

BAB IV

PAPARAN DATA DAN ANALISIS DATA

A. Gambaran Umum Dan Lokasi Penelitian

1. Sejarah Perkembangan Terbentuknya Pengadilan Agama Gorontalo

a. Masa Kerajaan ¹

Sebelum masa penjajahan Belanda keadaan daerah Gorontalo berbentuk kerajaan-kerajaan yang diatur menurut adat ketatanegaraan Gorontalo. Semenjak dahulu kala sekelompok masyarakat yang teratur di kenal sebagai suku bangsa Gorontalo. Dalam catatan riwayat, didataran Gorontalo telah tumbuh dan berkembang beberapa kerajaan yang cukup besar pengaruhnya, karena beberapa diantaranya menguasai daerah yang meliputi seluruh daerah pantai teluk tomini. Kerajaan-kerajaan itu antara lain:

- 1) Kerajaan Suwawa
- 2) Kerajaan Limboto
- 3) Kerajaan Gorontalo
- 4) Kerajaan Bolango
- 5) Kerajaan Atinggola

Kerajaan-kerajaan tersebut tergabung dalam satu ikatan kekeluargaan yang di kenal dengan sebutan "*Limo Pohalaa*" (Persaudaraan atau serikat lima kerajaan). Di daerah "*Limo Pohalaa*"

¹ <http://pa-gorontalo.go.id/home/sejarah.html>. Diakses pada tanggal 22 Februari 2014.

inilah dilaksanakan yurisdiksi hukum adat yang sama yaitu hukum adat Gorontalo sebagai salah satu dari 19 hukum adat tersebut.

Setelah Agama Islam masuk di Gorontalo pada tahun 1525 maka kerajaan itu dalam perkembangannya secara bertahap menjadi kerajaan Islam. Setelah kerajaan itu menjadi kerajaan Islam, maka kepala pemerintah dipimpin oleh seorang raja atau sultan.² Kemudian pada masa pemerintahan Raja Motolodulakiki ditentukan hubungan antara adat dan syara' yang diatur dalam ketentuan yang berbunyi "*Adati hula-hulaa to saraa, saraa hula-hulaa to adati (adat bersendi syara', syara' bersendi adat)*" yang berarti bahwa baik adat maupun syara' dapat berlaku, asal satu sama lainnya tidak bertentangan. Kemudian pada masa pemerintahan Raja Eyato, terjadi perubahan besar dalam bidang hukum khususnya dalam hukum adat yang diatur dalam suatu ketentuan yang berbunyi: "*Adat hula-hulaa to saraa, saraa hula-hulaa to kuruani*" (Adat bersendi syara'-syara' bersendi Al-Qur'an)".

b. Masa Penjajahan

Penjajahan Belanda masuk ke Daerah Gorontalo pada abad 17, dengan masuknya penjajahan Belanda, maka dalam perkembangan politiknya akhirnya seluruh pemerintahan kerajaan di daerah Gorontalo di hapus secara resmi oleh pemerintah Hindia Belanda pada tahun 1889

² Untuk menjalankan pemerintahan dalam kerajaan terbagi atas 3 (tiga) bagian yang di kenal "*Buatule Totolu*" yaitu:

- 1) *Buatulo Bantayo* yang dikepalai oleh *Bate*, (Pemangku adat) bertugas menciptakan peraturan-peraturan dan garis-garis besar tujuan kerajaan.
- 2) *Buatulo Saraa (Syara')* yang dikepalai oleh seorang qadli bertugas dalam bidang hukum agama seperti nikah, talak, cerai, ruju', malwaris, hadlona dan lain sebagainya yang sehubungan.
- 3) *Buatulo Bala* dikepalai oleh *Apitalau*, (Kapten laut) yang bertugas dalam bidang pertahanan dan keamanan.

dan diletakkan langsung di bawah pemerintahan kolonial Belanda. Sejak itu seluruh daerah Gorontalo (Daerah "*Limo Pohalaa*" langsung berada di bawah Rechtsreeks Bestur, dijadikan bagian daerah Afdeling yang diperintah seorang Aisisten Resideng yang berkedudukan di bandar Gorontalo. Dan organisasi pemerintahan tidak mengalami perubahan tetap seperti pada masa kerajaan. Pegawai Syara' atau ke qadlian tetap melaksanakan tugasnya dibidang hukum agama. Qadli beserta stafnya digaji oleh pemerintah Belanda, kemudian pada tahun 1970 Qadli bersama stafnya tidak di beri gaji lagi, sebagai penggantinya di beri honororium yang berasal dari:

- 1) Upah Nikah Rp 5 (lima rupiah)
- 2) Upah Pembagian Harta Peninggalan 22%
- 3) Zakat Mal dan Zakat Fitrah

Kemudian pada tahun 1942 Jepang memerintah di Gorontalo sampai tahun 1945, organisasi pemerintahan tidak mengalami perubahan, karena Jepang lebih memperhatikan pertahanan keamanan dari pada administasi pemerintahan, sehingga tugas keqadlian atau pegawai syara' juga tidak mengalami perubahan, yang berubah hanyalah nama penguasa seperti Residen menjadi *Sun Ken Rikan*, *Jogugu* menjadi *Gunco* dan kepala kampung menjadi *Sunco*.

Berdasarkan keteranga diatas, dengan demikian dapatlah kita lihat bahwa Pengadilan Agama sejak zaman kerajaan atau jauh sebelum penjajah masuk di dataran daerah Gorontalo Pengadilan Agama sudah ada, meskipun istilahnya pada masa itu dikenal sebagai Kantor

Keqadlian yang berdasar begitu banyak peraturan-peraturan tersendiri, baik berdasarkan peraturan kekuasaan militer Belanda peraturan-peraturan Residen maupun berdasarkan peraturan Swapraja dan adat.

Tugas-tugas ke qadlian itu khusus meliputi perkara-perkara antara orang-orang islam yang menurut adat istiadat seperti nikah/kawin, cerai, rujuk, mahar, hadlonah, nafkah, malwaris, dan lain sebagainya. Kemudian pelaksanaan sidang di lanjutkan di mesjid/mushollah dan diserambi rumah, berhubungan pada masa itu sarana gedung dan fasilitas isinya belum ada, dan personilnya sedikit sekali yaitu 1 (satu) orang Qadli 4 orang Imam dan beberapa orang sebagai Kasisi (Modim), serta volume perkaranya sangat sedikit.

c. Masa Setelah Merdeka

Sejak tahun 1945-1952 *Qadli* tetap melaksanakan tugasnya dalam hal nikah, talak, cerai, rujuk dan lain sebagainya, yang berhubungan dengan hukum Islam. Kemudian pada tahun 1952 dengan berdirinya Kantor urusan Agama, maka pelaksanaan pencatatan nikah, talak, rujuk, beralih ke kantor urusan Agama, sedangkan cerai selain talak dan lain sebagainya yang berhubungan dengan itu tetap di tangani qadli. Setelah diadakan Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1957 tentang pembentukan Pengadilan Agama/Mahkamah Syariah di luar Jawa, Madura dan Kalimantan Selatan yakni Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Utara, (termasuk Gorontalo) dan Maluku, maka pada bulan Nopember 1962 terbentuklah Pengadilan Agama /Mahkamah Syari'ah Gorontalo, pembentukan ini diatur dalam

Peraturan Menteri Agama Nomor 5 tahun 1958, meskipun sarana gedungnya belum ada, maka untuk sementara menumpang di Kantor Perwakilan Departemen Agama Gorontalo yang sekarang telah di jadikan Mess Pegawai Departemen Agama Kotamadya Gorontalo.

Setelah terbentuknya Pengadilan Agama Gorontalo, maka tugas dan wewenang Qadli beralih ke Pengadilan Agama, sehingga Qadli hanya menangani khusus upacara keagamaan/upacara adat saja dan Qadli tetap ada di Gorontalo, diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah daerah (Bupati/Walikota). Perkembangan Pengadilan Agama dan Pengadilan Agama Mahkamah Syari'ah sejak dibentuknya mengalami pasang surut, tetapi pada saat terakhir ini yaitu sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, maka Pengadilan Agama dan Pengadilan Mahkamah Syar'iah menunjukkan bahwa pengadilan agama sudah menjadi kebutuhan yang pokok bagi masyarakat khususnya masyarakat umat Islam Indonesia.

Lebih lanjut berdasarkan Undang-undang Nomor 50 Tahun 2009 jo Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama Jo Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1990 tentang Petunjuk Pelaksanaan Undang-undang Nomor 7 tahun 1989 adalah sebagai salah satu pelaku kekuasaan Kehakiman bagi rakyat pencari Keadilan yang beragama Islam mengenai perkara tertentu dibidang perkawinan, waris, wasiat, hibah, nafkah, zakat, infaq, shadaqah dan ekonomi syari'ah. Perubahan secara umum atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang

Peradilan Agama sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Peradilan Agama pada dasarnya untuk mewujudkan penyelenggaraan kekuasaan Kehakiman yang merdeka melalui penataan sistem peradilan yang terpadu (*integrated justice system*), terlebih Peradilan Agama secara konstitusional merupakan badan peradilan dibawah Mahkamah Agung.

Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama telah meletakkan dasar kebijakan terhadap hal-hal mengenai Peradilan Agama, pengawasan tertinggi baik menyangkut teknis yudisial maupun non yudisial yaitu urusan organisasi, administrasi, dan finansial berada dibawah kekuasaan Mahkamah Agung, sedangkan untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, pengawasan eksternal dilakukan oleh komisi yudisial.

Perubahan ini dimaksudkan untuk memperkuat prinsip dasar dalam penyelenggaraan kehakiman, yaitu agar prinsip kemandirian peradilan dan prinsip kebebasan hakim dapat berjalan paralel dengan *integritas* dan *akuntabilitas* Hakim, disamping itu pula membawa konsekwensi terhadap pengembangan dan pengelolaan Peradilan Agama dimasa yang akan datang, baik dari segi administrasi, finansial, sumber daya manusia, sarana dan prasarana, kearah yang lebih baik.

2. Profil Pengadilan Agama Gorontalo³

Kedudukan Peradilan Agama berdasarkan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama Jo Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1990 tentang Petunjuk Pelaksanaan Undang-undang Nomor 7 tahun 1989 adalah sebagai salah satu pelaku kekuasaan Kehakiman bagi rakyat pencari Keadilan yang beragama Islam mengenai perkara tertentu dibidang perkawinan, waris, wasiat, hibah, nafkah, zakat, infaq, shadaqah dan ekonomi syari'ah.

Pengadilan Agama Gorontalo, terletak di Jl. Jendral Sudirman Nomor 121, Kelurahan Wumialo, Kecamatan Kota Tengah, Kota Gorontalo, sebagai pelaku kekuasaan kehakiman bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara di tingkat pertama antara orang-orang beragama Islam di bidang sebagaimana disebutkan diatas. Disamping itu, Pasal 52 A Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 memberikan kewenangan kepada Pengadilan Agama untuk memberikan keterangan, pertimbangan dan nasehat tentang hukum Islam kepada Instansi Pemerintah di daerah hukumnya apabila diminta (vide Pasal 52 ayat (1) Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989). Efektifitas pelaksanaan pelayanan hukum di Pengadilan Agama Gorontalo adalah merupakan implementasi dari kebijakan Direktorat Jenderal Peradilan Agama (Ditjen Badilag), sesuai dengan tugas dan fungsinya.

³ <http://pa-gorontalo.go.id/home/profil.html>, Diakses pada tanggal 23 Februari 2014

Arah dan kebijakan pelaksanaan pelayanan hukum di Pengadilan Agama Gorontalo adalah mengoptimalkan potensi sumber daya dan sumber dana yang dimiliki dalam rangka mewujudkan peradilan yang bersih, berwibawa dan bermartabat, Independensi dan akuntabel/transparansi maka ditempuh kebijakan penyelenggaraan peradilan di Pengadilan Agama Gorontalo sebagai langkah-langkah strategis yang dirumuskan sebagai berikut:

a. Meningkatkan pengendalian manajemen peradilan Agama, dengan program:

- 1) Peningkatan sumber daya manusia (aparatur pegawai)
- 2) Peningkatan efektifitas dan efisiensi sumber dana dalam DIPA
- 3) Mengoptimalkan penggunaan sarana dan prasarana
- 4) Meningkatkan pelaksanaan pembinaan dan pengawasan

b. Meningkatkan pelayanan penerimaan dan penyelesaian perkara dengan program:

- 1) Meningkatkan mutu pelayanan penerimaan perkara dan transparansi biaya perkara
- 2) Meningkatkan penertiban penerimaan perkara dan register
- 3) Meningkatkan pengendalian perkara sesuai Polabindalmin dan juklak lainnya serta aplikasi SIADPA
- 4) Penertiban berkas perkara kedalam boks dan kearsipan

c. Mewujudkan rasa keadilan dan kepastian hukum dengan program:

- 1) Mewujudkan putusan/penetapan yang memenuhi rasa keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.

- 2) Mewujudkan penyelesaian perkara yang telah inkraacht (berkekuatan hukum) melalui ikrar talak, penerbitan akte cerai dan pelaksanaan permohonan eksekusi.

Sebagai salah satu ujung tombak Mahkamah Agung, maka Pengadilan Agama Gorontalo dalam penyelenggaraan peradilan melaksanakan tugas dan kinerja dengan memberikan pelayanan yang disesuaikan dengan misi Mahkamah Agung yaitu “Mewujudkan rasa keadilan sesuai dengan Undang-undang dan Peraturan serta memenuhi rasa keadilan masyarakat dengan mewujudkan peradilan yang mandiri dan independen, bebas dari campur tangan pihak lain, memperbaiki akses pelayanan dibidang peradilan pada masyarakat, memperbaiki kualitas input internal pada proses peradilan, demi terwujudnya institusi peradilan yang efektif, efisien dan bermartabat serta dihormati. Hal tersebut sesuai dengan visi Mahkamah Agung, yaitu “Mewujudkan supremasi hukum melalui kekuasaan kehakiman yang mandiri, efektif dan efisien, mendapatkan kepercayaan publik, profesional dalam memberikan pelayanan hukum yang berkualitas, etis, terjangkau dan berbiaya rendah bagi masyarakat serta mampu menjawab panggilan pelayanan publik.

Untuk mencapai tujuan tersebut, maka setiap unsur satuan kerja di Pengadilan Agama Gorontalo, melaksanakan tugas dan fungsinya untuk menyelenggarakan administrasi yudisial dan non yudisial, dengan memanfaatkan sumber daya, sumber dana dan perangkat teknologi termasuk didalamnya aplikasi sistem administrasi perkara (SIADPA), guna pencapaian pelayanan Hukum bagi pencari keadilan secara cepat, sederhana

dan biaya ringan, demi terpenuhinya rasa keadilan dan kepastian hukum. Pengelolaan berbagai potensi yang ada di Pengadilan Agama Gorontalo oleh masing-masing unit kerja, didasarkan pada perencanaan strategis Pengadilan Agama Gorontalo yang telah ditetapkan.

3. Visi Dan Misi Badan Peradilan Indonesia

a. Visi Badan Peradilan

Visi Badan Peradilan yang berhasil dirumuskan oleh Pimpinan MA pada tanggal 10 September 2007 adalah: "Terwujudnya Badan Peradilan Indonesia Yang Agung" Visi Badan Peradilan tersebut di atas, dirumuskan dengan merujuk pada Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 terutama alinea kedua dan alinea ke empat, sebagai tujuan Negara Republik Indonesia. Dalam cetak biru Pembaruan Peradilan, dituangkan usaha-usaha perbaikan untuk mewujudkan badan peradilan yang agung. Badan Peradilan Indonesia yang Agung, secara ideal dapat diwujudkan sebagai sebuah Badan Peradilan yang:

- 1) Melaksanakan fungsi kekuasaan kehakiman secara independen, efektif, dan berkeadilan.
- 2) Didukung Pengelolaan anggaran berbasis kinerja secara mandiri yang dialokasikan secara proporsional dalam APBN.
- 3) Memiliki struktur organisasi yang tepat dan manajemen organisasi yang jelas dan terukur.
- 4) Menyelenggarakan manajemen dan administrasi proses perkara yang sederhana, cepat, tepat waktu, biaya ringan, dan proporsional.

- 5) Mengelola sarana prasarana dalam rangka mendukung lingkungan kerja yang aman, nyaman, dan kondusif bagi penyelenggaraan peradilan.
- 6) Mengelola dan membina sumber daya manusia yang kompeten dan kriteria obyektif, sehingga tercipta personil peradilan yang berintegritas dan profesional.
- 7) Didukung pengawasan secara efektif terhadap perilaku, administrasi, dan jalannya peradilan.
- 8) Berorientasi pada pelayanan publik yang prima.
- 9) Memiliki manajemen informasi yang menjamin akuntabilitas, kredibilitas, dan transparansi, dan Modern dengan berbasis Teknologi Informasi (TI) terpadu.

b. Misi Badan Peradilan

Misi Badan Peradilan dirumuskan dalam rangka upaya mencapai visinya, mewujudkan badan peradilan Indonesia yang agung. Seperti diuraikan di atas, fokus pelaksanaan tugas pokok dan fungsi badan peradilan adalah pelaksanaan fungsi kekuasaan kehakiman yang efektif yaitu memutus suatu sengketa/ menyelesaikan suatu masalah hukum guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, dengan didasari keagungan, keluhuran, dan kemuliaan institusi. Berikut misi Badan Peradilan 2010 - 2035 adalah:

- 1) Menjaga kemandirian badan peradilan.
- 2) Memberikan pelayanan hukum yang berkeadilan kepada pencari keadilan.

- 3) Menjaga kualitas kepemimpinan badan peradilan.
- 4) Meningkatkan kredibilitas dan transparansi badan peradilan.

4. Visi Dan Misi Pengadilan Agama Gorontalo ⁴

Pengadilan Agama Gorontalo sebagai kawal depan Mahkamah Agung, melaksanakan tugas dan fungsinya dalam memberikan pelayanan yang disesuaikan dengan Visi dan Misi Mahkamah Agung yaitu “Menjaga Kemandirian Badan Peradilan, Memberikan Pelayanan Hukum Yang Berkeadilan Kepada Pencari Keadilan, Meningkatkan Kredibilitas Dan Transparansi Badan Peradilan”. Dalam melaksanakan dan menjabarkan tugas pokok dan fungsinya, Pengadilan Agama Gorontalo kelas 1B menetapkan visi dan misi sebagai berikut:

Tabel 1.2
Visi Pengadilan Agama Gorontalo

Visi Pengadilan Agama Gorontalo
Mendukung Terwujudnya Badan Peradilan Yang Agung di Lingkungan Pengadilan Agama Gorontalo.

Tabel 1.3
Misi Pengadilan Agama Gorontalo

Misi Pengadilan Agama Gorontalo
1. Mewujudkan Peradilan Yang Sederhana, Cepat, Biaya Ringan Dan Transparan
2. Meningkatkan Kualitas Sumber Daya Aparatur Peradilan Dalam Rangka Peningkatan Pelayanan Dan Kemudahan Akses Informasi

⁴ <http://pa-gorontalo.go.id/home/visi-misi.html>, Diakses pada tanggal 23 Februari 2014.

Bagi Pencari Keadilan

3. Melaksanakan Tertib Administrasi Dan Manajemen Peradilan Yang Efektif Dan Efisien.

Demi suksesnya visi dan misi tersebut maka asas independensi harus menjadi nafas bagi seluruh jajaran peradilan, dalam arti bahwa suatu proses dalam peradilan harus benar-benar terbebas dari pengaruh pemerintah dan kekuasaan lainnya, sehingga independensi peradilan merupakan salah satu dasar demokrasi dalam pencapaian negara berdasarkan hukum.

5. Yuridiksi (Wilayah Hukum Pengadilan Agama Gorontalo)

Pengadilan Agama Gorontalo mempunyai wilayah yuridiksi yang meliputi dua Kota/Kabupaten, yaitu: Kota Gorontalo dan Kabupaten Bone Bolango, wilayah yuridiksi Pengadilan Agama terbilang cukup luas dengan proporsi hakim yang sedikit. Selengkapnya lihat pada peta dan tabel berikut:⁵

Tabel 1.4
Yuridiksi Pengadilan Agama Gorontalo
Meliputi Wilayah Kota Gorontalo

KOTA GORONTALO		
NO	KECAMATAN	KELURAHAN
1	Kecamatan Dumbo Raya	1. Kelurahan Botu 2. Kelurahan Bugis 3. Kelurahan Leato Selatan

⁵ <http://pa-gorontalo.go.id/home/yurusdiksi.html>, Diakses pada tanggal 22 Februari 2013.

		<ol style="list-style-type: none"> 4. Kelurahan Leato Utara 5. Kelurahan Talumolo
2	Kecamatan Dungigi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kelurahan Huangobotu 2. Kelurahan Libuo 3. Kelurahan Tomulobutao 4. Kelurahan Tomulobutao Selatan 5. Kelurahan Tuladenggi
3	Kecamatan Hulonthalangi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kelurahan Donggala 2. Kelurahan Pohe 3. Kelurahan Siendeng 4. Kelurahan Tanjung Kramat 5. Kelurahan Tenda
4	Kecamatan Kota Barat	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kelurahan Buladu 2. Kelurahan Buliide 3. Kelurahan Dembe I 4. Kelurahan Lekobalo 5. Kelurahan Molosipat W 6. Kelurahan Piloloda'a 7. Kelurahan Tenilo
5	Kecamatan Kota Selatan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kelurahan Biawao 2. Kelurahan Biawu 3. Kelurahan Limba B 4. Kelurahan Limba U I 5. Kelurahan Limba U II

6	Kecamatan Kota Timur	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kelurahan Heledula'a 2. Kelurahan Heledula'a Selatan 3. Kelurahan Ipilo 4. Kelurahan Moodu 5. Kelurahan Padebuolo 6. Kelurahan Tamalate
7	Kecamatan Kota Utara	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kelurahan Dembe II 2. Kelurahan Dembe Jaya 3. Kelurahan Dulomo 4. Kelurahan Dulomo Selatan 5. Kelurahan Wongkaditi 6. Kelurahan Wongkaditi Barat
8	Kecamatan Sibatana	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kelurahan Bulotada'a 2. Kelurahan Bulotada'a Timur 3. Kelurahan Molosipat U 4. Kelurahan Tanggikiki 5. Kelurahan Tapa
9	Kecamatan Kota Tengah	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kelurahan Dulalowo 2. Kelurahan Dulalowo Timur 3. Kelurahan Liluwo 4. Kelurahan Paguyaman 5. Kelurahan Paguyaman 6. Kelurahan Pulubala 7. Kelurahan Wumialo

Tabel 1.5
Yuridiksi Pengadilan Agama Gorontalo
Meliputi Wilayah Kabupaten Gorontalo

KABUPATEN BONE BOLANGO		
NO	KECAMATAN	DESA/KELURAHAN
1	Kecamatan Bone	1. Desa Bilolantunga 2. Desa Cendana Putih 3. Desa Ilohuuwa 4. Desa Inogaluma 5. Desa Masiaga 6. Desa Molamahu 7. Desa Monano 8. Desa Moodulio 9. Desa Muara Bone 10. Desa Sogitia 11. Desa Taludaa 12. Desa Tumbuh Mekar 13. Desa Waluhu
2	Kecamatan Bonepantai	1. Desa Batu Hijau 2. Desa Bilungala 3. Desa Bilungala Utara 4. Desa Kamiri 5. Desa Lembah Hijau 6. Desa Ombulo Hijau 7. Desa Pelita Hijau

		8. Desa Tamboo 9. Desa Tihu 10. Desa Tolotio 11. Desa Tongo 12. Desa Tunas Jaya 13. Desa Uabanga.
3	Kecamatan Bone Raya	1. Desa Alo 2. Desa Inomata 3. Desa Laut Biru 4. Desa Moopiya 5. Desa Mootayu 6. Desa Mootinelo 7. Desa Pelita Jaya 8. Desa Tombulilato.
4	Kecamatan Botupingge	1. Desa Luwohu 2. Desa Panggulo 3. Desa Panggulo Barat 4. Desa Tanah Putih 5. Desa Timbuolo 6. Desa Timbuolo Tengah 7. Desa Timbuolo Timur.
5	Kecamatan Bulango Selatan	1. Desa Ayula Selatan 2. Desa Ayula Tilango 3. Desa Ayula Timur

		<ol style="list-style-type: none"> 4. Desa Ayula Utara 5. Desa Huntu Selatan 6. Desa Huntu Utara 7. Desa Lamahu 8. Desa Mekar Jaya 9. Desa Sejahtera 10. Desa Tinelu Ayula.
6	Kecamatan Boango Timur	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desa Bulonthalangi 2. Desa Bulonthalangi Barat 3. Desa Bulonthalangi timur 4. Desa Popodu 5. Desa Toluwaya
7	Kecamatan Bolango Ulu	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desa Ilomata 2. Desa Mongoiilo 3. Desa Mongoiilo Utara 4. Desa Owata 5. Desa Pilolaheya 6. Desa Suka Makmur 7. Desa UPT Otawa
8	Kecamatan Bulango Utara	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desa Bandungan 2. Desa Boidu 3. Desa Bonuo 4. Desa Kopi 5. Desa Lomaya

		6. Desa Longalo 7. Desa Suka Damai 8. Desa Tuluo 9. Desa Tupa
9	Kecamatan Bulawa	1. Desa Bukit Hijau 2. Desa Bunga Hijai 3. Desa Kaidundu 4. Desa Kaidundu Barat 5. Desa Mamunga 6. Desa Mamunga Timur 7. Desa Mopuya 8. Desa Nyiur Melambai 9. Desa Patoa
10	Kecamatan Kabila	1. Desa Dutohe 2. Desa Dutohe Barat 3. Kelurahan Oluhuta 4. Kelurahan Oluhuta Utara 5. Kelurahan Padengo 6. Kelurahan Pauwo 7. Kelurahan Poowo 8. Kelurahan Poowa Barat 9. Kelurahan Talango 10. Kelurahan Tanggilingo 11. Kelurahan Toto Selatan

		12. Kelurahan Tumbihe
11	Kecamatan Kabila Bone	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desa Biluwango 2. Desa Bintalahe 3. Desa Botubarani 4. Desa Botutonuo 5. Desa Huangobotu 6. Desa Modelomo 7. Desa Molotabu 8. Desa Olele 9. Desa Oluhuta
12	Kecamatan Suwawa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desa Boludawa 2. Desa Bube 3. Desa Bube Baru 4. Desa Bubeya 5. Desa Helumo 6. Desa Huluduotamo 7. Desa Tinelyo 8. Desa tingkobohu 9. Desa Tingkobohu Timur 10. Desa Ulanta
13	Kecamatan Suwawa Selatan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desa Bonda Raya 2. Desa Bondawuna 3. Desa Bonedaa 4. Desa Bulontala

		<ol style="list-style-type: none"> 5. Desa Bulontala Timur 6. Desa Libungo 7. Desa Molintongupo 8. Desa Pancuran
14	Kecamatan Suwawa Tengah	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desa Alale 2. Desa Duano 3. Desa Lombongo 4. Desa Lompotoo 5. Desa Tapadaa 6. Desa Tolomato
15	Kecamatan Suwawa Timur	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desa Bangio 2. Desa Datara Hijau 3. Desa Dumbayabulan 4. Desa Panggulo 5. Desa Pinogu 6. Desa Pinogu Permai 7. Desa Poduoma 8. Desa Tilangobula 9. Desa Tulabolo 10. Desa Tulabolo Barat 11. Desa Tulabolo Timur
16	Kecamatan Tapa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desa Donggala 2. Desa Kramat 3. Desa Langge

		4. Desa Meranti 5. Desa Talulobutu 6. Desa Talulobutu Selatan 7. Desa Talumopatu
17	Kecamatan Tilongkabila	1. Desa Bongoime 2. Desa Bongopini 3. Desa Butu 4. Desa Iloheluma 5. Desa Lonuo 6. Desa Motilango 7. Desa Moutong 8. Desa Permata 9. Desa Tamboo 10. Desa Toto Utara 11. Desa Tunggulo 12. Desa Tunggulo Selatan

6. Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pengadilan Agama Gorontalo

Susunan hierarki Peradilan Agama secara instansional diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 7 tahun 1989. Menurut ketentuan Pasal ini secara instansional, lingkungan peradilan agama terdiri dari 2 tingkat:

- a. Pengadilan agama sebagai pengadilan tingkat pertama.
- b. Pengadilan tinggi agama sebagai pengadilan tingkat banding.

Makna pengadilan agama sebagai pengadilan tingkat pertama ialah pengadilan yang bertindak menerima, memeriksa, dan memutus setiap permohonan atau gugatan pada tahap paling awal dan paling bawah. Pengadilan agama bertindak sebagai peradilan sehari-hari menampung pada tahap awal dan memutus atau mengadili pada tahap awal segala perkara yang diajukan masyarakat mencari keadilan. Tidak boleh mengajukan suatu permohonan atau gugatan langsung ke pengadilan tinggi agama. Semua jenis perkara terlebih dahulu mesti melalui pengadilan agama dalam kedudukan hierarki sebagai pengadilan tingkat pertama.⁶

Terhadap semua permohonan atau gugat perkara yang diajukan kepadanya dalam kedudukan sebagai instansi pengadilan tingkat pertama, harusnya menerima, memeriksa, dan memutusnya, dilarang menolak untuk menerima, memeriksa, dan memutus perkara yang diajukan kepadanya dengan dalih apapun. Berikut dasar alasannya sebagaimana yang termuat dalam undang-undang:

Pasal 56

“Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak atau kurang jelas, melainkan wajib memeriksa dan wajib memutusnya”.

Dari pengertian pengadilan agama sebagai pengadilan tingkat pertama adalah pengadilan terbawah yang bertindak sebagai pintu gerbang penerimaan, pemeriksaan dan pemetusan setiap perkara. Perkara yang tidak lebih dulu diajukan ke pengadilan agama tidak akan pernah mendapat penyelesaian. Tidak boleh langsung di ajukan ke pengadilan yang lebih tinggi yakni Pengadilan Tinggi. Karena fungsi peradilan yang di berikan undang-

⁶ <http://rahmiarrahan.blogspot.com/2012/12/struktur-susunan-dan-kewenangan-Pengadilan.html>, diakses pada 25 Februari 2014.

undang kepada pengadilan tinggi bukan sebagai pengadilan tingkat pertama, tapi pengadilan tingkat banding. Pengadilan Tinggi agama kedudukannya sebagai pengadilan tingkat banding, bertindak dan berwenang memeriksa ulang suatu perkara yang diperiksa dan di putus oleh pengadilan agama, apabila pihak yang berperkara mengajukan permintaan banding.

Susunan pengadilan agama secara horizontal berkedudukan pada setiap kota madya atau ibu kota kabupaten. Susunan horizontal pengadilan tinggi agama berkedudukan pada setiap ibu kota provinsi. Selanjutnya susunan horizontal dengan sendirinya merupakan penentuan batas kekuasaan daerah hukum masing-masing pengadilan. Daerah hukum pengadilan agama hanya meliputi daerah kota madya atau daerah kabupaten dimana ia terletak.

Seluas daerah itulah kewenangan atau kompetensi relatifnya. Begitu juga daerah hukum pengadilan agama. Daerah hukum masing-masing sesuai dengan daerah provinsi dimana dia terletak. Memang pada dasarnya luas daerah hukum masing-masing pengadilan agama dan pengadilan tinggi agama di sesuaikan dengan daerah hukum pemerintahan kota madya atau kabupaten dan provinsi.

Susunan Organisasi Pengadilan Agama Tinggi Agama, terdiri dari: 1) Pimpinan, 2) Hakim Anggota, 3) Panitera, 4) Sekretaris. Sedangkan Susunan Organisasi Pengadilan Agama (Tingkat Pertama), sesuai dengan substansi Bab II, Bagian Pertama, Pasal 9 Undang-Undang Nomor 7 tahun 1989 terdiri dari: 1) Pimpinan, 2) Hakim Anggota, 3) Panitera, 4) Sekretaris,

dan 5) Juru Sita. Dalam konteks ini, adapun dalam konteks penelitian, berikut struktur Pengadilan Agama Gorontalo:

Tabel 1.6
Struktur Organisasi Pengadilan Agama Gorontalo

STRUKTUR ORGANISASI PENGADILAN AGAMA GORONTALO		
NO	JABATAN	NAMA
1	Ketua	Drs. H Muhtar, SH., MH
2	Wakil Ketua	Drs. Mohammad H. Daud
3	Panitera/Sekretaris	Drs. Siswanto Supandi, SH., MH
4	Wakil Panitera	Dra. Cindrawati Pakaya
5	Wakil Panitera	Dra. Niswaty Puluhawa, SH
6	Hakim	1. Dra. Hj. St. Masnadah 2. Drs. Burhanudin Mokodompit 3. Drs. Ramlan Monoarfa, MH 4. Drs. Satrio AM, Karim 5. Djufri Bobihu, S.ag, SH 6. Dra. Medang, MH 7. Drs. Mukhlis, MH 8. Hasan Zakaria S.Ag, SH.
7	Panitera Muda Permohonan	Dra. Yitsanti Laraga
8	Panitera Muda Gugatan	Dra. Hj. Sumaya Al-Hasni
9	Panitera Muda Hukum	Miranda Moki, S.ag
10	Kepala Bagian Kepegawaian	Ramsuptri Mohammad, S.ag
11	Kepala Bagian Keuangan	Rahmanto Bilonatu, SH

12	Kepala Bagian Umum	Hartanty Napu, SH., MH
13	Panitera Pengganti	1. Dra. Siti Rahma Limonu 2. Husni Damiti, SH 3. Agus Mashudi, S.ag
14	Juru Sita	1. Irsan Masri, S.HI 2. Drs. Agussalim
15	Juru Sita Pengganti	1. Rolly Inaku 2. Munawir Hioda 3. Ridwan Mahadjani 4. Ainun Pulu Rahman, S.HI 5. Risna Baruadi, S.HI 6. Eva Zulfa Wardiyanti, S.HI

B. Paparan Data

- Alasan hakim Pengadilan Agama Kota Gorontalo, memberikan putusan cerai bagi Pegawai Negeri Sipil yang tidak melampirkan surat keterangan izin dari atasan-nya**

Ayat Al-Quran yang terkait dengan talak, turun sebagai sebuah ketentuan hukum dengan terlebih dahulu diawali oleh adanya peristiwa sebagai sebabnya (*asbab nuzul*). Hingga pada kemudian nantinya melahirkan suatu implikasi aransemen tatanan keberlakuan hukum islam yang harus di taati oleh setiap pemeluk agama islam, pada kemudian hari hingga saat ini, sebagaimana yang dinyatakan Bapak H. Muhtar:

“Alhamdulillah di negara Indonesia yang hampir sebagian besar penduduknya mayoritas memeluk agama Islam. Kehadiran Pengadilan

Agama dalam bangunan penegakan hukum di Indonesia, memiliki peranan yang sangat urgen dalam menjaga stabilitas dan keseimbangan hukum utamanya di bidang keluarga islam, kesemua hal tersebut tentunya berangkat dari upaya revolusi dan refleksi keberlakuan struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*) di zaman islam terdahulu, yang kemudian para legislator di indonesia mengadopsinya dalam bentuk badan hukum negara Indonesia yang lebih modern, berdasarkan pertimbangan kebutuhan akan hukum tersebut, penyelarasan dengan konteks budaya, dan relevan pada permasalahan yang acapkali dihadapi masyarakat islam di Indonesia.”⁷

Berangkat dari pernyataan di atas, menunjukkan bukti kongkrit lahirnya indikasi, bahwa lembaga talak diadopsi oleh Islam setelah sebelumnya berlaku dan menjadi sebetuk tradisi pada masa jahiliyah. Sikap mengadopsi itu dapat dipahami sebagai bentuk interaksi sosial Islam sekaligus upaya bijaksana mendialekkan ajaran Islam dalam konteks yang dapat diterima oleh masyarakat Arab saat itu. Islam dengan demikian, mengakui eksistensi lembaga talak sebagai fasilitas hukum dengan konten sosial-budaya yang dominan. Islam berupaya meneguhkan keunggulan ajaran talaknya dalam dimensi rekonstruktif dengan memperkenalkan komponen-komponen baru lengkap dengan nilai-nilai luhur vertikal dan horizontal begitu pula sebagaimana yang terjadi di Indonesia. Nilai-nilai vertikal diwujudkan dengan adanya upaya proteksi sakralitas dalam talak yang hampir sebanding dengan sakralitas dalam ajaran pernikahan lewat konsep *mitsaq ghalizh*. Sementara nilai-nilai horizontal diaplikasikan lewat komponen yang menjadi bahan baku konstruksi lembaga talak yang cenderung memosisikan pengguna lembaga talak dalam keutuhan nilai kemanusiaannya termasuk stabilitas emosional, disintervensi mental,

⁷ H. Muhtar, *Hakim (Ketua) Pengadilan Agama Gorontalo, Wawancara* (Gorontalo, 10 Februari 2014).

normalitas akal, dan dalam keluhuran harkat, dan martabat. Fenomena yang sedemikian rupa, sama dengan seperti halnya yang diungkapkan oleh Bapak

Mohammad H. Daud:

“Berbicara konteks perceraian di Indonesia, selain dari kehadiran undang-undang 1974 tentang perceraian, bisa dikatakan Indonesia telah memberikan sedikit pijakan keberlakuan Islamic Law yang tertuang secara jelas dalam Kompilasi Hukum Islam, kesemua alasan tersebut tentu saja berangkat dari keunggulan karakteristik lembaga talak versi Islam itu, maka putusnya jalinan suci pernikahan tidaklah sesederhana bagaimana kata cerai (*Talak*) diucapkan oleh seorang suami secara apa adanya. Melainkan harus diidentifikasi terlebih dahulu berbagai macam rukun-syarat yang melingkupinya. Setelah hal-hal yang diinginkan dalam rukun-syarat itu dipandang terpenuhi, maka lembaga talak selanjutnya dihadapkan pada fase kedua yaitu klasifikasi jenis talak/putusnya perkawinan yang terjadi. Hukum Islam dalam hal ini fikih, lewat kodifikasi *fuqaha`* telah merumuskan ketentuan tersendiri tentang klasifikasi. Jenis-jenis putusnya perkawinan yang sangatlah bervariasi sesuai alasan hukum yang melatarbelakanginya. Variasi jenis putusnya perkawinan itu harus dipandang sebagai sebuah kekayaan khazanah hukum Islam, sekaligus di saat yang sama menjadi keunggulan ajaran Islam dibanding ajaran-ajaran agama lainnya terlebih sangatlah aplikatif sesuai dengan asas mempersulit terjadinya perceraian.”⁸

Sedikit berbeda tetapi sama dari pernyataan diatas, sebagaimana pernyataan yang dilontarkan oleh Bapak Mukhlis yang cenderung menganggap konsep perceraian dalam islam, lebih aplikatif bertalian dengan kehadiran, dan prinsip undang-undang 1974 tentang perkawinan:

“Konsep perceraian dalam islam yang teradopsi dalam Kompilasi Hukum Islam dan teraplikasi dalam praktek persidangan di Peradilan Agama, sangatlah ideal dalam pemenuhan asas mempersulit terjadinya perceraian, bagaimana tidak ?, perceraian yang telah diatur dalam Kompilasi Hukum Islam, tidaklah mudah justru disinyalir sangatlah rumit, macam-macam persyaratan yang berkelindan, waktu yang relatif cukup lama, dan lain-lainnya, demikian merupakan opsi yang lebih real dalam upaya mempersulit terjadinya perceraian, agar para pemohon tahu dan benar-benar mengerti, bahwa perkara perceraian itu bukan sekedar permasalahan sepele, malah sebaliknya, apalagi kalau mereka berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil, perceraian akan lebih

⁸ Mohammad H. Daud, (*Wakil Ketua*) *Pengadilan Agama Gorontalo, Wawancara*, (Gorontalo, 19 Februari 2014).

sulit lagi untuk dilakukan, karena harus bertubrukan dan bergesekan langsung dengan undang-undang tentang pokok-pokok kepegawaian dan undang-undang 1983 tentang izin melakukan perkawinan dan perceraian, yang didalamnya tentu saja ada Pasal-pasal yang saya nilai sangat menekan dan mengintimidasi Pegawai untuk tidak bercerai, yang memang pada dasarnya, Pasal tersebut diratifikasi, demi untuk kemajuan dan penegakan disiplin bagi mereka yang berstatus sebagai abdi dan aparatur negara”⁹

Walaupun pada prinsipnya perkawinan adalah ikatan lahir bathin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami-istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal,¹⁰ serta untuk mentaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah.¹¹ Akan tetapi, tidak semua perkawinan berhasil mencapai tujuannya, hal ini disebabkan oleh banyaknya masalah yang muncul, sehingga dalam kehidupan perkawinan terkadang bahkan seringkali terjadi ketidakharmonisan antara suami-istri, sehingga keutuhan rumah tangga terancam runtuh dan sulit untuk dipertahankan. Keadaan yang sedemikian rupa dapat berakibat pada putusnya hubungan perkawinan, dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 sendiri menegaskan bahwa putusnya perkawinan disebabkan oleh tiga faktor antara lain: kematian, perceraian, dan karena putusan hakim. Sebagaimana yang disampaikan Ibu Medang:

“Dinamika putusnya sebuah ikatan perkawinan di Indonesia, mayoritas penyebab utamanya disebabkan oleh implikasi terjadinya perceraian antara suami-istri, dimana dapat kita lihat sendiri fenomena perceraian di Indonesia telah menjadi suatu hal yang semakin terlihat wajar-wajar saja dan semakin menjamur, utamanya pada fenomena perceraian oknum Pegawai Negeri Sipil yang semakin meningkat pada

⁹ Mukhlis, *Hakim Pengadilan Agama Gorontalo, wawancara*, (Gorontalo, 26 Februari 2014).

¹⁰ **Pasal 1** Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga atau rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

¹¹ **Pasal 2** Kompilasi Hukum Islam.

Perkawinan menurut hukum Islam adalah pernikahan, yaitu akad yang sangat kuat atau mitssaqan ghalidzan untuk mentaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah.

setiap tahunnya. Demikian perceraian merupakan faktor terbesar dari putusnya sebuah ikatan perkawinan, sebagaimana dalam isi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yang menjelaskan bahwa putusnya perkawinan disebabkan oleh tiga faktor antara lain: kematian, perceraian, dan karena putusan hakim.”¹²

Berdasarkan substansi isi pernyataan diatas, maka dengan demikian dapatlah diambil kesimpulan, bahwa perceraian merupakan salah satu faktor utama penyebab putusnya perkawinan di Indonesia. Sedangkan untuk pelaksanaannya (prosedur perceraian) hanya akan dapat dilakukan di depan Sidang Pengadilan demi keabsahan dan kepastian hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, kemudian bagi mereka yang beragama Islam untuk dapat membawa dan menyelesaikan perkara perceraianya kepada Pengadilan Agama setempat, sementara untuk mereka yang memeluk agama selain islam, maka perkara perceraianya dapatlah dirujuk kepada Pengadilan Negeri tempat mereka berdomisili. Demikian sebagaimana pernyataan Bapak Burhanudin Mokodompit:

“Perceraian merupakan salah satu fenomena yang saat ini sudah menjadi suatu hal yang biasa, dan wajar-wajar saja, karena bila tidak terjalin keharmonisan antara suami-istri, dan kerap kali ditimpa pertengkaran dan permasalahan tiada henti juga berkepanjangan, maka perceraian dapat dijadikan sebagai alternatif terakhir untuk mengakhiri paceklik diantara keduanya di Pengadilan. akan tetapi perlu diingat kembali, sebagai warga negara yang baik tentu saja sudah seharusnya, sudah menjadi kewajiban untuk mengikuti dan mentaati segala peraturan dan prosedur yang telah di tetapkan sebagaimana yang ada dalam undang-undang tentang perkara perceraian ini, dimana perceraian bagi pemeluk agama Islam harus dilaksanakan di Pengadilan Agama dan bagi mereka yang memeluk agama selain dari agama Islam, perceraianya harus dilaksanakan di depan Pengadilan Negeri, demi keabsahannya menurut perundang-undangan yang berlaku, dan dilaksanakan dengan menggunakan alasan-alasan perceraian dan, kemudian akibat-akibat dari perceraian itu sendiri

¹² Medang, *Hakim Pengadilan Agama Gorontalo, wawancara*. (Gorontalo, 11 Februari 2014).

sebagaimana yang telah diatur dan termuat dalam perundang-undangan.¹³

Putusan perceraian dijatuhkan oleh hakim kepada pihak-pihak yang berperkara, setelah Pengadilan yang bersangkutan telah berusaha dan tidak berhasil untuk mendamaikan kedua belah pihak atau melakukan mediasi.¹⁴ Pengadilan sebagai sebuah lembaga negara yang secara *de jure* dan *de facto*,¹⁵ merupakan tempat upaya terakhir untuk mempersatukan dan mendamaikan kembali hubungan suami dan istri yang berniat melakukan perceraian tadi, dengan jalan membuka lagi pintu perdamaian, menggunakan cara dan sistem musyawarah melalui perantara hakim sebagai penengah dari permasalahan yang dihadapi, guna memperoleh hasil dan solusi pemecahan perkara *win win solution* (sama-sama menguntungkan) yang maksimal, sebagai mana yang dilontarkan oleh Bapak H. Muhtar bahwa:

“Dengan semakin berjalannya waktu, banyak pihak yang menyadari betapa pentingnya mediasi itu dilakukan. Bukan saja karena hasil akhirnya yang merupakan kesepakatan bersama, juga karena dengan bermediasi, mata rantai pembuktian yang panjang dan berbelit-belit dapat dipersingkat atau bahkan tidak diperlukan sama sekali. Di samping itu, dalam proses mediasi yang selama ini berjalan di Pengadilan Agama, didominasi oleh perkara perceraian yang semakin meningkat setiap tahunnya, maka tentu saja manfaat dari mediasi begitu besar. Diantaranya banyak hak-hak istri dan anak yang bisa dituangkan dan diselesaikan dalam kesepakatan mediasi. Dalam hal ini tentu saja tidak hanya menguntungkan pihak istri, karena bisa mendapatkan haknya tanpa melauai proses yang panjang. Demikian juga pihak suami dapat memberikan nafkah atau kewajiban-kewajiban yang lain sesuai kemampuannya. Akan tetapi sesungguhnya letak urgensi dari upaya mediasi di dalam perceraian yang biasanya

¹³ Burhanuddin Mokodompit, *Hakim Pengadilan Agama Gorontalo, wawancara*, (Gorontalo, 17 Februari 2014),

¹⁴ K. Wantjik Saleh, SH, *Hukum Perkawinan Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1980, hlm. 40-43.

¹⁵ Istilah *De jure*, adalah realitas secara (menurut) kenyataan, sedangkan *De facto*, adalah realitas secara (menurut) hukum.

dilakukan oleh hakim mediator, adalah upaya untuk berusaha *preventif*¹⁶ (menggagalkan) terjadinya perceraian, meneguhkan dan mendamaikan hubungan perkawinan antara suami-istri yang sedang hampir terperosok ke dalam jurang perceraian, karena beberapa hal dari upaya tersebut jika dapat dilaksanakan sesukses dan semaksimal mungkin, akan menjadi *reward* dan menjadi sebuah pencapaian tersendiri yang membawa keuntungan bagi para hakim tentunya.”¹⁷

Selanjutnya Bapak Hasan Zakaria menambahkan topik perceraian pada umumnya (Masyarakat biasa/Non PNS) dan khususnya bagi Pegawai Negeri Sipil untuk tetap harus dilaksanakan melalui prosedural yang di ikrarkan di hadapan hakim Pengadilan, guna memiliki muatan dan kekuatan hukum yang sah:

“Sebelum terjadinya perceraian pastinya didahului dengan terjadinya ikrar pernikahan yang tentu saja telah ada aturannya dalam Kompilasi Hukum Islam Pasal 4 sesuai dengan Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, dimana dalam hukum islam sah atau tidaknya sebuah perkawinan adalah didasarkan atas rukun dan syarat sebagaimana yang telah ditentukan. Demi ketertiban perkawinan bagi pemeluk agama Islam, perkawinan dianggap sah dengan dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah berdasarkan ketentuan Pasal 5 Kompilasi Hukum Islam,¹⁸ lain halnya dengan perceraian yang harus dilakukan di depan Pengadilan Agama, untuk Pegawai Negeri Sipil sendiri memiliki porsi persyaratan yang cukup rumit jika dibandingkan dengan warga negara biasa (non PNS) salah satunya yaitu kewajiban untuk melampirkan surat keterangan izin dari atasan tempatnya bekerja, dengan segala proseduralnya yang berkelit dan rumit, juga kemudian tidak jarang memakan biaya yang relative cukup tinggi dan waktu yang terbilang tidak sebentar, kemudian pembagian gaji, akibat perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, dan lain sebagainya.”¹⁹

¹⁶ Pengertian Prefentif adalah upaya untuk melakukan pencegahan.

¹⁷ H. Muhtar, *Hakim (Ketua) Pengadilan Agama Gorontalo, Wawancara* (Gorontalo, 10 Februari 2014).

¹⁸ **Pasal 5**

- (1) Agar terjamin ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam setiap perkawinan harus dicatat.
- (2) Pencatatan perkawinan tersebut pada ayat (1), dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1946 jo Undang-undang Nomor 32 Tahun 1954.

¹⁹ Hasan Zakaria, *Hakim Pengadilan Agama Gorontalo, wawancara*, (Gorontalo, 26 Februari 2014).

Substansi pada penjelasan umum Peraturan Pemerintah tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, menyebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil adalah unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat dalam tingkah laku, tindakan dan ketaatan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan untuk dapat melaksanakan kewajibannya dengan totalitas yang lebih maksimal, maka kehidupan dan segala aktivitas Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugasnya tersebut, tidak boleh banyak terganggu oleh berbagai macam permasalahan, *include* didalamnya permasalahan dalam membina rumah tangga (permasalahan keluarga).²⁰

Ketidakharmisan kehidupan keluarga yang terus-menerus bagi seorang Pegawai Negeri Sipil akan sangat mengganggu tugas-tugas kedinasannya, oleh karena itu perceraian adalah hal yang mungkin dapat dilakukan untuk mengatasi ketidakharmonisan tersebut. Namun disisi lain Pegawai Negeri Sipil juga terikat dengan keberadaan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983 dan Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, yang tentunya menjadi sebuah *deliberasi*²¹ bagi seorang Pegawai Negeri Sipil melaksanakan perceraian karena terbilang cukup rumit dan tidak mudah untuk dilakukan. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Ibu Hj. St. Masnadah:

“Dalam perkara perceraian khusus bagi Pegawai Negeri Sipil terdapat beberapa tambahan syarat-syarat dan pertimbangan-pertimbangan

²⁰ Konsideran Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 disebutkan bahwa, Pegawai Negeri Sipil wajib memberikan contoh yang baik bagi bawahannya dan menjadi teladan sebagai warga negara yang baik dalam masyarakat termasuk dalam menyelenggarakan kehidupan keluarga.

²¹ Pengertian *Deliberasi* adalah Pertimbangan yang mendalam.

tertentu sebagaimana demi pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, khususnya untuk kelompok warga negara Indonesia yang berstatus Pegawai Negeri Sipil, oleh pemerintah pada tanggal 21 April 1983 telah di undangkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil jo Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990.”²²

Pernyataan bahwa terdapat aturan dan persyaratan khusus pada perkara perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, salah satunya dalam permasalahan *interval* waktu yang diberikan hakim untuk memperoleh izin dari atasan yang relatif cukup lama, sebagaimana yang disampaikan Bapak Ramlan Monoarfa bahwa:

“Prosedur dan tata cara perceraian Pegawai Negeri Sipil itu berbeda dengan perceraian yang diajukan oleh Pemohon dari yang non-PNS, dimana dalam sidang pemeriksaan berkas, kami harus memastikan apakah Pemohon melampirkan surat keterangan izin dari atasan ataukah tidak, demikian kami lakukan guna penegakan undang-undang perihal izin bercerai bagi Pegawai Negeri Sipil, selain itu seringkali interval penyelesaian perkara perceraian bagi mereka relatif cukup lama, karena berdasarkan peraturan yang ada, dimana kami berwenang untuk memberikan kesempatan bagi pemohon (PNS) untuk memperoleh keterangan izin dari atasannya tersebut selama kurang lebih 3-6 bulan.”²³

Tidak jauh berbeda dengan informan sebelumnya, Bapak Djufri Bobihu juga melihat urgensi dari keberadaan surat pernyataan dari pemohon, sebagai salah satu alasan alternatif dalam perkara perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil:

“Izin atasan itu salah satu persyaratan saja, bisa dikatakan merupakan suatu persyaratan yang tidak bersifat kumulatif dan justru hanya bersifat administratif saja, kalaulah syarat izin itu tidak ada, ataupun tidak diberikan, sedangkan si pemohon mau untuk membuat surat pernyataan kalau dia bersedia menanggung resiko dan sanksi apapun yang akan dia dapatkan atas pelanggaran tersebut (jika tidak izin pada atasannya untuk melakukan perceraian), dan dengan catatan

²² Hj. St. Masnadah, *Hakim Pengadilan Agama Gorontalo, wawancara*, (Gorontalo, 24 Februari 2014).

²³ Ramlan Monoarfa, *Hakim Pengadilan Agama Gorontalo, wawancara*, (Gorontalo, 20 Februari 2014).

hakim sudah memberikan waktu untuk memenuhi persyaratan izin atasan dengan batas waktu 3-6 bulan. Maka tentu saja perkara si pemohon akan segera diperiksa dan dilanjutkan hingga tahapan kesimpulan, demikian hakim lepas tanggung jawab.²⁴

Berdasarkan interpretasi dari beberapa substansi diatas dapatlah diambil kesimpulan bahwa Pegawai Negeri Sipil yang akan bercerai di Pengadilan diwajibkan untuk memperoleh izin dari atasannya sebagaimana ketentuan yang termaktubkan dalam peraturan pemerintah tahun 1983. Akan tetapi, pada realitas narasi dalam praktiknya di depan sidang peradilan, tidak jarang dan tidak sedikit pula ditemukan Pegawai Negeri Sipil yang tidak melampirkan syarat berupa surat keterangan dari atasan, sedangkan pihak majelis hakim tetap saja memeriksa, bahkan memberikan putusan terhadap perkara tersebut, yang bersifat *inkracht*. Menyikapi persoalan tersebut, terdapat beberapa hal dan alasan mendasar yang menjadi landasan pertimbangan hakim dalam memberikan putusan cerai bagi pemohon yang berstatus Pegawai Negeri Sipil. Bapak Satrio AM, Kariem, menilai bahwa aspek keadilan-lah (*equal*) yang menjadi parameter untuk dapat mengabulkan atau tidaknya permohonan cerai Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Gorontalo, kendati beliau mengakui bahwa keadilan sendiri tidak memiliki patokan atau ukuran mutlak yang bersifat paten, lebih lanjut beliau menyatakan:

“Salah satu alasan mendasar, bagi kami memutus perkara perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, adalah demi penegakan keadilan sebagaimana yang termuat dalam undang-undang 1945 tentang tujuan hukum, yaitu untuk pemenuhan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum, dimana keadilan juga merupakan salah satu landasan sebagaimana yang tertuan dalam Pancasila sebagai wadah negara dimana salah satu poinnya berbunyi, “Keadilan Sosial Bagi Seluruh

²⁴ Djufri Bobihu, *Hakim Pengadilan Agama Gorontalo, wawancara*, (Gorontalo, 17 Februari 2014).

Rakyat Indonesia,” termasuk didalamnya mereka yang berstatus Pegawai Negeri Sipil yang selama ini mereka adalah warga negara Indonesia maka hak mereka juga untuk mendapatkan keadilan seperti apa yang didapatkan oleh para warga Indonesia yang lainnya (Non-PNS).”²⁵

Argumentasi pertimbangan hakim, yang serupa ditambahkan oleh Bapak Burhanudin Mokodompit bertalian dengan konsep keadilan dan kemaslahatan (kemanfaatan), hanya saja beliau menambahkan fungsi kekuasaan hakim yang merdeka, dan mutlak, sebagai dasar putusan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil yang tidak melampirkan izin dari atasan, bahwa:

“Terkait perkara putusan cerai untuk Pegawai Negeri Sipil yang tidak melampirkan surat izin dari atasannya saya menilai hakim memang harus menerapkan hukum yang ada dalam peraturan perundang-undangan, akan tetapi seperti yang kita ketahui memang pada dasarnya terdapat gap atau kesenjangan dalam aturan konsepsi cerai bagi Pegawai Negeri Sipil dan dalam praktek peradilan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama, maka ini menjadi sangat menarik karena dalam ketentuannya kami dituntut untuk tetap memeriksa perkara, berkewajiban mengadili, mengikuti dan memahami rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Kemudian jika dalam pertimbangannya mendatangkan kemaslahatan juga menghadirkan sajian keadilan bagi para pemohon, maka itu tidak menjadi sebuah masalah, demikian kami akan tetap berpegang teguh pada fungsi kekuasaan kehakiman, dimana kekuasaan hakim adalah mutlak layaknya kekuasaan Negara yang merdeka,²⁶ namun demikian, kami akan menggali dan menemukan nilai-nilai hukum yang terkandung didalamnya demi mewujudkan keadilan yang hidup di masyarakat”²⁷

²⁵ Satrio AM, Kariem, *Hakim Pengadilan Agama Gorontalo, wawancara*, (Gorontalo, 26 Februari 2014).

²⁶ Demikian komentar beliau sebagaimana isi dari kandungan Undang-Undang RI Nomor 48 Tahun 2009, Tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 1, Jakarta 2009, tentang Fungsi kekuasaan kehakiman diatur dalam Pasal 1 (satu) Undang-Undang nomor 48 tahun 2009 yang berbunyi “Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya negara Hukum Republik Indonesia.”

²⁷ Demikian komentar beliau sebagaimana isi dari kandungan dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang nomor 48 tahun 2009 menyebutkan “Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.” *Wawancara dengan Burhanuddin Mokodompit, Hakim Pengadilan Agama Gorontalo*, (Gorontalo, 17 Februari 2014).

Sedangkan Bapak Satrio AM, Karim tidak hanya menilai bahwa aspek keadilan dan kemaslahatan-lah yang menjadi parameter untuk mengabulkan atau bahkan menolak permohonan cerai tersebut. Melainkan terdapat pula aspek kepastian hukum, yang juga menjadi salah satu alasan dan pertimbangan hakim dalam pemberian putusan terhadap perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil yang tidak melampirkan izin dari atasan. Adapun pada sebelumnya beliau berasumsi bahwa nilai-nilai kemaslahatan dapat diukur dan ditentukan apabila mampu untuk mengidentifikasi seberapa besar keuntungan dan kerugiannya bagi pemohon dan termohon:

“Pada dasarnya selaku hakim kami dituntut untuk tetap memeriksa dan memberikan putusan dengan mempertimbangkan kemaslahatan, demikian karena kemaslahatan itu memiliki tolak ukur tersendiri, dimana ketika kami berlaku sebagai hakim dan kemudian kami mampu mengidentifikasi seberapa banyak keuntungan dan kerugian yang akan diterima oleh pemohon dan termohon. Pertimbangan dasar dalam permasalahan cerai ini teradopsi dari interpretasi kaidah (الأمر بمقاصدها) dimana “Setiap perkara bergantung pada tujuannya”, dan dalam kaidah (درء المفسد لجلب المصلح) “Menolak kerusakan demi mewujudkan kemaslahatan”, jika tujuannya untuk mendapatkan kemaslahatan sebanyak-banyaknya dan menghindari kemudharatan dalam perkara pemohon, maka kami akan mengambil jalan tersebut dengan berpegang pada asas prinsip kemanfaatan, keadilan dan kepastian hukum juga tentunya, sekalipun pada realitasnya tidak dapat dipungkiri peraturan undang-undang tentang perizinan Pegawai Negeri Sipil bertolak belakang dengan keberadaan Undang-undang tentang Kekuasaan kehakiman, akan tetapi sebagai hakim, kita tidak juga harus dikatakan melanggar ataulah melakukan *delikueni*²⁸ terhadap Peraturan yang tumpang tindih dengan Undang-undang yang berlaku tersebut, melainkan justru kita dituntut untuk tetap dapat menginterpretasi dan lebih kreatif dalam menghadapi perkara-perkara yang tidak ada ataupun terasa janggal dalam peraturan formiilnya dan berusaha mengetahui alasan-alasan dari pemohon sebelum menetapkan putusan tersebut, semua alasan tersebut cukup analagis dan korelatif, karena kita tidak hidup lagi di era klasik yang kaku,²⁹ dimana ketika pada saat itu, para hakim menerapkan prinsip-

²⁸ Pengertian *Delikueni* adalah pelanggaran/penyimpangan terhadap hukum.

²⁹ Aliran Legisme adalah aliran yang berpendapat bahwa satu-satunya hukum adalah undang-undang atau bahwa diluar undang-undang tidak ada hukum. Aliran tersebut timbul setelah adanya kodifikasi hukum di negara Perancis yang menganggap *Code Civil* Perancis sudah sempurna,

prinsip yang dianut dari aliran klasik yang menurut mereka demi menjaga stabilitas kepastian hukum, kesatuan hukum, dan demi perlindungan hukum bagi kebebasan warga Negara dari ancaman hakim yang semena-mena (*despotisme*), maka hakim harus selalu tunduk berada dibawah undang-undang, jika harus seperti itu maka pola pikir kami sebagai hakim dalam proses peradilan hanyalah berbentuk penalaran *silogisme*, yang menjadikan undang-undang sebagai premis mayor, dan peristiwa konkrit yang dihadapkan kepada kami hanya berupa premis minor, untuk dapat menarik kesimpulan atau menetapkan putusan, sudah barang tentu aliran klasik ini telah banyak ditinggalkan, termasuk bagi kami praktisi peradilan di Pengadilan Agama Gorontalo.”³⁰

Selain alasan pemberian putusan oleh hakim terhadap permohonan cerai bagi Pegawai Negeri Sipil yang tidak melampirkan surat izin keterangan dari atasan, yaitu demi terwujudnya tujuan hukum keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Kehadiran wacana dan prinsip-prinsip tentang Kekuasaan Kehakiman yang tertuang dalam undang-undang, menjadi salah satu alasan besar (*big reason*), sekaligus menjadi pegangan dan benteng terakhir guna menceber, sekaligus menjadi *Negasi*³¹ segala macam *deposisi*³² tuduhan dan *fuminasi*,³³ bahwa hakim melakukan tindakan yang menyimpang dan *paradoksal*³⁴ dari keberlakuan hukum, dalam hal ini yaitu penyimpangan terhadap substansi Peraturan Pemerintah Pasal 3 Tahun 1983 dengan Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Sebagaimana yang disampaikan Bapak Mukhlis:

lengkap serta dapat menampung seluruh masalah hukum maka timbulah aliran Legisme (wettelijk positivisme). Menurut Sudikno bahwa, Aliran klasik sering juga disebut aliran legisme atau positivisme undang-undang. Lihat <http://olga260991.wordpress.com/2011/04/08/aliran-hukum-2/>, diakses pada tanggal 28 Februari 2014.

³⁰ Satrio AM, Kariem, *Hakim Pengadilan Agama Gorontalo, wawancara*, (Gorontalo, 26 Februari 2014)

³¹ Pengertian *Negasi* adalah penyangkalan/penolakan terhadap suatu tuduhan atau kritikan

³² Pengertian *Deposisi* adalah sebuah pernyataan, layaknya uang koin yang memiliki dua sisi yang berbeda, bisa jadi salah satu sisinya bersifat positif dan satu sisi lainnya bersifat negatif.

³³ Pengertian *Fuminasi* adalah kritikan pedas /tajam.

³⁴ Pengertian *Paradoksal* adalah sesuatu yang sifatnya bertolak belakang.

“Menanggapi permasalahan izin cerai bagi Pegawai Negeri Sipil, sesungguhnya secara tekstual sebagaimana yang telah disebutkan undang-undang memang menuntut hakim untuk menggali nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, yang secara filosofis berarti menuntut hakim untuk melakukan penemuan hukum dan penciptaan hukum. Hanya saja, apakah dengan dalih kebebasan hakim atau dengan dalih hakim harus memutus atas alasan keyakinannya, lalu hakim boleh sekehendak hatinya melakukan penyimpangan terhadap undang-undang atau memberi interpretasi atau penafsiran terhadap undang-undang menanggapi hal tersebut maka jawabannya tentu saja tidak, dikatakan demikian karena hal tersebut merupakan anomali atau *deviasi*³⁵ terhadap undang-undang itu akan menimbulkan kekacauan dan ketidakpastian hukum. Penemuan dan penciptaan hukum oleh hakim dalam proses peradilan haruslah dilakukan atas prinsip-prinsip dan asas-asas tertentu, yang menjadi dasar sekaligus rambu-rambu bagi hakim dalam menerapkan kebebasannya dalam menemukan dan menciptakan hukum. Berdasarkan prinsip-prinsip yang ada, maka Hakim tidak boleh hanya sekedar menjadi corong Undang-undang. Putusan Hakim tidak boleh sekedar memenuhi formalitas hukum atau sekedar memelihara ketertiban, akan tetapi harus dapat memenuhi kepastian hukum dan rasa keadilan, kemudian hakim wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Apabila ketentuan Undang-undang yang ada bertentangan dengan kepentingan umum, kepatutan, peradapan dan kemanusiaan yakni nilai-nilai yang hidup di masyarakat, maka hakim bebas dan berwenang melakukan tindakan *contra legem*,³⁶ dan tindakan *in dubio pro reo*.³⁷ Dalam memutus suatu perkara Hakim harus selalu menggali dan menerapkan hukum yang telah ada dan menemukan hukum baru yang sesuai dengan hukum yang hidup ditengah-tengah masyarakat pencari keadilan dengan alasan disisi lain dalam kehidupan modern dan semakin kompleks serta dinamis seperti sekarang ini, masalah-masalah hukum yang dihadapi semakin banyak dan semakin beragam tetapi menuntut adanya jalan keluar dan pemecahan secepat mungkin dan dalam praktik surat penolakan izin perceraian pejabat terhadap Pegawai Negeri Sipil tidak terlalu mempengaruhi proses beracara di Pengadilan Agama karena surat izin pejabat merupakan kewajiban administratif bagi Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan bukan kewajiban yuridis, karena putusan yang diberikan oleh hakim adalah putusan yang bebas yang tidak terikat dengan hal apapun, termasuk lembaga yang membawahi seorang

³⁵ Anomali atau *deviasi* yang dimaksud dapat diartikan sebagai suatu penyimpangan hukum.

³⁶ *Contra Legem* merupakan putusan Hakim pengadilan yang mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang ada, sehingga Hakim tidak menggunakan sebagai dasar pertimbangan atau bahkan bertentangan dengan Pasal Undang-Undang sepanjang Pasal Undang-Undang tersebut tidak lagi sesuai dengan perkembangan dan rasa keadilan masyarakat, Lihat Suyadi, *Kemungkinan Kontra Legem dalam Pembagian Harta Bersama* (terhadap Pasal 97 KHI), hlm. 1.

³⁷ Tindakan *in dubio pro reo* ialah apabila hakim ragu-ragu akan keberadaan validitas hukum yang ada, maka ia dituntut harus memberikan putusan sedemikian rupa yang membawa keuntungan demi kemaslahatan dan keadilan.

Pegawai Negeri Sipil tetapi dengan demikian hakim tetap akan mempertanyakan keberadaan surat izin tersebut dan membuat surat pernyataan bersedia menanggung resiko, yaitu sanksi dari instansi berupa hukuman disiplin karena melanggar peraturan Pegawai Negeri Sipil. Begitu pula surat izin atasan bagi Pegawai Negeri Sipil merupakan persyaratan yang hanya bersifat administratif, dan bukan persyaratan kumulatif.³⁸

Aturan-aturan yang beraneka ragam dalam konsep perceraian, pada dasarnya memang banyak mengikat dan membatasi ruang gerak bagi oknum Pegawai Negeri Sipil, dikatakan demikian karena hal tersebut sangatlah bertalian erat hubungannya dengan berbagai elemen pembinaan kepribadian dan moralitas mereka sebagai abdi negara, Bapak Mohammad H. Daud mengakui bahwa dalam konsep perceraian seorang Pegawai Negeri Sipil tidak hanya terikat pada undang-undang Nomor 1 Tahun 1974, tetapi juga Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 jo Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990. Sekalipun izin pimpinan menjadi salah satu syarat yang harus dilampirkan, tidak adanya syarat ini tidak semata-mata menjadikan hakim menolak mengadili perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil, sebagaimana yang diungkapkan Bapak Mohammad H. Daud:

“Surat izin dari atasan memang dibutuhkan dalam izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Tetapi jika izin itu tidak atau belum ada bukan berarti pengadilan tidak bisa mengadili. Karena pada dasarnya hakim tidak boleh menolak perkara. kalau majelis sudah memberi kesempatan mengurus izin tetapi belum dapat, maka dia harus membuat surat pernyataan siap menanggung segala resiko dan akibat dari permohonannya. Dalam permasalahan ini pada kenyataannya hakim dalam memeriksa dan memutus perkara akan sering menghadapi suatu keadaan. Bahkan seringkali hakim harus menemukan sendiri hukum itu dan/atau menciptakan untuk melengkapi hukum yang sudah ada, dalam memutus suatu perkara hakim harus mempunyai inisiatif sendiri dalam menemukan hukum, karena hakim tidak boleh menolak perkara dengan alasan hukum tidak ada, tidak lengkap atau hukum samar-samar. Majelis hakim akan

³⁸ Mukhlis, *Hakim Pengadilan Agama Gorontalo, wawancara*, (Gorontalo, 26 Februari 2014).

mempertimbangkan nilai-nilai hukum yang baik dalam persoalan yang ditanganinya, untuk kemudian disaringnya menurut rasa keadilan dan kesadaran hukumnya sendiri, maka hakim berarti telah memutus perkara berdasarkan hukum dan rasa keadilan dalam kasus yang dihadapinya (perceraian Pegawai Negeri Sipil).³⁹

Adapun menurut Bapak Burhanudin Mokodompit menyatakan bahwa alasan para hakim untuk memberikan izin perceraian didasarkan oleh beberapa hal, dimana salah satunya, hakim menganggap bahwa keberadaan Peraturan Pemerintah 1983 tentang izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil tersebut, bukanlah bagian *kumulatif* dari mekanisme beracara di Pengadilan Agama, melainkan hanyalah berdiri dan ada, layaknya *ultimatum* atau pemberian ruang gerak bagi pemohon, sekaligus penawaran opsi terakhir sebagai dasar pertimbangan bagi Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan agar lebih bijaksana, dalam mempertahankan rumah tangganya, dan melakukan perdamaian kembali sebelum dijatuhkannya *resolusi*⁴⁰ cerai oleh hakim di Pengadilan Agama, yang kesemua hal tersebut bertujuan demi tercapainya prinsip mempersukar terjadinya perceraian dan terciptanya tujuan keluarga yang *Sakinah Mawaddah Wa rahmah*.

“Seorang hakim diperbolehkan mengambil sikap yang secara lahiriyah nampak berseberangan dengan Undang-Undang. Jika dia melihat bahwa aturan tidak bisa dijalankan sedangkan keadilan itu harus diterapkan, tentunya dengan alasan-alasan mendesak. Pada kasus perceraian Pegawai Negeri Sipil yang tidak melampirkan izin atasan, boleh jadi si pemohon telah mengajukan izin pada atasan, namun belum mendapat respons atau alasannya tertolak dengan berbagai macam pertimbangan yang memberatkan si pemohon. Atau boleh jadi atasan memberikan izin tetapi tidak secara tertulis melainkan secara verbal. Atau karena alasan bahwa pemohon tidak menganggap penting keberadaan izin atasan itu karena justru akan merepotkan dan atasannya boleh jadi dinilai tidak tahu signifikansi izin tersebut dalam proses perceraian. Selain itu, Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun

³⁹ Mohammad H. Daud, (*Wakil Ketua*) *Pengadilan Agama Gorontalo, Wawancara*, (Gorontalo, 19 Februari 2014).

⁴⁰ Pengertian *Resolusi* adalah keputusan yang bersifat tetap.

1983 itu bukan bagian dari pada hukum beacara di Pengadilan Agama. Sehingga kalau toh hakim harus tahu isi dari peraturan pemerintah itu, bukan berarti bahwa Peraturan Pemerintah tersebut wajib diterapkan untuk mengadili, memeriksa dan memberikan putusan perkara perceraian tadi. Bagi saya, Peraturan Pemerintah tersebut hanya sekedar memberikan ruang dan opsi terakhir sebagai dasar pertimbangan bagi Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan agar lebih bijaksana dan berdamai kembali, yang semuanya bertujuan demi tercapainya tujuan keluarga yang *Mawaddah Wa rahma*. Jadi pada sebenarnya majelis tidak mempermasalahkan ada atau tidaknya izin atasan dalam proses persidangan melainkan, para hakim lebih mempersoalkan identitas, dan substansi hukum (*legal substance*) tentang perizinan perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil apakah sudah sesuai dengan prinsip keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.”⁴¹

Menanggapi pernyataan Bapak Burhanuddin diatas, Bapak Djufri Bobihu, menambahkan dua alasan lain, hakim memberikan putusan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil yang tidak melampirkan izin dari atasannya. Yaitu *Contra Legem*, dan *Ex Officio*:

Alasan mendasar juga dalam memberikan putusan bagi Pegawai Negeri Sipil yang bercerai tanpa memenuhi atau melengkapi surat keterangan izin dari atasannya, yaitu selain surat izin bukanlah syarat mutlak dalam beracara di Pengadilan Agama, namun hakim juga memiliki hak *Contra legem* dan *Ex Officio*, nanti silahkan lihat tinjauan dari 2 hal tersebut dalam referensi yang ada, keduanya hampir sama dalam pengertiannya akan tetapi berbeda”.⁴²

Dua alasan yang dikemukakan Bapak Djufri Bobihu, cukup korelatif, relevan, dan interkoneksi dengan konteks permasalahan. Sedangkan Bapak H. Muhtar sendiri sebagai ketua Pengadilan Agama Gorontalo, memberikan penjelasan yang cukup *responsible*⁴³ menjelaskan dengan menggunakan beberapa prinsip sebagai dasar landasan pokok, dan alasan yang paling logis

⁴¹ Burhanuddin Mokodompit, *Hakim Pengadilan Agama Gorontalo, wawancara*, (Gorontalo, 17 Februari 2014)

⁴² Djufri Bobihu, *Hakim Pengadilan Agama Gorontalo, wawancara*, (Gorontalo, 17 Februari 2014).

⁴³ Pengertian *Responsible* adalah suatu alasan atau penjelasan yang dapat dipertanggung jawabkan

bagi para hakim di Pengadilan Agama Gorontalo, dalam menangani perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil yang tidak menyertai surat izin dari atasan:

Ada beberapa prinsip dasar yang paling logis, dan dijadikan alasan bagi para hakim untuk memberikan putusan cerai Bagi Pegawai Negeri Sipil yang tidak melampirkan surat keterangan izin bercerai dari atasan, yaitu 1) Putusan pengadilan adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia serta memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Prinsip ini diambil dari alinea keempat Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 yang berisi lima dasar negara yang disebut Pancasila. Prinsip ini merupakan landasan filosofis setiap hakim dalam memeriksa dan mengadili suatu perkara, 2) Peradilan dilakukan Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Asas atau prinsip ini terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 yang dalam penjelasannya dinyatakan sesuai dengan Pasal 29 Undang-undang Dasar tahun 1945. Dalam prakteknya kalimat Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa harus dijadikan kepala putusan (*irah-irah*) dalam setiap putusan Pengadilan, jika tidak maka putusan tersebut tidak mempunyai daya eksekutorial, 3) Prinsip kemandirian hakim yang tertuang dalam Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar tahun 1945 jo Pasal 1 dan Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009. Dalam Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 dan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 ditegaskan bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka. Dalam penjelasan terhadap Pasal 1 tersebut disebutkan bahwa kekuasaan kehakiman bebas dari segala campur tangan pihak kekuasaan extra judicial kecuali dalam hal-hal yang diatur dalam Undang-Undang Dasar tahun 1945, sedangkan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009, menegaskan hakim harus bersikap mandiri, 4) Prinsip pengadilan tidak boleh menolak perkara yang tertuang dalam pasal 10 ayat (1) yang menyatakan bahwa pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa, mengadili dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya, 5) Hakim wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Prinsip tersebut di atas dimaksudkan agar putusan hakim dapat sesuai dengan hukum dan rasa keadilan bagi masyarakat.⁴⁴

⁴⁴ H. Muhtar, *Hakim (Ketua) Pengadilan Agama Gorontalo, Wawancara* (Gorontalo, 10 Februari 2014).

2. Kendala-kendala dalam praktek pelaksanaan pemberian putusan hakim dalam masalah perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS)

Pada dasarnya Islam sangat menerima seutuh dan sepenuhnya asas kelestarian dan keabadian dari sebuah perkawinan. Namun tidak berarti menutup kemungkinan lain, hati, pikiran dan perasaan seseorang bisa saja berubah dengan berbagai alasan dan cara seiring bergulirnya waktu. Perubahan-perubahan itu kemudian dapat menimbulkan *probabilitas* terjadinya kerenggangan dalam hubungan suami-istri, hingga tidak sedikit yang diselesaikan dan diakhiri, dengan perceraian yang dianggap sebagai suatu solusi dan cara alternatif.

Pengadilan Agama adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam mengenai perkara tertentu, yang tugas pokoknya adalah menerima, memeriksa, dan mengadili serta menyelesaikan perkara yang diajukan kepadanya, produk Pengadilan Agama sebagai bentuk penyelesaian perkara yang diperoleh dari hasil pemeriksaan perkara di persidangan oleh hakim sebagai ujung tombak lembaga peradilan, salah satunya dalam penanganan perkara perceraian yang dilakukan oleh oknum Pegawai Negeri Sipil, dimana dalam realitasnya, dan berdasarkan keterangan dari beberapa informan di Pengadilan Agama Gorontalo, dalam proses pelaksanaan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil terdapat beberapa kendala yang harus dihadapi dan diselesaikan oleh para praktisi terutama para hakim di pengadilan tersebut, termasuk juga pihak-pihak yang berperkara tentunya. salah satunya yaitu kendala pelaksanaan perceraian secara prosedural, yang harus dihadapi dan

diselesaikan terlebih dahulu oleh Pegawai Negeri Sipil sebelum perkaranya diperiksa dan diberikan keputusan oleh Majelis Hakim, sebagaimana yang dinyatakan oleh Bapak H Muhtar bahwa:

“Secara komprehensif kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan kasus perceraian di Pengadilan Agama adalah izin atasan. Berdasarkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 jo Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian diwajibkan untuk mengajukan permohonan secara tertulis kepada atasan di lembaga atau di instansi tempatnya bekerja. Pada proses pembuatan dan pengajuan surat izin perceraian saja terbilang cukup rumit, dimana permohonan harus melalui proses di UPTD terlebih dahulu sebelum selanjutnya diproses di SKPD dan setelahnya surat pengantar dari SKPD tersebut diproses kembali di BKD untuk dilakukan pemeriksaan, pertimbangan, dan usaha untuk mendamaikan kedua belah pihak, sebelum akhirnya dengan alasan yang dapat diterima surat izin tersebut ditandatangani oleh atasan tempat pemohon bekerja. Lamanya proses yang tidak bisa dipastikan ini, juga biaya yang cukup banyak yang harus dikeluarkan, menjadi faktor utama, sehingga seringkali Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan perkara perceraianya di Pengadilan Agama tidak melengkapi syarat keterangan izin atasan tersebut.”⁴⁵

Tidak jauh berbeda dengan pernyataan Bapak H. Muhktar diatas, Bapak Ramlan Monoarfa juga menyatakan bahwa pada dasarnya perceraian pada umumnya hampir tidak ada bedanya dengan perceraian yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil, hanya saja ada syarat tambahan berupa izin dari atasan. Syarat inilah yang seringkali dianggap menjadi sebuah kendala bagi Pegawai Negeri Sipil dalam mengajukan kasusnya ke Pengadilan Agama.

Bapak Ramlan Monoarfa menyatakan:

“Pada perkara perceraian prosedur pengajuannya tidak berbeda dengan prosedur pengajuan perkara lainnya di Pengadilan Agama. dimana pada awalnya si Pemohon datang mengajukan permohonannya kemeja 1 di Pengadilan Agama untuk selanjutnya diproses. Perbedaannya jikalau pemohon adalah oknum Pegawai Negeri Sipil, maka terlebih dahulu mendapatkan atau harus melampirkan surat izin atasan. Jika tidak ada atau belum ada maka

⁴⁵ H. Muhtar, *Hakim (Ketua) Pengadilan Agama Gorontalo, Wawancara* (Gorontalo 10 Februari 2014).

pihak Pengadilan akan memberikan waktu untuk mengurus surat tersebut, dimana Pemohon diberikan waktu selama 3 bulan terlebih dulu untuk mengurus izin. Setelah tiga bulan kemudian mereka dipanggil untuk mengikuti sidang. Jika setelah 3 bulan tersebut pemohon masih belum mendapatkan izin dari atasannya, maka ia akan diberikan kesempatan untuk terakhir kalinya selama 6 bulan guna mendapatkan izin dari atasannya. Jika belum mendapat izin juga dari atasannya, maka mereka akan diberikan dua pilihan oleh majelis hakim, pertama untuk mencabut permohonannya atau yang kedua yaitu membuat surat pernyataan bersedia menanggung resiko dan akibat dari pelanggaran (surat izin atasan).⁴⁶

Demikian kendala interval waktu yang cukup lama, dan biaya yang terbilang cukup banyak dalam prosedural pengajuan dan penyelesaian urusan izin Pegawai Negeri Sipil kepada atasan, menjadi suatu kendala pula bagi hakim Pengadilan Agama, dimana dalam kondisi yang sedemikian rupa, akan semakin sulit bagi hakim untuk dapat mewujudkan prinsip penyelesaian perkara secara sederhana, cepat dan biaya ringan.

Sebagaimana yang dinyantakan Bapak Djufri Bobihu bahwa:

“Hakim selama ini dianggap sebagai ujung tombak dalam penegakan dan penyelesaian perkara hukum di Pengadilan Agama, tentu saja memiliki prinsip dan target-target yang terus diupayakan untuk dapat terealisasi, salah satunya implementasi penyelesaian perkara secara sederhana, cepat, dan biaya murah, tapi kemudian menganggapi wacana izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil pada atasan, dimana proseduralnya tidak sesederhana yang digambarkan, menjadikan kami selaku hakim, semakin sangsi dan skeptis apakah dengan prosedural yang sedemikian rumitnya, apakah kita selaku hakim dapat menyajikan penyelesaian perkara secara, cepat dan biaya murah?, tentu saja hal tersebut sangat sulit untuk dapat direalisasikan dalam situasi dan kondisi yang seperti ini.”⁴⁷

Adapula kendala pelaksanaan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, yang timbulnya dari Pemohon itu sendiri, dimana pemohon yang pada nota bene-nya sudah harus mendapatkan izin dari atasan untuk melakukan

⁴⁶ Ramlan Monoarfa, *Hakim Pengadilan Agama Gorontalo, wawancara*, (Gorontalo, 20 Februari 2014).

⁴⁷ Djufri Bobihu, *Hakim Pengadilan Agama Gorontalo, wawancara*, (Gorontalo, 17 Februari 2014).

perceraian, tapi dengan sengaja tidak mau melakukan izin pada atasannya juga tidak mau membuat surat pernyataan bersedia menanggung resiko, dengan sikap yang seperti ini, dirasakan sangatlah mengganggu dan menghambat, karena cenderung memperlambat jalannya persidangan. sebagaimana pernyataan Ibu Medang:

“Dalam perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil, kadangkala ada juga kasus, dimana si Pemohon yang sudah mendaftarkan dan membayar panjar perkaranya di bank, ketika dipanggil pada sidang pemeriksaan berkas, tidak mau meminta surat izin akan bercerai pada atasannya, kemungkinan besar si Pemohon itu tidak mau mendapatkan sanksi berat dari instansi tempatnya bekerja, sudah seperti itu opsi yang kami tawarkan untuk membuat surat pernyataan bersedia menanggung resiko dari karena tidak izin pada atasan, si pemohon juga tetap menolaknya, mungkin karena tidak bersedia menanggung resiko. Dengan sikap pemohon yang seperti ini terkesan memperlambat dan menghambat jalannya persidangan”.⁴⁸

Berangkat dari pernyataan Ibu Medang diatas. Terdapat substansi pernyataan yang berbeda dari Bapak Mukhlis, yang mengerucut pada fenomena kasus perceraian antara suami dan istri yang kedua-duanya merupakan oknum Pegawai Negeri Sipil. Pada prakteknya secara otomatis, tentu saja dalam tahap sidang pemeriksaan kelengkapan berkas, hakim akan meminta keduanya untuk menunjukkan lampiran surat keterangan izin dari atasannya masing-masing. Kemudian yang menjadi kendalanya, yaitu ketika salah satu pihak (termohon) tidak datang memenuhi panggilan dari Pengadilan untuk menghadiri sidang, dalam keadaan yang ambigu ini, mau tidak mau hakim akan tetap melanjutkan proses sidang dan pada akhirnya menjatuhkan putusan berbentuk verstek. Akan tetapi majelis hakim akan tetap meminta persetujuan sebelumnya pada pemohon, dengan pemberian

⁴⁸ Medang, *Hakim Pengadilan Agama Gorontalo, wawancara*. (Gorontalo, 11 Februari 2014).

dua alternatif, 1) apakah pemohon bersedia untuk melanjutkan perkaranya, atau 2) majelis hakim akan tetap melakukan panggilan dan melaporkan termohon pada instansi tempat termohon bekerja, dimana termohon yang hendak melakukan perceraian, tidak menghadiri sidang pemeriksaan berkas untuk menandatangani surat pernyataan bersedia menanggung resiko, dan untuk melampirkan izin dari atasannya. Berikut pernyataan Bapak Mukhlis:

“Berdasarkan pengalaman pribadi, selaku hakim di Pengadilan Agama selama ini, salah satu kendala dalam penanganan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, adalah ketika majelis hakim dihadapkan dengan pihak-pihak yang akan bercerai, antara suami-istri tersebut adalah Pegawai Negeri Sipil. Contohnya: pihak suami berkedudukan sebagai Pemohon dan pihak Istri berkedudukan sebagai termohon. Pada tahapan sidang pemeriksaan kelengkapan berkas, majelis hakim akan memanggil kedua belah pihak, untuk dapat hadir di Pengadilan Agama dan untuk memeriksa kelengkapan berkas. Salah satunya yaitu keberadaan surat izin dari atasan masing-masing yang berperkara. Kalau pemohon dan termohon belum mendapatkan izin dari atasannya, maka kami akan memberikan kesempatan 3-6 bulan guna melengkapinya, setelah sekian 3-6 bulan kami akan memanggil kedua belah pihak untuk melanjutkan sidang perkaranya. Permasalahanpun muncul ketika salah satu pihak tidak hadir, dan yang biasanya tidak hadir itu adalah pihak termohon, sebaliknya pemohon hadir dengan dilengkapi surat izin dari atasannya. Dengan keadaan yang sudah seperti ini maka kami akan meminta persetujuan pemohon, apakah perkaranya akan dilanjutkan, atau menunggu kehadiran termohon yang tak kunjung memenuhi panggilan majelis hakim dengan melampirkan surat izin atasan tersebut. Apabila pemohon setuju untuk melanjutkan persidangannya maka kami akan memeriksa perkaranya dan tetap akan memberikan putusan yang bersifat *verstek*.⁴⁹ Namun demi menjaga stabilitas dan penegakan keadilan, maka kami akan tetap mengkonfirmasi kantor tempat termohon bekerja, tentang perihal perceraianya, semua itu dilakukan agar tidak terjadi kecemburuan sosial antar pemohon dan termohon yang tentu saja keduanya ingin diperlakukan secara adil. Karena hal yang tidak mungkinlah bagi majelis hakim, untuk membiarkan si termohon seolah lari dari

⁴⁹ Pengertian putusan *Verstek* adalah putusan hakim, yang tidak dihadiri oleh salah satu pihak yang berperkara di Pengadilan.

permasalahan dan tidak mendapatkan sanksi dari kantornya karena tidak izin melakukan perceraian, dan tidak pula menandatangani surat pernyataan di depan persidangan perihal kebersediaannya menerima resiko sanksi karena bercerai tanpa izin atasan kantornya.⁵⁰

Demikian sama halnya dengan pernyataan diatas, Bapak Satrio AM, Karim menilai, putusan verstek bagi perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil, dianggap sebagai salah satu kendala dalam pelaksanaan sistem peradilan yang adil dan ideal, karena masih terganjal dan bertalian dengan pemeriksaan kelengkapan surat izin atasan:

“Salah satu kendala yaitu ketika perceraian antara suami-istri yang memang pada dasarnya berasal dari oknum Pegawai Negeri Sipil. Jika salah satu pihak datang memenuhi panggilan untuk menghadiri sidang sebanyak 2 kali persidangan awal sehingga, mau tidak mau hakim harus tetap akan memeriksa dan memberikan putusan verstek alias putusan yang tidak dihadiri oleh tergugat/pemohon, dengan cukup menyidangkannya sebanyak 2-3 kali, dan menunggu ikrar talak, maka akta cerai akan diterbitkan, padahal sebelumnya dalam hal ini, kami seharusnya sudah bisa memeriksa surat keterangan izin dari kedua belah pihak, apakah ada atau tidak ?, dan apakah pemohon dan tergugat bersedia menanggung akibat dari perceraian atau tidak ?, tindakan *nyeleneh* (perbuatan yang sengaja dilakukan walaupun salah) ini kami rasa adalah salah satu kendala dalam pelaksanaan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil dan implementasi regulasi Pasal 3 Tahun 1983.⁵¹

Kendala selanjutnya yaitu fenomena kehadiran Peraturan Pemerintah Tahun 1983 tentang izin perceraian Pegawai Negeri Sipil, yang dewasa ini di tenggarai sangat memojokkan pihak hakim di Pengadilan Agama, karena berdasarkan realitas yang ada sebagian orang yang mengamatinya secara *leksikal* memberikan *estimasi negatif*,⁵² dan melakukan *justifikasi* buruk,

⁵⁰ Mukhlis, *Hakim Pengadilan Agama Gorontalo, wawancara*, (Gorontalo, 26 Februari 2014).

⁵¹ Satrio AM, Kariem, *Hakim Pengadilan Agama Gorontalo, wawancara*, (Gorontalo, 26 Februari 2014).

⁵² Pengertian *Estimasi Negatif* adalah perkiraan yang buruk.

dengan asumsi bahwa hakim dianggap menyalahi atau mengilegalkan pelanggaran terhadap keberlakuan dari pada substansi Peraturan Pemerintah tersebut, dimana dalam hal ini Pegawai Negeri Sipil yang akan bercerai kemudian tidak mendapat atau tidak melampirkan keterangan izin dari atasan, perkaranya tetap akan diperiksa oleh hakim bahkan diberikan keputusan yang bersifat tetap, dengan asumsi yang sedemikian rupa tersebut, akan berimplikasi buruk terhadap aransemen tatanan hukum perundang-undangan di Indonesia. Padahal hal ini sangat *ambivalen* dengan realitas yang sesungguhnya, seperti halnya pernyataan Bapak Hj. St. Masnadah:

“Sebagian orang yang mengamati secara kasar (garis besar) keberadaan dan implementasi Peraturan Perundang-undangan tentang izin perceraian dalam pelaksanaannya di peradilan Agama, menjustifikasi bahwa hakim telah melakukan pelanggaran atau mengilegalkan para Pegawai Negeri Sipil yang melanggar peraturan perundang-undangan (PNS yang bercerai tanpa izin atasan), padahal pada kenyataan yang sebenar-benarnya fenomena ini sangatlah *paradoksal*⁵³ dengan tudingan tersebut, justru para hakim-pun mengkritisi legislasi peraturan tersebut dari sisi keadilan, mengapa harus Pegawai Negeri Sipil yang melakukan prosedural yang sedemikian rupa, dan tidak untuk mereka yang warga biasa (non PNS), padahal asas keadilan tidak memandang bulu dan menganut prinsip persamaan, sedangkan mengapa kami memberikan putusan walaupun dalam persidangan pemohon tidak melampirkan surat izin atasan, karena kami selaku hakim memiliki kekuasaan yang mutlak dan independen, dan justru kalau kami menolak menyelesaikan perkaranya, maka kamilah yang dianggap telah melanggar Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 22 AB undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang kekuasaan kehakiman,⁵⁴ bayangkan saja jika seorang penegak

⁵³ Pengertian *Paradoksal* adalah sesuatu yang bersifat bertolak belakang.

⁵⁴ **Pasal 16 ayat (1)**: “Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya”.

Pasal 22 AB: “Bilamana seorang hakim menolak menyelesaikan suatu perkara dengan alasan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menyebutnya, tidak jelas atau tidak lengkap, maka ia dapat dituntut karena menolak mengadili”.

hukum malah sebaliknya menjadi penbelot hukum, ini semakin menjadi tidak masuk akal, bisa jadi dunia akan terbalik.⁵⁵

Selain kendala sebagaimana yang dijelaskan melalui hasil wawancara diatas, terdapat alasan-alasan nurani yang murni datang dari naluri seorang hakim sebagai penegak keadilan di Pengadilan, yang sebenarnya naluri nurani tersebut tidak bisa serta merta untuk dipersalahkan, akan tetapi tetap saja secara formil menjadi kendala pelaksanaan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama. Hal yang sedemikian rupa tersebut berangkat dari substansi Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil berikut:

Pasal 7

- (2) Izin untuk bercerai karena alasan isteri mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai isteri, tidak diberikan oleh Pejabat.

Sesungguhnya jika substansi Pasal 7 diatas, dianalisis tajam dengan menggunakan pisau analisis berupa teori keadilan, dan mengkomparasikannya dengan prinsip-prinsip keadilan dan persamaan, misalnya yang terdapat dalam Kompilasi Hukum Islam tentang alasan-alasan perceraian, maka substansi pada Pasal 7 diatas terdapat *tendensi* pencederaan keadilan, antara hak suami dan hak istri (Pegawai Negeri Sipil) dalam pengajuan alasan perceraian pada atasannya. Yang kemudian memunculkan sebuah pertanyaan dan pernyataan kritis. Substansi dari Pasal tersebut jelas lebih memihak dan, sangat menguntungkan pihak perempuan dan sangat mengamputasi hak-hak dari pada laki-laki, yang

⁵⁵ Hj. St. Masnadah, *Hakim Pengadilan Agama Gorontalo, wawancara*, (Gorontalo, 24 Februari 2014).

seharusnya tercipta kesamaan dan kesetaraan dalam hak dan kewajiban antara keduanya. Sebagaimana pernyataan Bapak Burhanudin Mokodompit:

“Pada dasarnya dalam pelaksanaan perceraian Pegawai Negeri Sipil, sebagian besar pemohon (suami) yang mengajukan perkaranya ke Pengadilan Agama, dapat digolongkan menjadi 3, Pertama: Pemohon yang memang tidak tahu urgensi keberlakuan peraturan izin atasan tersebut, Kedua: Pemohon yang memang dengan sengaja melalaikannya dan memilih untuk menandatangani surat pernyataan bersedia menanggung akibat (resiko), Ketiga: Pemohon (pria) yang pada sebelumnya memang sudah meminta izin tapi memang izinnya tersebut tertolak oleh atasannya. Kendati alasan dan dalihnya pun sungguh masuk akal yaitu istri mendapatkan cacat, atau penyakit yang membuat dia tidak bisa melaksanakan kewajibannya. Sesungguhnya bagi kami ini merupakan sebuah deskriminasi akan hak-hak pria, dimana seharusnya antara pemohon pria dan wanita mempunyai peluang yang sama (persamaan hak) dalam mengajukan alasan untuk bercerai pada atasannya, dengan keadaan seperti ini, bagaimana jika pemohon (istri) mengajukan izin untuk bercerai karena alasan suami mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai seorang suami dan menafkahkan istri dan anak-anak, apakah akan diberikan oleh Pejabat ?, dalam kondisi seperti ini maka majelis hakim akan mempertimbangkan keberadaan dan kelengkapan surat izin bercerai tersebut, apakah perlu atau tidak, kalau memang tidak sesuai dengan naluri dan rasa keadilan, maka kami akan tetap melanjutkan permohonannya pada tahap sidang selanjutnya”⁵⁶

C. Analisis Data

1. Alasan hakim Pengadilan Agama Kota Gorontalo, memberikan putusan cerai bagi Pegawai Negeri Sipil yang tidak melampirkan surat keterangan izin dari atasan-nya

Perceraian merupakan cerita lama yang tak kunjung usang, bahkan telah menjadi fenomena *trending* pada saat ini, utamanya di Indonesia, dengan kuantitas pelakunya yang kian semakin hari, semakin meningkat utamanya pelaku perceraian dari kalangan Pegawai Negeri Sipil. Perceraian

⁵⁶ Burhanuddin Mokodompit, *Hakim Pengadilan Agama Gorontalo, wawancara*, (Gorontalo, 17 Februari 2014).

selalu melahirkan dan menghidangkan kepahitan bagi semua pihak, terlebih bagi anak-anak. Padahal jika berangkat dari tinjauan tatanan aransemen asas-asas dan prinsip-prinsip yang terkandung dalam muatan hukum formil, entah dalam Kompilasi Hukum Islam sesuai dengan interpretasi Al-qur'an dan Hadit, maupun Undang-undang Tahun 1974 tentang perkawinan berdasarkan falsafah Pancasila, adalah untuk menekan laju angka atau mempersulit peluang terjadinya perceraian.

Di Indonesia *afirmasi*⁵⁷ kedudukan dan keberadaan Pegawai Negeri Sipil sebagai motor penggerak birokrasi dan urat nadi pembangunan kemajuan negara, dianggap sangatlah *Substansial dan urgen*. Oleh karena itu agar tidak terganggu dalam menjalankan tugas kedinasannya, maka sudah selayaknya Pegawai Negeri Sipil terbebas dari segala belenggu permasalahan termasuk dalam problematika urusan keluarga yaitu perceraian. Meskipun demikian dalam penyelesaian dan pelaksanaan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, tetap untuk dapat dilakukan dengan melalui persyaratan yang rigid dan melalui mekanisme tertentu. Salah satunya yaitu pemenuhan persyaratan izin bercerai kepada atasan.

Formulasi izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil diatur dalam substansi Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 jo Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, yang pada intinya dalam penjelasan Pasal tersebut, mewajibkan bagi setiap Pegawai Negeri Sipil untuk memperoleh izin pada atasannya terlebih dahulu sebelum mengajukan perkara cerainya ke Pengadilan. Peraturan ini mencakup bagi semua

⁵⁷ Pengertian *Afirmasi* adalah penegasan atau penguatan.

Pegawai Negeri Sipil yang akan bercerai, dan berlaku sama, tanpa memandang status, jabatan, maupun kedudukan sosial.

Kesenjangan pun muncul ketika pada realitas dalam praktik pelaksanaannya, hakim di Pengadilan Agama ternyata bersedia menerima, memeriksa, bahkan memberikan putusan yang bersifat tetap (mutlak) bagi Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan perkara cerainya tanpa melampirkan surat izin dari atasannya, kendati ketentuan izin telah diratifikasi pada Tahun 1983 jo Tahun 1990 dalam bentuk Peraturan Pemerintah.

Demikian dalam prakteknya kita dapat melihat, bahwa terdapat undang-undang yang sebagian besar dipatuhi dan ada undang-undang yang justru tidak dipatuhi. Dengan tindakan yang sedemikian rupa, maka sistem hukum jelas akan runtuh jika setiap orang tidak mematuhi undang-undang dan undang-undang itu akan kehilangan makna dan identitasnya. Ketidakefektifan undang-undang cenderung mempengaruhi waktu sikap dan kuantitas ketidakpatuhan serta mempunyai efek nyata terhadap perilaku hukum, termasuk perilaku pelanggar hukum. Kondisi ini akan mempengaruhi penegakan hukum yang menjamin Keadilan dan kepastian hukum dalam masyarakat.

Masalah penegakan hukum adalah merupakan suatu persoalan yang dihadapi oleh setiap masyarakat. Walaupun kemudian setiap masyarakat dengan karakteristiknya masing-masing, mungkin memberikan corak permasalahannya tersendiri di dalam kerangka penegakan hukumnya. Namun setiap masyarakat mempunyai tujuan yang sama, agar di dalam masyarakat tercapai keadilan dan kedamaian sebagai akibat dari penegakan

hukum yang formil. Lebih-lebih lagi keberadaan hakim yang bekerja di dalam sistem hukum itu sendiri, hakim dianggap sebagai garda terdepan sekaligus panglima dalam pelaksanaan penegakan hukum di Indonesia, karena sikap mereka itulah yang nantinya akan membentuk banyak keragaman dalam sistem hukum. Setidak-tidaknya kesan ini akan sangat mempengaruhi penegakan, keadilan, dan kepastian hukum dalam suatu masyarakat.

Sedangkan kepastian hukum yang dimaksudkan dalam konteks ini adalah kepastian dalam hukum itu sendiri, dimana setiap norma hukum itu harus dapat dirumuskan dengan kalimat-kalimat di dalamnya tidak mengandung penafsiran yang berbeda-beda. Akibatnya akan membawa perilaku patuh atau tidak patuh terhadap hukum. Dalam praktek banyak timbul peristiwa-peristiwa hukum, di mana ketika dihadapkan dengan substansi norma hukum yang mengaturnya, kadangkala tidak jelas atau kurang sempurna sehingga timbul penafsiran yang berbeda-beda yang akibatnya akan membawa kepada ketidakpastian hukum, sama halnya dengan masalah izin cerai bagi Pegawai Negeri Sipil. Sesungguhnya penolakan pengajuan perkara oleh hakim bagi pemohon yang tidak melampirkan surat keterangan izin sebagaimana yang telah diatur kedalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 merupakan bentuk dari kepastian hukum, dan justru ketidakpastian timbul apabila hakim tetap saja mau menerima, memeriksa bahkan memberikan putusan pada perkara perceraianya tersebut. Namun demikian tentunya terdapat beberapa

argumentasi dan alasan-alasan tersendiri bagi para hakim dalam menanggapi permasalahan tersebut.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan terkait alasan dan pandangan hakim di Pengadilan Agama Kota Gorontalo, dalam pemberian putusan cerai bagi Pegawai Negeri Sipil yang tidak melampirkan surat keterangan izin dari atasan-nya. Maka dengan ini penulis berusaha menganalisis alasan para hakim dengan mengupas hasil paparan data (berupa hasil wawancara) dengan menggunakan pisau analisis yang lebih sesuai, relevan dan korelatif, bertalian dengan pokok permasalahan, berupa analisis menggunakan teori keadilan.⁵⁸ Demikian alasan penulis, berangkat dari *fundamental*⁵⁹ nilai dan tujuan hukum sebagaimana yang termaktub dalam Undang-undang 1945 dan pancasila sebagai wadah negara.⁶⁰ *Radbruch* mengatakan bahwa hukum itu harus memenuhi berbagai karya disebut sebagai nilai dasar dari hukum. Nilai dasar hukum tersebut adalah: Keadilan, Kegunaan dan Kepastian Hukum.⁶¹

Adapun berdasarkan hasil analisis penulis, alasan hakim memberikan putusan pada perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil dapat diklasifikasikan dengan menggunakan dasar landasan pokok berdasarkan prinsip-prinsip tertentu yang cukup *responsible* oleh para hakim di Pengadilan Agama Gorontalo, antara lain:

⁵⁸ Keadilan merupakan *fundamental* dan batang pokok dari problematika perceraian dibandingkan dengan kemanfaatan dan kepastian hukum, dalam hal ini keadilan merupakan pokok kajian terdepan (mendahulukan keadilan terlebih dahulu) demi pencapaian kemanfaatan dan kepastian hukum.

⁵⁹ Pengertian *Fundamental* adalah hal yang paling mendasar, pokok, asasi.

⁶⁰ Tujuan hukum dalam Undang-Undang demi penegakan **Keadilan**, Kemanfaatan, Dan Kepastian Hukum, sedangkan dalam wadah Pancasila Termuat dalam sila kelima yang berbunyi “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia”.

⁶¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 21.

a. Prinsip putusan Pengadilan untuk melindungi serta mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, dan Peradilan dilakukan Demi Ketuhanan Yang Maha Maha Esa

Perkara perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil acapkali menjadi perhatian publik yang telah melahirkan sikap pesimis bagi sebagian orang, karena pada dasarnya pengajuan penyelesaian perkara di Pengadilan dengan pijakan asas KUHAP yaitu biaya murah, proses cepat, dan sederhana, ditenggarai hanyalah sebagai Slogan belaka. Pada dasarnya putusan hakim Pengadilan Agama Gorontalo, berdiri berdasarkan terpenuhinya nilai dasar dalam hukum yaitu “Prinsip Keadilan yang menjamin dan menjembatani Prinsip Kemanfaatan, serta menciptakan Prinsip Nilai Kepastian.”

Seandainya jika hanya berpegang dan berangkat dari pada nilai keadilan saja, maka sebagai nilai ia akan menggeser nilai kepastian dan kegunaan, karena nilai keadilan tersebut tidak terikat kepada kepastian hukum ataupun nilai kegunaan, disebabkan oleh karena sesuatu yang dirasakan adil belum tentu sesuai dengan nilai kegunaan dan kepastian hukum. Dan jika hanya lebih cenderung berpegang pada nilai kepastian hukum atau dari sudut peraturannya, maka sebagai nilai ia akan segera menggeser nilai-nilai keadilan dan kegunaan. Karena yang penting pada nilai kepastian itu adalah peraturan itu sendiri. Tentang apakah peraturan itu telah memenuhi rasa keadilan dan berguna bagi masyarakat adalah di luar pengutamaan nilai kepastian hukum. Demikian halnya juga jika hanya lebih cenderung berpegang kepada nilai kegunaan saja, maka

sebagai nilai ia akan menggeser nilai kepastian hukum maupun nilai keadilan, karena yang penting bagi nilai kegunaan adalah kenyataan apakah hukum tersebut bermanfaat atau berguna bagi masyarakat. Dengan demikian ada baiknya untuk dapat membuat kesebandingan, penggabungan (*mixing*) di antara ketiga nilai itu atau dapat mengusahakan adanya kompromi secara proporsional serasi, seimbang dan selaras antara ketiga nilai tersebut, demi terciptanya nilai hukum yang ideal.

Berdasarkan hasil wawancara dengan para hakim, berkaitan dengan fokus permasalahan pada alasan-alasan hakim di Pengadilan Agama Gorontalo memberikan putusan pada perceraian Pegawai Negeri Sipil yang tidak melampirkan surat izin dari atasannya. Maka penulis melakukan tinjauan, telaah, sekaligus refleksi berupa analisis tajam, dengan menggunakan teori keadilan yang dikupas secara jelas oleh M. Quraisy Shihab dalam penelitiannya, yang olehnya dibagi dan diklasifikasikan kedalam empat bagian, antara lain sebagai berikut:

- 1) Keadilan atau '*adl*' dalam arti "sama". Pengertian ini yang paling banyak terdapat di dalam al-Qur'an, Kata '*adl*' dengan arti sama (persamaan) pada ayat-ayat tersebut yang dimaksud adalah persamaan dalam hak. Salah satu ayat di dalam Surat An-Nisa' (4): 58, yang di nyatakan:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ
النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ
كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ❁

Artinya:

Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan **adil**. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha Melihat. (QS. An-Nisa: 58).⁶²

Korelasi dan relevansi Keadilan dengan maksud “sama”, dalam Fokus Penelitian, yaitu dimana pada hakikat yang sesungguhnya formulasi hukum (undang-undang) yang terbentuk untuk mengatur problematika perceraian cenderung tidak dapat memenuhi standar keadilan (Persamaan), karena telah secara jelas mendikotomi stratifikasi porsi aturan dan prosedural yang cenderung lebih berat dan banyak bagi para pemohon yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil dibandingkan dengan para Pemohon yang berstatus biasa (Non-PNS). Maka dari itu sebagian hakim di Pengadilan Agama, berusaha memberikan putusan berdasarkan prinsip yang terkandung

⁶² Kata ‘*Adl*’ di dalam ayat ini diartikan ‘sama’, yang mencakup sikap dan perlakuan hakim pada saat proses pengambilan keputusan. yakni, menuntun hakim untuk menetapkan pihak-pihak yang bersengketa di dalam posisi yang sama, misalnya tempat duduk, penyebutan nama (dengan atau tanpa embel-embel penghormatan), keceriaan wajah, kesungguhan mendengarkan, memikirkan ucapan mereka, dan sebagainya, yang termasuk di dalam proses pengambilan keputusan. Menurut Al-Baidhawi bahwa kata ‘*Adl*’ bermakna ‘berada di pertengahan dan mempersamakan’. Pendapat seperti ini dikemukakan pula Oleh Rasyid Ridha bahwa keadilan yang diperintahkan di sini dikenal oleh pakar bahasa arab; dan bukan berarti menetapkan hukum (memutuskan perkara) berdasarkan apa yang telah pasti di dalam agama. Sejalan dengan pendapat ini, Sayyid Quthub menyatakan bahwa dasar persamaan itu adalah sifat kemanusiaan yang dimiliki setiap manusia. ini berimplikasi bahwa manusia mempunyai hak yang sama oleh karena mereka sama-sama manusia. dengan begitu, keadilan adalah hak setiap manusia dengan sebab sifatnya sebagai manusia dan sifat ini menjadi dasar keadilan di dalam ajaran-ajaran ketuhanan. Lihat [Http://Pianohidup.Blogspot.Com/2012/12/Keadilan.Html](http://Pianohidup.Blogspot.Com/2012/12/Keadilan.Html). diakses pada tanggal 2 Januari 2014.

dalam persamaan hak oleh setiap warga negara berdasarkan nilai dasar hukum tentang keadilan yang termuat dalam Undang-undang Dasar 1945 dan wadah pacasila “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”, sebagai salah satu alasan menerima, memeriksa, dan memberikan putusan pada perkara perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.

- 2) Keadilan atau ‘*adl* dalam arti “seimbang” Pengertian ini salah satunya dapat ditemukan di dalam Surat al-Infithar (82): 7. Pada ayat yang disebutkan terakhir, yang berbunyi:

الَّذِي خَلَقَكَ فَسَوَّاكَ فَعَدَلَكَ ﴿٧﴾

Artinya:

Yang Telah menciptakan kamu lalu menyempurnakan kejadianmu dan menjadikan (susunan tubuh) mu seimbang. (QS. Al-Infithar: 7).⁶³

Keadilan dengan maksud “keseimbangan” dalam konteks ini, yaitu terdapat pada waktu, dimana hakim akan tetap memeriksa dan memberikan putusan perkara cerai Pemohon (PNS), dengan catatan bahwa Pemohon diwajibkan oleh majelis hakim untuk bersedia menandatangani pernyataan kebersediaannya guna menanggung akibat dan resiko berupa sanksi dari instansi tempatnya bekerja karena tidak

⁶³ M. Quraish Shihab menjelaskan bahwa keseimbangan ditemukan pada suatu kelompok yang di dalamnya terdapat beragam bagian yang menuju satu tujuan tertentu, selama syarat dan kadar tertentu terpenuhi oleh setiap bagian. dengan terhimpunnya syarat yang ditetapkan, kelompok itu dapat bertahan dan berjalan memenuhi tujuan kehadirannya. jadi, seandainya ada salah satu anggota tubuh manusia berlebih atau berkurang dari kadar atau syarat yang seharusnya maka pasti tidak akan terjadi keseimbangan (keadilan). keadilan di dalam pengertian ‘keseimbangan’ ini menimbulkan keyakinan bahwa allah yang mahabijaksana dan maha mengetahui menciptakan serta mengelola segala sesuatu dengan ukuran, kadar, dan waktu tertentu guna mencapai tujuan. keyakinan ini nantinya mengantarkan kepada pengertian ‘Keadilan Ilahi’. Lihat [Http://Ntanrahmah. Wordpress. Com/2013/01/09/ Makna- Keadilan- Dalam- Al-Quran/](http://Ntanrahmah.Wordpress.Com/2013/01/09/Makna-Keadilan-Dalam-Al-Quran/). Diakses pada tanggal 31 Januari 2014.

melampirkan serta melakukan izin untuk bercerai pada atasannya. Dengan demikian majelis hakim berusaha untuk tidak mengilegalkan juga menyimpang ketentuan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983, dengan tetap mengikat pemohon dengan penegakan substansi ketentuan Pasal 16 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983.⁶⁴ Dan secara tidak langsung hakim telah menjaga stabilitas keseimbangan penerapan dan penegakan hukum (Undang-undang) dalam pelaksanaan perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil.

- 3) Keadilan atau *'adl* dalam arti “perhatian terhadap hak individu dan memberikan hak itu kepada setiap pemiliknya”. Pengertian inilah yang didefinisikan dengan “menempatkan sesuatu pada tempatnya” atau “memberi pihak lain haknya melalui jalan yang terdekat”. Lawannya adalah kezaliman, yakni pelanggaran terhadap hak pihak lain. Salah satu pengertian ini disebutkan di dalam S. al-An‘am (6): 152, berikut:

وَلَا تَقْرَبُوا مَالَ الْيَتِيمِ إِلَّا بِالَّتِي هِيَ أَحْسَنُ حَتَّىٰ يَبْلُغَ أَشُدَّهُ
 وَأَوْفُوا بِالْكَيْلِ وَالْمِيزَانَ بِالْقِسْطِ لَا نُكَلِّفُ نَفْسًا إِلَّا وُسْعَهَا
 وَإِذَا قُلْتُمْ فَاعْدُوا وَلَوْ كَانَ ذَا قُرْبَىٰ ۗ وَبِعَهْدِ اللَّهِ أَوْفُوا
 ذَٰلِكُمْ وَصْنُكُمْ بِهِ ۗ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ ﴿١٥٢﴾

Artinya:

Dan janganlah kamu dekati harta anak yatim, kecuali dengan cara yang lebih bermanfaat, hingga sampai ia dewasa. dan sempurnakanlah takaran dan timbangan dengan adil. kami tidak

⁶⁴ Pasal 16

Pegawai Negeri Sipil Yang Melanggar Ketentuan Pasal 3 Ayat (1) Dan Pasal 4 Ayat (1), Ayat (2), Dan Ayat (3), Dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil.

memikulkan beban kepada seseorang melainkan sekedar kesanggupannya. dan apabila kamu berkata, Maka hendaklah kamu berlaku adil, kendatipun ia adalah kerabat(mu), dan penuhilah janji Allah. yang demikian itu diperintahkan Allah kepadamu agar kamu ingat, (QS. An'am: 152).

Keadilan dengan maksud “perhatian terhadap hak individu dan memberikan hak itu kepada setiap pemiliknya” dalam konteks ini adalah dimana hakim diharuskan dan diwajibkan untuk mempertimbangkan hak individu para pemohon cerai (PNS), misalnya apabila pemohon pada sebelumnya, sudah meminta izin untuk bercerai kepada atasannya, dengan alasan pemohon sudah tidak mampu lagi hidup bersama dengan termohon, karena sikap dan sifatnya yang buruk. Akan tetapi izin cerainya tersebut tertolak oleh atasan, ataupun izinnya dipersulit dengan pemberitahuan bahwa izinnya sementara diselesaikan dalam jangka waktu yang tidak tertentu (terlalu lama) Maka hakim diwajibkan (harus) untuk mempertimbangkan alasan permohonan cerainya berdasarkan demi penegakan keadilan, dan kemaslahatan, serta dengan perhatian hakim terhadap alasan pengajuan permohonan cerainya sebagai wujud hakim dalam pemenuhan hak individu pemohon, dan pemberian hak itu kepadanya.

- 4) Keadilan atau ‘*adl* dalam arti “yang dinisbatkan kepada Allah”. ‘*Adl* di sini berarti memelihara kewajaran atas berlanjutnya eksistensi kemaslahatan, tidak mencegah kelanjutan eksistensi kepastian dan perolehan rahmat saat terdapat banyak kemungkinan untuk itu. Jadi, keadilan Allah pada dasarnya merupakan rahmat dan kebaikan-Nya.

keadilan Allah mengandung konsekuensi bahwa rahmat Allah swt. tidak tertahan untuk diperoleh sejauh makhluk itu dapat meraihnya. Allah memiliki hak atas semua yang ada, sedangkan semua yang ada tidak memiliki sesuatu di sisi-Nya. Demikian keadilan Allah pada dasarnya merupakan rahmat dan kebaikan-Nya.⁶⁵ Di dalam pengertian inilah harus dipahami kandungan S. Ali 'Imran (3): 18, yang menunjukkan Allah swt. sebagai Qaiman bil-qisthi (Yang menegakkan keadilan):

شَهِدَ اللَّهُ أَنَّهُ لَا إِلَهَ إِلَّا هُوَ وَالْمَلَائِكَةُ وَأُولُوا الْعِلْمِ قَائِمًا
بِالْقِسْطِ لَا إِلَهَ إِلَّا هُوَ الْعَزِيزُ الْحَكِيمُ *

Artinya:

Allah menyatakan bahwasanya tidak ada Tuhan melainkan dia (yang berhak disembah), yang menegakkan keadilan. para malaikat dan orang-orang yang berilmu (juga menyatakan yang demikian itu). tak ada Tuhan melainkan dia (yang berhak disembah), yang Maha Perkasa lagi Maha Bijaksana. (QS. Ali Imran: 18).

Konteks keadilan yang dimaksudkan, pada poin terakhir ini, bertalian dengan alasan pemberian putusan hakim terhadap Pemohon (PNS) yang tidak melampirkan izin pada atasannya adalah keadilan yang bisa menghadirkan kemaslahatan, serta menjamin kepastian hukum. Dimana seorang hakim diperbolehkan mengambil sikap yang secara lahiriyah nampak berseberangan dengan Undang-Undang. Jika dia melihat bahwa aturan tidak bisa dijalankan sedangkan keadilan itu harus diterapkan, tentunya dengan alasan-alasan mendesak, dan dengan pertimbangan dasar yang tentunya sebagian besar teradopsi

⁶⁵ M. Quraish Shihab, *Wawasan Al-Qur'an* (Bandung: Mizan, 2003), hlm. 124.

dari interpretasi kaidah (الأمر بمقاصدها) dimana “Setiap perkara bergantung pada tujuannya”, dan dalam kaidah (درء المفساد لجلب المصالح) “Menolak kerusakan demi mewujudkan kemaslahatan”, jika tujuannya untuk mendapatkan kemaslahatan sebanyak-banyaknya dan menghindari kemudharatan dalam perkara pemohon, maka hakim dapat mengambil jalan tersebut dengan berpegang pada asas prinsip kemanfaatan, keadilan dan kepastian hukum. Sebab dalam suatu hubungan perkawinan yang sudah tidak dapat dipertahankan, maka seharusnya hakim tidak mempermasalahkan lagi keberadaan surat izin tersebut, karena permasalahan kemaslahatan dan keadilan dianggap hal yang urgen, demi jaminan kepastian hukum, sedangkan surat izin bukanlah syarat mutlak dalam beracara di Pengadilan Agama, dengan pemenuhan asas dan prinsip dalam realitas praktek di Pengadilan Agama Gorontalo, maka hakim positif telah mewujudkan dan merealisasikan slogan bahwa hakim adalah tangan kanan Allah, dengan keadilan yang digunakannya adalah keadilan yang berasal dari Allah.

Putusan hakim Pengadilan Agama, selayaknya harus senantiasa berpijak pada prinsip-prinsip dasar syariah Islam yang dikembangkan melalui asas-asas hukum Islam, baik yang bersifat umum (*kulliyah*) maupun khusus (*juz'iyah*) secara proporsional, serta asas-asas hukum umum, dengan mengacu kepada terwujudnya *maqasid al-syariah* (kemaslahatan umum) sehingga mampu memunculkan konsep hukum terapan (fikih) baru yang mampu memberi perlindungan hukum

dan keadilan pada setiap kasus yang dihadapinya. Selain itu, hakim dalam menyelesaikan perkara-perkara yang diajukan kepadanya, wajib memperhatikan dengan sungguh-sungguh nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat, sehingga putusannya sesuai dengan rasa keadilan yang hidup di masyarakat sebagaimana yang terkandung dalam substansi Kompilasi Hukum Islam pada Pasal 229, sebagai berikut:

Pasal 229

Hakim dalam menyelesaikan perkara-perkara yang diajukan kepadanya, wajib memperhatikan dengan sungguh-sungguh nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat, sehingga putusannya sesuai dengan rasa keadilan.

Penciptaan keadilan adalah nilai yang paling utama dan diutamakan dalam memutus perkara. Adil yang pada hakekatnya bermakna menempatkan sesuatu pada tempatnya, dan memberikan kepada siapa saja yang menjadi haknya, yang didasarkan oleh konsep-konsep keadilan sebagaimana yang termuat dalam kandungan ayat-ayat Al-Quran, dan asas bahwa semua orang sama kedudukannya didepan hukum (*Equality before the law*). Apabila norma hukum yang ada tidak lagi dapat menjangkau tujuan hukum atau mengalami kebuntuan, maka hakim wajib melakukan terobosan hukum. Dalam khazanah ilmu hukum Islam, terobosan hukum ini disebut *istimbath* yang dilakukan melalui *ijtihad*. *Ijtihad* merupakan bagian tak terpisahkan dari tugas-tugas hakim secara utuh. Hakim bukan corong Undang-Undang, melainkan penegak hukum dan keadilan, dan hakim harus memiliki budaya *ijtihad* dan *ijtihad* harus menjadi budaya

hakim. Hakim sejati adalah juga seorang *mujtahid*, sebagaimana dicontohkan Mu'adz ibn Jabal ketika beliau diangkat dan ditugaskan menjadi hakim oleh Rasulullah SAW.

Berdasarkan pemaparan di atas maka Alasan pemberian putusan hakim di Pengadilan Agama Gorontalo adalah untuk melindungi hak setiap orang, menjaga stabilitas keseimbangan (persamaan hak), mewujudkan serta memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Prinsip ini diambil dari alinea keempat Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 yang berisi lima dasar negara yang disebut Pancasila. Prinsip ini merupakan landasan filosofis setiap hakim dalam memeriksa dan mengadili suatu perkara.

Sedangkan Peradilan dilakukan Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Asas atau prinsip ini terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009,⁶⁶ yang dalam penjelasannya dinyatakan sesuai dengan Pasal 29 Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Dalam prakteknya kalimat Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa harus dijadikan kepala putusan (*irah-irah*) dalam setiap putusan Pengadilan, jika tidak maka putusan tersebut tidak mempunyai daya eksekutorial.

⁶⁶ **Pasal 2**

- (1) Peradilan dilakukan "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa".
- (2) Peradilan negara menerapkan dan menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila.
- (3) Semua peradilan di seluruh wilayah negara Republik Indonesia adalah peradilan negara yang diatur dengan undang-undang.
- (4) Peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat, dan biaya ringan.

Berdasarkan uraian diatas, maka dalam rangka dan upaya menemukan/menerapkan keadilan, maka putusan hakim di Pengadilan Agama Gorontalo haruslah sesuai dengan tujuan sejatinya, yaitu:

Pertama: putusan hakim haruslah bersifat *outoratif* alias memberikan jalan keluar dari masalah yang sedang dihadapi oleh pemohon maupun termohon, **Kedua:** Putusan hakim haruslah *efisiensi* alias cepat, sederhana, biaya ringan, karena keadilan yang tertunda adalah wujud nyata dari sebuah tindak ketidakadilan, **Ketiga:** Putusan hakim hendaknya *interkoneksi* dan *korelatif* dengan tujuan hukum dan undang-undang yang dijadikan dasar putusan di Pengadilan Agama, **Keempat:** Keputusan hakim haruslah bersifat *Fairness*, alias memberi kesempatan yang sama bagi pihak yang berperkara.

b. Prinsip kemandirian hakim dan kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka.⁶⁷

Salah satu syarat penting bagi tegak dan kokohnya negara hukum adalah kekuasaan kehakiman yang merdeka. Tidak adanya kemandirian kekuasaan kehakiman terutama karena pengaruh kekuasaan pemerintah (eksekutif), akan membuka peluang penyalahgunaan kekuasaan dan pengabaian hak asasi manusia oleh penguasa. Kekuasaan kehakiman

⁶⁷ Prinsip kemandirian hakim yang tertuang dalam Pasal 24 Ayat (1) Undang-undang Dasar tahun 1945 Jo Pasal 1 dan UU. Nomor 48 Tahun 2009. dalam Pasal 24 Ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 dan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 ditegaskan bahwa Kekuasaan Kehakiman adalah Kekuasaan Negara Yang Merdeka. Dalam penjelasan terhadap Pasal 1 tersebut disebutkan bahwa Kekuasaan Kehakiman bebas dari segala campur tangan pihak kekuasaan extra judicial kecuali dalam hal-hal yang diatur dalam Undang-undang Dasar Tahun 1945, sedangkan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009, menegaskan hakim harus bersikap mandiri.

yang merdeka dengan demikian menjadi instrumen penting bagi demokrasi.⁶⁸

Begitu tingginya tingkat urgensi kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagai instrument utama *the rule of law*, maka jaminan proteksi terhadapnya perlu ditegaskan. Alexander Hamilton dalam the *Federalist Papers* Nomor 78 telah mengingatkan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan cabang kekuasaan yang paling lemah, oleh karena itu diperlukan perlindungan melalui konstitusi atau undang-undang dasar.⁶⁹ Terutama di negara-negara yang digolongkan ke dalam *emerging democratic countries* (Kemunculan negara-negara demokratis) atau yang acapkali disebut sebagai negara-negara transisi.⁷⁰ Jaminan mengenai independensi kekuasaan kehakiman di Indonesia awalnya tertuang dalam pertimbangan alinea pertama dalam lembaran Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009, tentang Kekuasaan Kehakiman,⁷¹ serta dalam penjelasan "Pasal 24 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 dengan tegas menyatakan:

Pasal 24 ayat (1)

Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubung dengan itu, harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim.

⁶⁸ Frans Magnis Suseno, *Etika Politik, Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: Gramedia, 1987), hlm. 298.

⁶⁹ Alexander Hamilton, *James Madison, John Jay, The Federalist Paper* (1961), 456-466. Dalam Susi Dwi Harijanti, *Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka: Tinjauan Teori dan Praktek di Indonesia* Dalam M. Fajrul Falaakh, "Gagasan Amendemen Ulang Undang-undang Dasar 1945 Suatu Rekomendasi", (Jakarta: KRHN. 2008), hlm.36.

⁷⁰ Luu Tie Dung, *Judicial Independence In Transitional Countries*, Paper (2003), 6. hlm. 37.

⁷¹ Bahwa kekuasaan kehakiman menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan kekuasaan yang merdeka yang dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi, untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Kekuasaan kehakiman, yang dikatakan independen atau mandiri itu pada hakikatnya diikat dan dibatasi oleh rambu-rambu tertentu, sehingga dalam konferensi International Commission of Jurists dikatakan bahwa: "*Independence does not mean that the judge is entitled to act in an arbitrary manner*" (Kemerdekaan tidak berarti bahwa hakim berhak untuk bertindak secara sewenang-wenang).⁷² Harus disadari bahwa kebebasan dan independensi tersebut diikat pula dengan pertanggung jawaban atau akuntabilitas, yang pada dasarnya antara kedua-duanya saling berkaitan secara langsung, layaknya dua sisi dari sekeping mata uang logam yang melekat dan tidak bisa dipisahkan.

Sesungguhnya tidak ada kebebasan mutlak tanpa adanya pertanggung jawaban. Dengan perkataan lain dapat dipahami bahwa dalam konteks kebebasan hakim (*independency of judiciary*) haruslah diimbangi dengan pasangannya yaitu akuntabilitas peradilan (*Judicial accountability*), dan transparansi. Karena Independensi tanpa transparansi dan akuntabilitas akan berpotensi memunculkan *abuse of power* baru atau *tyrani judicial*. Independensi hakim karenanya harus dimbangi dengan akuntabilitas dan transparansi. Ketiganya menjadi syarat penting bagi tegaknya marwah hakim dan peradilan dalam memberikan keadilan bagi masyarakat Indonesia.

Kehadiran wacana dan prinsip-prinsip tentang Kekuasaan Kehakiman yang tertuang dalam undang-undang, menjadi salah satu alasan besar (*big reason*), sekaligus menjadi pegangan dan benteng

⁷² Paulus Efendy Lotulung, *Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan*, Makalah disampaikan pada seminar Hukum Nasional Ke Viii, yang diselenggarakan di Denpasar, Juli 2003.

terakhir guna mencover, sekaligus menjadi *Negasi*⁷³ segala macam *deposisi*⁷⁴ tuduhan dan *fuminasi*⁷⁵, bahwa hakim melakukan tindakan yang menyimpang dan *paradoksal*⁷⁶ dari keberlakuan hukum, dalam hal ini yaitu penyimpangan terhadap substansi Peraturan Pemerintah Pasal 3 Tahun 1983 dengan Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Dalam praktik surat penolakan izin perceraian pejabat terhadap Pegawai Negeri Sipil tidak terlalu mempengaruhi proses beracara di Pengadilan Agama Gorontalo karena surat izin pejabat tersebut, hanya merupakan kewajiban administratif di ranah Pengadilan, dan sebaliknya merupakan kewajiban kumulatif di tempat (kantor) tempat Pegawai Negeri Sipil tersebut bekerja, karena secara otomatis Pegawai Negeri Sipil terikat oleh undang-undang pokok kepegawaian yang perantara keberlakuannya melalui instansi tempatnya bekerja. Kemudian bagi Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan surat izin pada atasan untuk melakukan perceraian bukanlah kewajiban yuridis, karena putusan yang diberikan oleh hakim adalah putusan yang bebas yang tidak terikat dengan hal apapun, termasuk lembaga yang membawahi seorang Pegawai Negeri Sipil tetapi dengan demikian hakim tetap akan mempertanyakan keberadaan surat izin tersebut dan membuat surat pernyataan bersedia menanggung resiko, yaitu sanksi dari instansi berupa hukuman disiplin karena melanggar peraturan Pegawai Negeri Sipil. Begitu pula surat izin atasan bagi Pegawai Negeri Sipil merupakan

⁷³ Pengertian *Negasi* adalah penyangkalan/penolakan terhadap suatu tuduhan atau kritikan

⁷⁴ Pengertian *Deposisi* Adalah Sebuah Pernyataan, layaknya uang koin yang memiliki dua sisi yang berbeda, bisa jadi salah satu sisinya bersifat positif dan satu sisi lainnya bersifat negatif.

⁷⁵ Pengertian *Fuminasi* Adalah Kritikan Pedas /Tajam.

⁷⁶ Pengertian *Paradoksal* adalah sesuatu yang sifatnya bertolak belakang.

persyaratan yang hanya bersifat administratif, dan bukan persyaratan kumulatif.

c. Prinsip pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa, mengadili dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya⁷⁷

Prosedural perceraian antara Pegawai Negeri Sipil sepintas sangat berseberangan dan ambivalen dengan misi Pengadilan Agama Gorontalo, sekaligus asas peradilan yaitu: Mewujudkan Peradilan Yang Sederhana, Cepat, Biaya Ringan Dan Transparan, demikian karena pada dasarnya pemberian waktu untuk bercerai bagi Pemohon (PNS) sangat memakan waktu yang relatif cukup lama yaitu 3-6 bulan, memakan biaya yang tidak sedikit, serta tidak dapat dikategorikan sebagai peradilan yang sederhana karena proseduralnya yang sangat berkelindan. Demikian kelahiran Pasal 3 Peraturan Pemerintah Tahun 1983 tentang izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil dapat disinyalir sebagai keberlakuan yang rabun dan tidak jelas, dan secara jelas, berdasarkan pernyataan Bapak Satrio Kariem saban hari dalam sesi wawancara bersama penulis bahwa pasal tersebut sudah tidak efektif lagi:

“Pasal 3 Peraturan Pemerintah Tahun 1983 tentang izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, sekarang ini saja hanya sebagai formalitas, dan sudah tidak efektif lagi, kenapa ? karena selain ada atau tidaknya surat izin dari atasan bukan syarat kumulatif dalam beracara, toh pada kenyataannya Pegawai Negeri Sipil yang

⁷⁷ Prinsip Pengadilan tidak boleh menolak perkara yang tertuang dalam Pasal 10 ayat (1) yang menyatakan bahwa pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa, mengadili dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya.

bercerai tanpa melampirkan surat keterangan izin tersebut sebagian besar tidak mendapatkan sanksi sebagai mana yang termuat dalam Undang-undang tentang pokok-pokok kepegawaian, berupa sanksi pemecatan ataulah penurunan jabatan. Itu sudah sama saja kalau Pasal 3 Peraturan Pemerintah Tahun 1983 tentang izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil sudah tidak efektif lagi”⁷⁸.

Demikian pula keberlakuan yang rabun dan tidak jelasnya, sebagaimana temuan penulis yang berangkat dari hasil wawancara bersama para Hakim di Pengadilan Agama Gorontalo, yaitu pada substansi Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil berikut:

Pasal 7

2) Izin untuk bercerai karena alasan isteri mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai isteri, tidak diberikan oleh Pejabat.

Sesungguhnya jika substansi Pasal 7 diatas, dianalisis tajam menggunakan pisau analisis berupa teori keadilan yang diusung oleh M.Quraisy Shihab,⁷⁹ dan mengkomparasikannya dengan prinsip-prinsip keadilan dan persamaan, misalnya yang terdapat dalam Kompilasi Hukum Islam tentang alasan-alasan perceraian, maka substansi pada Pasal 7 diatas terdapat *tendensi* pencederaan keadilan, antara hak suami dan hak istri (Pegawai Negeri Sipil) dalam pengajuan alasan perceraian pada atasannya. Yang kemudian memunculkan sebuah pertanyaan dan pernyataan kristis. Substansi dari Pasal tersebut jelas lebih memihak dan, sangat menguntungkan pihak perempuan terlebih juga sangat

⁷⁸ Satrio AM, Kariem, *Hakim Pengadilan Agama Gorontalo, wawancara*, (Gorontalo, 26 Februari 2014).

⁷⁹ Bahwa keadilan atau ‘*adl* dalam arti “sama”, keadilan atau ‘*adl* dalam arti “seimbang”, keadilan atau ‘*adl* dalam arti “perhatian terhadap hak individu dan memberikan hak itu kepada setiap pemiliknya”. dan keadilan atau ‘*adl* dalam arti “ yang dinisbatkan kepada Allah”.

mengamputasi hak-hak dari pada laki-laki, yang seharusnya tercipta kesamaan dan kesetaraan dalam hak dan kewajiban antara keduanya. dengan keadaan yang sedemikian, bagaimana jika pemohon (istri) mengajukan izin untuk bercerai karena alasan suami mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai seorang suami dan menafkahkan istri dan anak-anak. Tentu saja izin akan diberikan oleh atasan mengingat tidak ada ketentuan dan ketetapan yang mengatur perihal tersebut. Maka peraturan ini semakin jauh dari unsur keadilan dengan dipenuhi unsur *ambiguitas* (ketidakjelasan)

Berdasarkan penjelasan diatas pada kenyataannya berdasarkan hasil wawancara dengan para hakim, tidak menghalangi hakim untuk tetap melaksanakan praktek beracara perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (dalam pranata peradilan) di Pengadilan Agama Gorontalo. Demikian berdasarkan tinjauan ketentuan Pasal 16 ayat (1) Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menegaskan:

“Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya”.

Di samping itu pula melalui tinjauan pada **Pasal 22 AB** Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menegaskan:

“Bilamana seorang hakim menolak menyelesaikan suatu perkara dengan alasan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan

tidak menyebutnya, tidak jelas atau tidak lengkap, maka ia dapat dituntut karena menolak mengadili”.

Berdasarkan kedua ketentuan tersebut di atas, maka hakim dipaksa atau wajib turut serta menentukan mana yang merupakan hukum dan mana yang tidak. Bilamana undang-undang tidak mengatur suatu perkara, maka hakim harus bertindak atas inisiatif sendiri untuk menemukan dan menggali nilai-nilai hukum yang tidak tertulis yang hidup di kalangan rakyat (*living law*). Untuk itu, ia harus terjun ke tengah-tengah masyarakat untuk mengenal, merasakan dan mampu menyelami perasaan hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.

Demikian para penegak hukum yang hanya bertitik tolak dari substansi norma hukum formil yang ada dalam undang-undang (*law in book's*), akan cenderung mencederai rasa keadilan masyarakat. Seyogyanya penekanannya di sini, harus juga bertitik tolak pada hukum yang hidup (*living law*). Lebih jauh para penegak hukum harus memperhatikan budaya hukum (*legal culture*), untuk memahami sikap, kepercayaan, nilai dan harapan serta pemikiran masyarakat terhadap hukum dalam sistim hukum yang berlaku.⁸⁰

⁸⁰ Mertokusumo, Sudikno, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, (Yogyakarta: Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 32.

d. Prinsip hakim wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup.⁸¹

Secara tekstual sebagaimana telah disebutkan undang-undang memang menuntut hakim untuk menggali nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat, yang secara filosofis berarti menuntut hakim untuk melakukan penemuan hukum dan penciptaan hukum. Hanya saja, apakah dengan dalih kebebasan hakim atau dengan dalih hakim harus memutuskan atas alasan keyakinannya, lalu hakim boleh sekehendak hatinya melakukan penyimpangan terhadap undang-undang (*contra legem*) atau memberi interpretasi atau penafsiran terhadap undang-undang ?. jawabnya tentu saja tidak, karena hal itu akan menimbulkan kekacauan dan ketidakpastian hukum. Penemuan dan penciptaan hukum oleh hakim dalam proses peradilan haruslah dilakukan atas prinsip-prinsip dan asas-asas tertentu yang menjadi dasar sekaligus rambu-rambu bagi hakim dalam menerapkan kebebasannya dalam menemukan dan menciptakan hukum. Paham yang menyatakan bahwa hakim tidak lain dari pada sebagai pengucap undang-undang atau corongnya undang-undang belaka (*La bouche qui prononce les paroles de loi*) telah ditinggalkan, atau tidak dianut lagi dan sudah lama ditinggalkan.⁸²

Ketika seorang Pemohon (PNS) mengajukan perkaranya tanpa melengkapi surat izin dari atasannya, dengan dalih sudah melakukan izin akan tetapi tertolak atau bahkan tidak diberikan, walaupun pada

⁸¹ Hakim wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Prinsip tersebut di atas dimaksudkan agar putusan hakim dapat sesuai dengan hukum dan rasa keadilan bagi masyarakat.

⁸² Mertokusumo, Sudikno, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Cet. II (Yogyakarta, Liberty Yogyakarta, 2001), hlm.45.

realitasnya pemohon tidak mampu lagi melanjutkan bahtera ikatan perkawinannya, dikarenakan konflik yang tak kunjung selesai, dan permasalahan yang semakin menggunung, maka sebagai hakim harus berusaha untuk menggali, mengikuti memahami nilai hukum dan keadilan tentangnya, dengan tetap bersedia memeriksa dan bahkan memberikan putusan perkaranya yang bersifat tetap, kendati dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 mewajibkan Pegawai Negeri Sipil untuk melakukan izin sebelum bercerai di Pengadilan Agama, dengan dalih bahwa keadilan pada hakekatnya bermakna menempatkan sesuatu pada tempatnya dan memberikan yang menjadi haknya, yang didasarkan pada suatu prinsip bahwa semua orang sama kedudukannya di depan hukum, dan berdasarkan keadilan yang selalu menjaga keseimbangan dan persamaan hak sebagaimana yang telah termuat dalam Al-Quran.⁸³

Dengan demikian, tuntutan yang paling mendasar dari keadilan adalah memberikan perlakuan dan memberi kesempatan yang sama (*equality and fairness*) terhadap setiap orang. Oleh karenanya, seseorang yang melaksanakan tugas atau profesi di bidang peradilan yang memikul

⁸³ Keadilan dalam arti Persamaan Hak Bagi Setiap Orang. Termuat dalam surat an-nisa' (4): 58, berikut:

وَإِذَا حَكَمْتُم بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ

Artinya: Dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan **Adil**. (Qs. An-Nisa: 58). Sedangkan keadilan dalam arti seimbang dapat ditemukan di dalam Surat Al-Infithar (82): 7. Pada ayat yang disebutkan terakhir, berbunyi:

الَّذِي خَلَقَكَ فَسَوَّاكَ فَعَدَلَكَ

Artinya: Yang telah menciptakan kamu lalu menyempurnakan kejadianmu dan menjadikan (susunan tubuh)mu seimbang. (Qs. Al-Infithar: 7). Lihat Teori Keadilan menurut M. Quraisy Shihab dalam [Http:// Ntanrahmah. Wordpress. Com/2013/01/09/ Makna- Keadilan- Dalam- Al- Quran/](http://Ntanrahmah.wordpress.com/2013/01/09/Makna-Keadilan-Dalam-Al-Quran/). Diakses Pada Tanggal 31 Januari 2014.

tanggung jawab menegakkan hukum yang adil dan benar harus selalu berlaku adil dengan tidak membedakan orang.⁸⁴

Menurut van Apeldoorn, hakim harus menyesuaikan (*waarderen*) undang-undang dengan hal-hal yang konkrit yang terjadi di masyarakat dan hakim dapat menambah (*aanvullen*) undang-undang apabila perlu. Hakim harus menyesuaikan undang-undang dengan hal yang konkrit, karena undang-undang tidak meliputi segala kejadian yang timbul dalam masyarakat. Bukankah pembuat undang-undang hanya menetapkan suatu petunjuk hidup yang umum saja? Pertimbangan mengenai hal-hal yang konkrit, yaitu menyesuaikan undang-undang dengan hal-hal yang konkrit diserahkan kepada hakim.⁸⁵

Keputusan hakim dapat memuat suatu hukum dalam suasana “*werkelijkheid*” yang menyimpang dari hukum dalam suasana “*positiviteit*”. Hakim menambah undang-undang karena pembuat undang-undang ditenggarai senantiasa tertinggal pada kejadian-kejadian yang baru yang timbul di masyarakat. Undang-undang itu merupakan suatu “*momentopname*” saja, yaitu suatu “*momentopname*” dari keadaan di waktu pembuatannya. Berdasarkan dua kenyataan tadi, maka dapat dikatakan bahwa hakim pun turut serta menentukan mana yang merupakan hukum dan mana yang tidak atau dengan kata lain hakim

⁸⁴ Lihat Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung RI Dan Ketua Komisi Yudisial Nomor: 047/KMA/SKB/IV/2009 Dan Nomor: 02/SKB/P.KY/IV/2009. Tanggal 8 April 2009, lembaran pertama, pada *Kode Etik Dan Pedoman Perilaku Hakim*.

⁸⁵ Utrecht, E., *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta: Balai Buku Ichtiar, 1962). hlm.230.

menjalankan *rechtsvinding*. Scholten menyatakan bahwa menjalankan undang-undang itu selalu “*rechtsvinding*”.⁸⁶

Kemandirian hakim dalam menemukan dan melakukan pembentukan hukum itu, serta dapat menentukan mana yang merupakan hukum dan mana yang tidak, atau dalam mengisi ruangan yang kosong dalam undang-undang, adalah tidak bertentangan dengan undang-undang, karena keputusan hakim yang demikian itu hanya berlaku bagi para pihak yang berperkara saja dan tidak berlaku sebagai peraturan umum. Secara formil yang menjadi sumber hukum bagi seorang hakim pada hakekatnya adalah: segala peristiwa-peristiwa bagaimana timbulnya hukum yang berlaku, atau dengan kata lain dari mana peraturan-peraturan yang dapat mengikat para hakim dan penduduk warga masyarakat yaitu terdiri dari: undang-undang, adat, kebiasaan, *yurisprudensi*, *traktat* dan *doktrinal*. Selanjutnya dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang nomor 48 tahun 2009 menyebutkan:

Pasal 5

“Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.”⁸⁷

Berpijak dari substansi Undang-Undang nomor 48 Tahun 2009 diatas. Selanjutnya di dalam mengadili perkara-perkara yang dihadapi dan dilimpahkan kepadanya, maka hakim akan bertindak sebagai berikut:

- 1) Dalam kasus yang hukumnya atau Undang-Undangnya sudah jelas tinggal menerapkan saja hukumnya.

⁸⁶ Mertokusumo, Sudikno Dan A. Pitlo ; *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, (Jakarta, Pt. Citra Aditya Bhakti, 1993), hlm. 46.

⁸⁷ Undang-Undang RI, Nomor 48 Tahun 2009, Tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 5, Jakarta Tahun 2009.

- 2) Dalam kasus dimana hukumnya tidak atau belum jelas maka hakim akan menafsirkan hukum atau Undang-Undang melalui cara/metode penafsiran yang lazim berlaku dalam ilmu hukum.
- 3) Dalam kasus yang belum ada Undang-Undang/hukum tertulis yang mengaturnya, maka hakim harus menemukan hukumnya dengan menggali dan mengikuti nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat.⁸⁸

Namun demikian hakim dalam rangka menegakkan keadilan dan kebenaran, terpaksa harus melihat sumber-sumber hukum dalam arti kata material, apabila sumber-sumber hukum dalam arti formil tidak dapat dipergunakan untuk menyelesaikan suatu perkara yang sedang diperiksanya. Di sini perlu adanya kemandirian hakim dalam proses menyesuaikan undang-undang dengan peristiwa yang konkrit, mefungsikan hakim untuk turut serta menentukan mana yang merupakan hukum dan mana yang tidak, atau bertindak sebagai penemu hukum dalam upaya menegakkan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.

Sedangkan alasan lain, hakim memberikan putusan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil yang tidak melampirkan izin dari atasannya. Yaitu **Pertama: *Contra Legem***, dimana pada dasarnya hakim harus menerapkan hukum yang ada dalam peraturan perundang-undangan. Adanya hukum yang tertulis dalam bentuk perundang-undangan sebagai wujud dari asas legalitas, memang lebih menjamin adanya kepastian hukum. Tetapi undang-undang sebagai produk politik, tidak mudah untuk diubah dengan cepat

⁸⁸ Retnowulan Sutanto, dan Iskandar Oeripkartawinata, *Hukum Acara Perdata Dalam Teori Dan Praktek*, (Bandung: Mandar Maju, 2005). hlm. 163.

mengikuti perubahan masyarakat. Disisi yang lain, dalam kehidupan modern dan kompleks serta dinamis seperti sekarang ini, masalah-masalah hukum yang dihadapi masyarakat semakin banyak dan beragam yang menuntut pemecahan yang segera.⁸⁹ Dalam praktek, hakim menghadapi dua macam kendala, yakni seringkali kata atau kalimat undang-undang tidak jelas, atau undang-undang tidak lengkap dalam arti belum tegas-tegas mengatur suatu kasus konkrit yang diajukan kepada hakim, bahkan ditemukan beberapa Pasal yang termuat dalam Undang-undang dirasakan tidak mengakomodir nilai dan tujuan hukum, yaitu disinyalir jauh dari pandangan suatu keadilan yang ideal . Padahal disisi lain, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang.Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman, hakim dilarang menolak mengadili suatu perkara yang diajukan kepadanya dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas.

Atas dasar tersebut, maka hakim juga berperan disamping menerapkan hukum juga menemukan dan menciptakan hukum. Pada waktu mengadili, hakim menentukan hukum *in concreto* terhadap suatu peristiwa tertentu. Dengan demikian putusan hakim adalah hukum atau dengan putusannya hakim membuat hukum (*judge made law*). Disamping lembaga legislatif sebagai pembentuk hukum yang objektif abstrak, maka hakim juga membentuk atau mencipta hukum, hanya saja hukum yang diciptakan hakim

⁸⁹ Mukhsin Asyof, "Asas-Asas Penemuan Hukum dan Penciptaan Hukum oleh Hakim dalam Proses Peradilan", Majalah Varia Peradilan Nomor 252/ November 2006, IKAHI, Jakarta, hlm. 73 - 86.

adalah hukum *in concreto*.⁹⁰ Secara tekstual, sebagaimana telah disebutkan, undang-undang memang menuntut hakim untuk menggali nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, yang secara filosofis berarti menuntut hakim untuk melakukan penemuan hukum dan penciptaan hukum.⁹¹

Contra Legem merupakan putusan Hakim pengadilan yang mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang ada, sehingga Hakim tidak menggunakan sebagai dasar pertimbangan atau bahkan bertentangan dengan Pasal Undang-Undang sepanjang Pasal Undang-Undang tersebut tidak lagi sesuai dengan perkembangan dan rasa keadilan masyarakat.⁹² Demi terciptanya suatu keadilan, maka hakim dapat bertindak *Contra Legem*, Hal tersebut diperbolehkan, dengan alasan, Apabila dalam suatu perkara tidak terdapat aturan yang jelas ataupun aturan yang mengatur suatu persoalan hukum, maka hakim memiliki kewenangan untuk melakukan *contra legem*, yaitu hakim wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Prinsip ini sesuai dengan ketentuan Pasal 28 (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 jo Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.⁹³

⁹⁰ Hukum *in concreto* Pengertiannya adalah peraturan hukum yang berlaku pada suatu negara yg telah diterapkan oleh pengadilan terhadap suatu kasus yang terjadi dalam masyarakat. Hukum *in concreto* berlaku terhadap pihak yang berperkara saja. Termuat dalam putusan pengadilan. Lihat <http://ilmuhukumdasar.blogspot.com/2012/10/ilmu-hukum.html>. Diakses pada tanggal 17 Februari 2014.

⁹¹ Sudikno Mertokusumo, *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, (Yogyakarta: Penerbit Libert, 1984) hlm.33.

⁹² Suyadi, Kemungkinan Kontra Legem dalam Pembagian Harta Bersama (terhadap Pasal 97 KHI), hlm. 1.

⁹³ **Pasal 5**

(1) Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.

Menurut Penjelasan Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman dan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Undang-Undang Mahkamah Agung, disebutkan bahwa ketentuan tersebut dimaksudkan agar putusan Hakim dapat sesuai dengan hukum dan rasa keadilan masyarakat. Ditambahkan Menurut penjelasan bagian umum Undang-Undang Dasar Negera Republik Indonesia Tahun 1945 (Undang-undang Dasar NRI 1945), “Bahwa undang-undang dasar ialah hukum dasar yang tertulis, sedang disampingnya undang-undang dasar berlaku juga hukum dasar tidak tertulis.” Berarti disini disamping dikenal hukum tertulis (hukum nasional) juga terdapat hukum tidak tertulis yang hidup dan tumbuh kembang dalam masyarakat Indonesia yang dikenal sebagai hukum adat. Hukum adat inilah yang sesuai dengan ketentuan Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang. Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman, digali oleh hakim apabila menemui persoalan ketiadaan aturan hukum yang mengatur suatu persoalan.

Selanjutnya, perlu ditegaskan disini, berdasarkan prinsip di atas maka hakim Indonesia tidak boleh bersifat *legistik*, yakni hanya sekedar menjadi corong atau mulut undang-undang, meskipun memang selalu harus *legalistik*. Ditambahkan oleh Bagir Manan, putusan hakim tidak boleh sekedar memenuhi formalitas hukum atau sekedar memelihara ketertiban. Putusan hakim harus berfungsi mendorong perbaikan dalam masyarakat dan membangun harmonisasi sosial dalam pergaulan. Hanya dengan cara itu, menurutnya, putusan hakim akan benar dan adil.⁹⁴ Sehubungan prinsip ini

⁹⁴ Bagir Manan, Suatu Tinjauan Terhadap Kekuasaan Kehakiman Indonesia Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004, (Jakarta: Mahkamah Agung R.I, 2005), hlm .212.

pula, jika ketentuan undang-undang yang ada bertentangan dengan kepentingan umum, kepatutan, peradaban dan kemanusiaan, yakni nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka menurut Yahya Harahap, hakim bebas dan berwenang melakukan tindakan *contra legem*, yakni mengambil putusan yang bertentangan dengan pasal undang-undang yang bersangkutan.⁹⁵

Pelaksanaan *contra legem* oleh hakim dalam memutus suatu perkara yang belum ada pengaturannya atau kurang jelas aturannya, merupakan pelaksanaan hukum progresif. Yang mana dalam ajaran hukum progresif tidak diperkenankan untuk terlalu positifis legalistik dalam menjawab suatu persoalan hukum. Diperlukan upaya-upaya yang progresif yang mana upaya tersebut memberikan suatu kemanfaatan dan keadilan bagi pihak pencari keadilan. Hakim yang dalam hukum acara dikatakan sebagai corong undang-undang, diharapkan mampu bersifat progresif dengan tidak selalu menganggap kepastian hukum akan memberikan keadilan. Suatu aturan hukum yang utama dicari adalah keadilan dan kemanfaatan, apabila hal tersebut telah terealisasikan maka tidak akan lagi terjadi persoalan hukum.

Dari penjelasan diatas dapat dibuat suatu kesimpulan yaitu: *Contra Legem* merupakan putusan Hakim pengadilan yang mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang ada, sehingga Hakim tidak menggunakan sebagai dasar pertimbangan atau bahkan bertentangan dengan Pasal Undang-Undang sepanjang Pasal Undang-Undang tersebut tidak lagi sesuai dengan perkembangan dan rasa keadilan masyarakat. *Contra legem*

⁹⁵ Yahya Harahap, Hukum Acara Pedata tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), hlm. 856.

merupakan penjabaran nilai-nilai hukum progresif yang dilakukan oleh hakim dalam menjawab suatu persoalan hukum yang tidak terdapat aturan hukumnya atau belum jelas aturan hukumnya, bahkan bagi hukum yang dianggap bertentangan dengan nilai-nilai keadilan yang ada.

Sedangkan alasan **Kedua**, hakim memberikan putusan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil yang tidak melampirkan izin dari atasannya. Yaitu dalam hal-hal tertentu, untuk '*terwujudnya perlindungan hukum dan keadilan agar menjadi kenyataan*,' maka hakim diberi kewenangan dan tanggung jawab secara *ex officio*⁹⁶ untuk memutus lebih dari yang diminta, memutus sesuatu yang tidak diminta, melakukan terobosan dan pembaruan hukum Islam, mencukupkan dasar hukum yang tidak dikemukakan para pihak dalam posita, dan membantu terlaksananya putusan melalui amar putusan yang sempurna dan eksekutabel.

Hak dan tanggung jawab *ex officio* tersebut dilakukan dengan syarat-syarat kumulatif yaitu memiliki dasar hukum, masih berkaitan erat dengan pokok perkara, masih berada dalam ruang lingkup sistem hukum yang berlaku terhadap pokok perkara, berkaitan langsung dengan penyelesaian perkara, dan semata-mata demi terwujudnya perlindungan hukum dan keadilan bagi pihak-pihak yang berperkara.

Dasar hukum hak dan tanggung jawab *ex officio* hakim dimaksud, antara lain, sebagai berikut:⁹⁷

⁹⁶ Pengertian hak *ex Officio* hakim adalah hak atau kewenangan yang dimiliki oleh hakim karena jabatannya, dan salah satunya adalah memutus atau memberikan sesuatu yang tidak ada dalam tuntutan. Lihat Muhammad Salah Madzkur, *Peradilan dalam Islam*, alih bahasa Imran AM (Surabaya: Bina Ilmu), hlm. 20.

⁹⁷ Bagir Manan, Suatu Tinjauan Terhadap Kekuasaan Kehakiman Indonesia Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004, (Jakarta: Mahkamah Agung R.I, 2005), hlm .78.

1. Pasal 24 ayat (1) Undang-undang Dasar Tahun 1945 menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Hakim bukan corong undang-undang melainkan penegak hukum dan keadilan. Hukum bisa bersumber dari peraturan perundang-perundangan sebagai sumber hukum tertulis maupun dari sumber hukum lainnya yang tidak tertulis yang berupa: 1. fikih, kompilasi hukum, 3. filsafat hukum, 4. teori hukum, 5. asas-asas hukum, 6. kaidah-kaidah hukum, 7. sosiologi hukum, 8. psikologi hukum, dan 9. tradisi hukum yang hidup dalam masyarakat.
2. Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 dan Pasal 229 KHI mewajibkan hakim secara *ex officio* untuk menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.
3. Pasal 178 ayat (1) HIR/Pasal 189 ayat (1) RBg mewajibkan hakim untuk secara *ex officio* mencukupkan segala alasan hukum dalam putusannya yang tidak dikemukakan para pihak dalam posita.
4. Pasal 41 huruf c Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan memberi kewenangan kepada hakim dalam mengadili perkara perceraian (baik cerai talak maupun cerai gugat) untuk secara *ex officio* mewajibkan kepada bekas suami untuk memberikan biaya penghidupan dan/atau menentukan suatu kewajiban bagi bekas istri.
5. Pasal 156 huruf f KHI memberi kewenangan kepada hakim dalam mengadili sengketa hadanah untuk secara *ex officio* menetapkan jumlah

biaya yang harus ditanggung oleh ayahnya untuk pemeliharaan dan pendidikan anak-anak yang tidak turut padanya sesuai dengan kemampuannya.

6. Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman dan Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama mewajibkan hakim untuk secara *ex officio* membantu pencari keadilan dan berusaha sekeras-kerasnya mengatasi segala hambatan dan rintangan untuk tercapainya peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan. Kewajiban ini dilakukan, antara lain, dengan menyempurnakan pemeriksaan, pembuktian, pertimbangan hukum dan amar putusannya agar benar-benar memberi kepastian dan perlindungan hukum, memenuhi rasa keadilan, memulihkan kembali hak-hak korban, menghentikan kezaliman, dan dapat dieksekusi.

2. Kendala-kendala dalam praktek pelaksanaan pemberian putusan hakim dalam masalah perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS)

Analisis terhadap kendala-kendala atau yang lebih dikenal dengan artian, segala macam permasalahan yang menghambat terlaksananya suatu proses yang telah direncanakan. Dalam hal ini adalah hambatan-hambatan yang terjadi dalam proses pelaksanaan pemberian putusan hakim terhadap permasalahan cerai bagi Pegawai Negeri Sipil, berdasarkan hasil wawancara yang diperoleh dari para hakim di Pengadilan Agama Gorontalo dapat diklasifikasikan menjadi beberapa macam:

Menurut para hakim di Pengadilan Agama Gorontalo, legislasi dan ratifikasi pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983, tentang

kewajiban bagi Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian, untuk mendapatkan dan melampirkan surat keterangan izin dari atasan, sebelum mengajukan perkaranya tersebut ke Pengadilan Agama, justru menjadi sebuah kendala, yang kemudian memiliki korelasi dan interkoneksi dengan beberapa elemen terkait salah satunya prosedural perizinan yang cukup rumit.

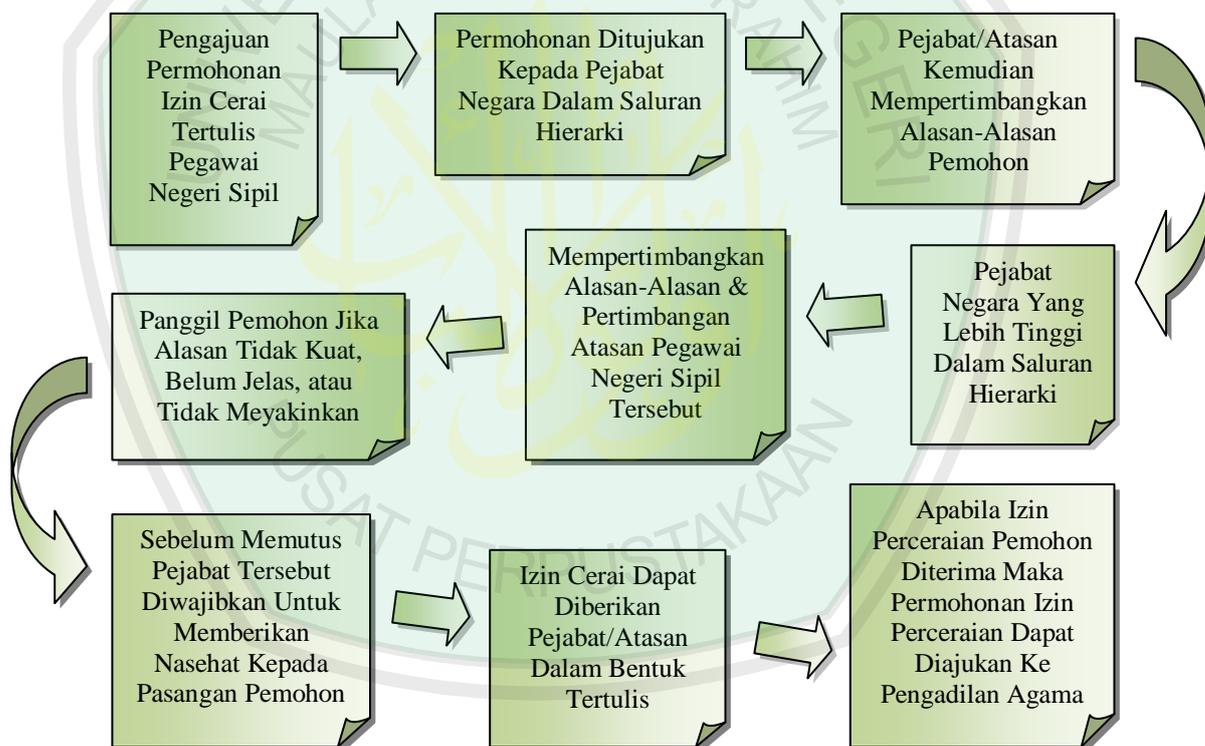
Berangkat dari misi Pengadilan Agama Gorontalo sendiri, sebagaimana yang terakomodir dari substansi asas peradilan, yaitu mewujudkan Peradilan yang cepat, sederhana, biaya ringan dan transparan. Maka secara komprehensif kandungan asas peradilan tersebut disinyalir sangatlah ambivalen dengan realitas prosedural izin perceraian yang sangatlah berkelindan, dengan interval waktu yang cukup lama, serta biaya yang relatif cukup tinggi, sebagaimana yang termuat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983.⁹⁸

⁹⁸ **Prosedural Pembuatan Izin Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Adalah Sebagai Berikut:**
Pertama Yaitu proses di tingkat UPTD, Dimana dalam pengajuan permohonan dari yang bersangkutan dengan dilengkapi: SK Terakhir, Foto Copy Surat Nikah, Penjelasan Tentang Sebab Perceraian, Pernyataan Dari Tergugat Bermaterai Rp. 6.000,-. Selanjutnya pemanggilan oleh Kepala UPTD kepada yang bersangkutan. Dan Suami/Isterinya untuk dilakukan pembinaan, dibuktikan dengan adanya Berita Acara Pemeriksaan, setelah prosedursal tersebut maka yang bersangkutan akan diberikan Surat Rekomendasi yang ditujukan pada Kepala Dinas, yang menjelaskan bahwa telah dilakukan pembinaan terhadap yang bersangkutan, tapi perceraian tetap ingin dilanjutkan.

Kedua Yaitu Proses Di Tingkat SKPD, Pemohon membawa Surat Pengantar dari Kepala UPTD yang disertai lampiran Berita Acara Pemeriksaan dan berkas yang telah diajukan oleh yang bersangkutan. Selanjutnya pemanggilan oleh Kepala SKPD pada yang bersangkutan, dan suami/isterinya untuk dilakukan pembinaan, dibuktikan dengan adanya Berita Acara Pemeriksaan. setelah diadakan pembinaan selanjutnya pemberian Surat Rekomendasi yang ditujukan pada Badan Kepegawaian Daerah, yang menjelaskan bahwa telah dilakukan pembinaan terhadap yang bersangkutan, tapi perceraian tetap ingin dilanjutkan.

Ketiga Proses di BKD, Pemohon menyerahkan Surat Pengantar dari Kepala SKPD yang disertai lampiran Berita Acara Pemeriksaan dan berkas yang telah diajukan oleh yang bersangkutan, selanjutnya pemanggilan oleh Kepala BKD pada yang bersangkutan. Dan Suami/Isterinya untuk dilakukan pembinaan, dibuktikan dengan adanya berita acara pemeriksaan yang ditandatangani oleh tim penyelesaian permasalahan kepegawaian di lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota. Apabila dari hasil pembinaan, perceraian dianggap merupakan solusi terbaik, dan kedua-duanya sepakat untuk bercerai serta alasan perceraian dapat diterima akal sehat dan tidak bertentangan

Apabila pemohon perceraian adalah oknum Pegawai Negeri Sipil, maka aturan yang diberikan majelis hakim pada awalnya bagi pemohon untuk terlebih dahulu mendapatkan atau harus melampirkan surat izin atasan. Pemohon akan diberikan waktu selama 3 bulan terlebih dulu untuk mengurus izin cerai pada atasannya. Setelah tiga bulan kemudian mereka (kedua belah pihak yang berperkara) dipanggil untuk mengikuti sidang kembali. Jika setelah 3 bulan tersebut pemohon masih belum mendapatkan izin dari atasannya, maka ia akan diberikan kesempatan untuk terakhir kalinya paling lambat selama 6 bulan guna mendapatkan izin dari atasannya.



Gambar 1.6
Prosedural Pembuatan dan Pelayanan
Izin Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil

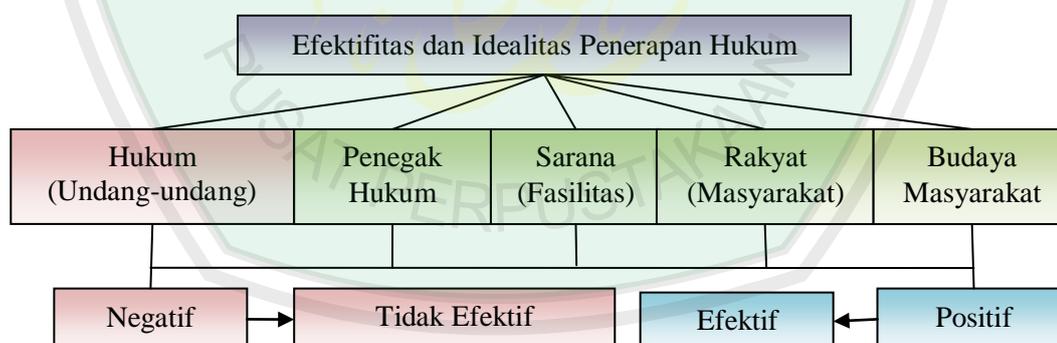
dengan Undang-Undang yang berlaku, maka diberikan Surat Izin Cerai, yang ditanda tangani oleh Kepala BKD untuk Golongan II ke bawah dan oleh Sekretaris Daerah untuk golongan III ke atas.

Demikian dengan kendala interval waktu yang cukup lama, dan biaya yang terbilang cukup banyak dalam prosedural pengajuan, serta penyelesaian urusan izin Pegawai Negeri Sipil kepada atasan yang berkelindan, menjadi suatu hambatan bagi para hakim di Pengadilan Agama Gorontalo di dalam pelaksanaan proses pemberian putusan pada perkara perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Dimana dalam kondisi yang sedemikian rupa, akan semakin sulit bagi hakim untuk dapat mewujudkan, dan merealisasikan prinsip penyelesaian perkara secara sederhana, cepat dan biaya ringan.

Hukum (Undang-undang), selain berfungsi untuk menyajikan keadilan, kemanfaatan, juga harus menghadirkan unsur kepastian di dalamnya. Dalam praktek penyelenggaraan hukum (perceraian PNS) dalam realitasnya, kadangkala terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian Hukum sifatnya konkret berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak sehingga ketika seseorang hakim memutuskan suatu perkara secara penerapan undang-undang saja, ada kalanya nilai keadilan itu tidak tercapai. Maka ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas utama. Karena hukum tidaklah semata-mata dilihat dari sudut hukum tertulis saja, Masih banyak aturan-aturan yang hidup dalam masyarakat yang mampu mengatur kehidupan masyarakat. Jika hukum tujuannya hanya sekedar keadilan yang tertulis, sebagaimana takaran dan proposional adil menurut peraturan dan undang-undang saja tanpa ada *interpretasi*, maka keadilan akan menjadi

sangat bersifat subjektif, dan sangat tergantung pada nilai-nilai *intrinsik*⁹⁹ subjektif dari masing-masing orang. Menurut Prof. Dr. Achmad Ali apa yang adil bagi si Baco belum tentu di rasakan adil bagi si Sangkala.¹⁰⁰

Berdasarkan wacana efektifitas dan idealitas penerapan hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto bahwa faktor-faktor yang menghambat efektivitas penegakan hukum tidak hanya terletak pada sikap mental aparaturnya penegak hukum (hakim, jaksa, polisi dan penasihat hukum) akan tetapi juga terletak pada faktor sosialisasi dari pada substansi ataupun konstruksi bangunan hukum (undang-undang) itu sendiri yang sering diabaikan, hukum dapat dikatakan efektif jika terdapat dampak hukum yang positif, begitu pula jika sebaliknya. Maka hasilnya, undang-undang dapat dikatakan layak sebuah bangunan yang dibangun setengah jadi tanpa ada *probabilitas* (kemungkinan) untuk menjadi sebuah bangunan yang sempurna.¹⁰¹



Gambar 1.7
Model Analisis Efektifitas
Hukum Soerjono Soekanto

⁹⁹ Pengertian *Interisik* adalah motivasi dalam diri sendiri.

¹⁰⁰ Lihat [Http://Ilhamidrus.Blogspot.Com/2009/06/Artikel-Efektivitas-Hukum.Html](http://Ilhamidrus.Blogspot.Com/2009/06/Artikel-Efektivitas-Hukum.Html). Diakses Pada Tanggal 31 Desember 2013.

¹⁰¹ Soerjono Soekanto, *Mengenal Sosiologi Hukum*, (Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989), Hlm. 35.

Seharusnya dengan kehadiran wacana izin bercerai bagi Pegawai Negeri Sipil Kepada atasannya, untuk dapat menjadi satu mekanisme yang menjembatani pemenuhan misi untuk Mewujudkan peradilan yang sederhana, cepat, biaya murah dan transparan akan tetapi dalam hal ini justru kehadiran Peraturan Pemerintah tersebut menyajikan hal sebaliknya (*paradoks*). Olehnya keberlakuan Peraturan Pemerintah tersebut haruslah di telaah kembali demi penegakan keadilan yang sebenar-benarnya, dan demi menciptakan kemaslahatan yang sebanyak-banyaknya, toh pada realitasnya sebagian para hakim di Pengadilan Agama Gorontalo menyatakan bahwa dalam praktiknya Peraturan Pemerintah 1983 tersebut tidak menimbulkan implikasi hukum yang sesuai dan kurang efektif dalam penegakannya, terbukti dari sebagian besar Pegawai Negeri Sipil Yang bercerai, tetap tidak mendapatkan sanksi sebagai mana yang termuat dalam Pasal 16 Peraturan Pemerintah Tahun 1983:

Pasal 16

Pegawai Negeri Sipil yang melanggar ketentuan Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 4 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Selain kendala pada perkara prosedural yang cukup rumit, yang dianggap berseberangan dengan misi peradilan, ketidak bersediaan pemohon, dan kesengajaannya untuk tidak melampirkan surat izin, serta tidak menandatangani surat pernyataan bersedia menanggung resiko menjadi salah satu faktor penghambat prosesi pelaksanaan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, karena dengan cara yang mereka lakukan justru cenderung memperlambat jalannya persidangan.

Demikian masalah penegakan hukum adalah merupakan suatu persoalan yang dihadapi oleh setiap individu (pemohon). Walaupun kemudian setiap personal dengan karakteristiknya masing-masing, mungkin memberikan corak permasalahannya tersendiri di dalam kerangka penegakan hukumnya. Namun pada dasarnya setiap individu mempunyai tujuan yang sama, yaitu agar tercapai kedamaian sebagai akibat dari penegakan hukum yang formil, tetapi bukan dengan tidak ataupun dengan sengaja mencari kedamaian dengan tidak mengindahkan keberlakuan dan ketertiban peraturan yang telah diatur sedemikian rupa.

Kedamaian tersebut dapat diartikan bahwa di satu pihak (pemohon) terdapat ketertiban antar pribadi yang bersifat ekstern dan di lain pihak (Pengadilan Agama Gorontalo) terdapat ketenteraman dan penegakan ketertiban antar pribadi yang bersifat intern. Penegakan dan penerapan hukum, tekanannya selalu diletakkan pada aspek ketertiban. Hal ini mungkin sekali disebabkan oleh karena hukum diidentikkan dengan penegakan perundang-undangan, asumsi seperti ini adalah sangat keliru sekali, karena hukum itu harus dilihat dalam satu sistem, yang menimbulkan interaksi tertentu dalam berbagai unsur sistem hukum. Dengan demikian jika stabilitas ketertiban dapat tercapai antara pihak Pemohon dan Pengadilan Agama, maka tujuan pelaksanaan persidangan perceraian dapat dilaksanakan dengan tanpa berlarut-larut.

Kendala berikutnya yaitu kendala pelaksanaan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil yang titik sumber permasalahannya ditimbulkan dari pemohon dan termohon sendiri, dimana Pemohon dan termohon keduanya

merupakan oknum Pegawai Negeri Sipil. Dimana dalam prakteknya secara otomatis, tentu saja dalam tahap sidang pemeriksaan kelengkapan berkas, hakim akan meminta keduanya untuk menunjukkan lampiran surat keterangan izin dari atasannya masing-masing. Kemudian yang menjadi kendalanya, yaitu ketika salah satu pihak (termohon) tidak datang memenuhi panggilan dari Pengadilan untuk menghadiri sidang, dalam keadaan yang ambigu ini, mau tidak mau hakim akan tetap melanjutkan proses sidang dan pada akhirnya menjatuhkan putusan berbentuk verstek. Akan tetapi menghadapi keadaan yang sedemikian rupa, maka majelis hakim, telah menyiapkan alternatif, yaitu majelis hakim akan tetap meminta persetujuan sebelumnya pada pemohon, juga termohon dengan pemberian dua alternatif, 1) apakah pemohon bersedia untuk melanjutkan perkaranya, atau 2) majelis hakim akan tetap melakukan panggilan dan melaporkan termohon pada instansi tempat termohon bekerja, dimana isi dalam laporan tersebut, menyebutkan bahwa termohon yang hendak melakukan perceraian, tidak menghadiri sidang pemeriksaan berkas untuk menandatangani surat pernyataan bersedia menanggung resiko, atau untuk melampirkan izin dari atasannya.

Demikian dilakukan oleh hakim demi menjaga stabilitas dan penegakan keadilan¹⁰² dalam artian keadilan persamaan hak dan kewajiban antara pemohon dan termohon, dan tentu saja agar tidak terjadi

¹⁰² M. Quraish Shihab Mengemukakan Bahwa Kata Adil Pada Awalnya Diartikan Dengan Sama Atau Persamaan, Itulah Yang Menjadikan Pelakunya Tidak Memihak Atau Berpihak Pada Yang Benar. Makna Ini Menunjukkan Bahwa Keadilan Itu Melibatkan Beberapa Pihak, Yang Terkadang Saling Berhadapan, Yakni: Dua Atau Lebih, Masing-Masing Pihak Mempunyai Hak Yang Patut Perolehnya, Demikian Sebaliknya Masing-Masing Pihak Mempunyai Kewajiban Yang Harus Ditunaikan. Lihat M. Quraish Shihab, *Wawasan Al-Quran Tafsir Maudhu'i Atas Pelbagai Persoalan Umat*, (Bandung: Mizan, 1998), hlm. 111.

kecemburuan sosial dalam takaran (ukuran) pelayanan dan pemberian keadilan, yang dimana pada dasarnya kedua pihak ingin diperlakukan secara adil di depan hukum.

Kendala yang terakhir dalam pelaksanaan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil yaitu satu problematika yang sangat erat kaitannya dan bertalian secara langsung dengan Konsep Keadilan, dan berangkat dari naluri nurani seorang hakim sebagai panglima besar penegak keadilan di ranah peradilan. Konsep keadilan dalam perspektif Alquran dapat dilihat pada penggunaan lafaz adil dalam berbagai bentuk dan perubahannya. Muhammad Fu'ad Abdul Baqiy dalam kitabnya "*al-Mu'jam al-Mufahras Li Alfaz*", beliau mengemukakan bahwa Lafaz adil dalam Alquran disebutkan sebanyak 28 kali yang terdapat pada 28 ayat dalam 11 surah.¹⁰³

Kata keadilan dalam bahasa Indonesia berasal dari kata adil yang mendapat imbuhan awalan dan akhiran berasal dari bahasa Arab, yakni: "*Al-Adl*" yang bermakna: istiqamah, seimbang, harmonis, lurus, tegak, kembali, berpaling, dan lain-lain. Adil dapat pula diartikan dengan memberikan sesuatu kepada seseorang yang menjadi haknya, oleh Ibrahim Mustafa menyebutkan dalam kitab Mu'jamnya "mengambil dari mereka sesuatu yang menjadi kewajibannya".¹⁰⁴ Dalam kamus bahasa Indonesia disebutkan bahwa kata adil diartikan dengan 1) Tidak memihak/tidak berat sebelah, 2) Berpihak kepada kebenaran, 3) Sepatutnya/tidak sewenang-wenang. Ibnu Faris menyebutkan makna kata *al-idl* dengan "missal atau

¹⁰³ Abd. Wahab Khallaf, *Ilmu Ushul Al-Fiqih*, Diterjemahkan Oleh Noer Iskandar Al-Barsany Dan Moh. Thalchah Mansoer, Dengan Judul "Kaidah-Kaidah Hukum Islam (Ilmu Ushulul Fiqhi)", (Jakarta: Pt. Raja Grafindo Persada, 1996), hlm. 22.

¹⁰⁴ Lihat, Ibrahim Mustafa, Ot.Al., *Al-Mu'jam Al-Wasieth*, (Theheran: Al-Maktabah Al-Ilmiyah, 1934), hlm. 593.

pengganti sesuatu”.¹⁰⁵ Beberapa ulama tafsir menjelaskan kata adil tersebut, di antaranya: al-Maraghi memaknai adil dengan “menyampaikan hak kepada pemiliknya secara efektif”.¹⁰⁶ Oleh al-Raghib al-Asfahani, menyebutkan bahwa lafaz tersebut bermakna “memberi pembagian yang sama”.¹⁰⁷

Sedangkan M. Quraish Shihab mengemukakan bahwa kata adil pada awalnya diartikan dengan Sama atau Persamaan, Keseimbangan, itulah yang menjadikan pelakunya tidak memihak atau berpihak pada yang benar.¹⁰⁸ Makna ini menunjukkan bahwa keadilan itu melibatkan beberapa pihak, yang terkadang saling berhadapan, yakni: dua atau lebih, masing-masing pihak mempunyai hak yang patut perolehnya, demikian sebaliknya masing-masing pihak mempunyai kewajiban yang harus ditunaikan.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Abu Husain Ahmad Ibnu Faris Bin Zakariyah, *Mu'jam Maqayis Al-Lughat*. Jilid Iv, Mishr: Mushthafa Al-Bab Al-Halabi Wa Al-Syarikah, 1972/1392, hlm. 246.

¹⁰⁶ Keadilan dalam prespektif Alquran menjadi objek kajian yang cukup menarik, memiliki makna dan arti yang sangat luas serta hikmah yang sangat dalam, yang perlu dipahami, dihayati dan diaplikasikan dalam kehidupan masyarakat. Selain itu memiliki makna yang dalam, keadilan memiliki bentuk yang bermacam-macam meliputi segala aspek kehidupan, seperti: Adil terhadap diri sendiri, adil dalam rumah tangga, adil dalam masyarakat, adil dalam pemerintahan dan peradilan, adil dalam perwalian, adil dalam berekonomi, adil dalam persaksian, adil dalam perdamaian, dan adil terhadap musuh sekalipun. apabila keadilan ditegakkan dan dilaksanakan dengan sungguh-sungguh oleh semua pihak, maka setiap warga masyarakat akan merasakan nikmatnya kehidupan. salah satu wujud hikmah yang terkandung dalam keadilan adalah mewujudkan persatuan dan persaudaraan, membina hubungan dan keakraban yang harmonis di kalangan masyarakat. oleh karena itu diharapkan kepada semua pihak agar memelihara keadilan dalam kehidupan sehari-hari, kepada pemerintah dan semua pihak penyelenggara negara, bahkan sampai kepada masyarakat harus benar-benar berlaku adil atau menegakkan keadilan dalam kehidupan, sehingga tidak terjadi diskriminasi dalam pergaulan dan pemberian sesuatu

¹⁰⁷ Lihat, Ahmad Mustafa Al-Maraghi, *Tafsir Al-Maraghi*, Jilid V, (T.T.: Daar Al-Fikr, 1974/1394), hlm. 69

¹⁰⁸ M. Quraish Shihab, *Wawasan Al-Quran Tafsir Maudhu'i Atas Pelbagai Persoalan Umat*, (Bandung: Mizan, 1998), hlm. 111.

¹⁰⁹ Kata Adil dalam Alquran berulang 28 kali dengan bermacam-macam bentuk, tidak satupun yang dinisbatkan kepada Allah swt. menjadi sifat-nya, dari semua kata adil tersebut, m. quraish shihab mengemukakan bahwa paling tidak ada empat makna keadilan yang dikemukakan oleh pakar agama, yaitu: 1). Adil Dalam Arti Sama, 2) Adil dalam arti seimbang, 3). Adil Dalam arti perhatian terhadap hak-hak individu, Dan 4). Adil yang dinisbatkan kepada Ilahi. M. Quraish Shihab, *Wawasan Al-Quran Tafsir Maudhu'i Atas Pelbagai Persoalan Umat*, (Bandung: Mizan, 1998), hlm. 114-116.

Kendala yang terakhir dalam pelaksanaan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, sangatlah relevan dan korelatif dengan wacana konsep Keadilan. Berangkat dari tinjauan dan telaah terhadap substansi Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil berikut:

Pasal 7

(2) Izin untuk bercerai karena alasan isteri mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai isteri, tidak diberikan oleh Pejabat.

Sesungguhnya berdasarkan pada substansi Pasal 7 diatas, jika dilakukan penelaahan dan tinjauan mendalam, serta dianalisis tajam dengan menggunakan pisau analisis berupa teori keadilan, dan mengkomparasikannya dengan prinsip-prinsip keadilan dan persamaan, sebagaimana yang dimaksudkan dalam teori keadilan M. Quraisy Shihab, juga berdasarkan prinsip keadilan yang terkandung dalam Kompilasi Hukum Islam tentang alasan-alasan perceraian, maka substansi pada asal 7 diatas disinyalir terdapat *tendensi* pencederaan keadilan, antara hak suami dan hak istri (Pegawai Negeri Sipil) dalam pengajuan alasan izin perceraian pada atasannya. Yang kemudian memunculkan sebuah pertanyaan dan pernyataan kristis. Salah satunya dari seorang hakim di Pengadilan Agama Gorontalo.

“Kemudian bagaimana dengan pengajuan permohonan izin bercerai bagi istri (Pegawai Negeri Sipil) pada atasannya, dengan alasan suami mendapatkan cacat dan tidak dapat melaksanakan kewajibannya sebagai seorang suami ?. kalau izin suami akan tertolak dengan alasan istri cacat, dan tidak dapat melaksanakan kewajibannya sebagai seorang istri, maka sebaliknya izin istri dengan alasan suami cacat atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya secara otomatis akan dikabulkan oleh atasannya, mengapa demikian? Demikian karena substansi pasal 7 hanya menyebutkan perihal izin suami pasti tertolak

apabila istri cacat dan tidak dapat melaksanakan kewajibannya, dan tidak untuk suami, substansi tersebut sangatlah tidak *equal*. Seharusnya antara suami dan istri keduanya memiliki kesempatan dan persamaan hak yang sama serta ideal.¹¹⁰

Secara otomatis permohonan izin cerai diatas akan dikabulkan oleh atasan. Demikian dalam aturannya (substansinya), hanya mengintimidasi dan melarang suami untuk melakukan perceraian dengan alasan istri mendapatkan cacat dan tidak dapat memenuhi kewajibannya sebagai seorang istri, dan tidak untuk sebaliknya.

Substansi dari Pasal 7 tersebut jelas lebih memihak dan, sangat menguntungkan pihak perempuan, yang kemudian menurut konsep keadilan, ditenggarai sangat mengamputasi hak-hak dari pada suami. Seharusnya antara alasan dikabulkan perceraian yang diajukan oleh pihak suami dan wanita, sama-sama memiliki timbangan kekuatan hukum yang sama dan adil, serta menjunjung tinggi terciptanya kesamaan dan kesetaraan dalam hak dan kewajiban antara keduanya. Oleh karena itu sudah seharusnya bagi para legislator untuk memberikan perhatian lebih bertalian dengan keberadaan Pasal 7 dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983, kemudian melakukan kajian dan penelaahan secara mendetail, jika perlu substansi dari pada Pasal 7 tersebut direvisi berdasarkan parameter porsi keadilan yang ideal, serta dengan alasan yang logis, relevan, kompatibel, jelas, dan tegas pada objek sasaran yang dimaksudkan (pencari keadilan). Agar nantinya tidak menimbulkan *tendensi* dan *probabilitas* pencederaan hukum.

¹¹⁰ Burhanuddin Mokodompit, *Hakim Pengadilan Agama Gorontalo, wawancara*, (Gorontalo, 17 Februari 2014).

Alasan tersebut sebagaimana yang termaktub dan terkutipkan dari *esensial* teori keadilan yang diusung oleh John Rawls, dengan alasan sebuah peraturan tidak peduli betapapun efisien dan rapinya, harus di reformasi atau dihapuskan jika pada kenyataannya tidak dapat menyajikan hidangan peraturan yang *equality* serta merujuk pada keadilan yang ideal berdasarkan konsep keadilan yang termuat dan teramanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, serta substansi bangunan pokok Pancasila sebagai pilar negara, yaitu “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.”¹¹¹



¹¹¹ John Rawls. *A Theory of Justice Teori Keadilan*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006) hlm. 103.