakan PNS TNI AU berinisial “IR” dijatuhi hukuman disipling berat yaitu pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS. Sanksi tersebut dijatuhkan berdasarkan pada perbuatan tindak pidana yang dilakukan oleh PNS berinisial “IR” yaitu tindak pidana Kekerasan Dalam Rumah Tangga. Persamaan Persamaan artikel ini dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis ialah sama-sama menganalisis hukuman disiplin berat berdasarkan pada PP No. 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS. Sedangkan perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis ialah tidak menganalisis peraturan dengan *maqasid al-shari’ah*.

¹² Putu Puspita Sari, Juwita dan Misbahul Huda, “Penerapan Sanksi Administrasi Hukuman Disiplin Berat Bagi PNS di Lingkungan Kementerian Pertahanan RI (Studi Kasus Keputusan Menteri Pertahanan Nomor: KEP/1012/M/X/2020)”, *Syntax Literate* 7, no. 4, Fakultas Hukum Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Iblam (2022).