

BAB V

FAKTOR YANG MELATARBELAKANGI TERBITNYA ATURAN PEMBAGIAN SEBAGIAN GAJI PNS UNTUK BEKAS ISTRI

Pada bagian ini akan membahas latar belakang pembuatan PP Nomor 10 Tahun 1983 yang di dalamnya diatur pembagian sebagian gaji kepada mantan istri. Pembahasan ini dilakukan dalam dua bentuk, pertama melalui pembahasan terhadap hasil studi yang sudah pernah dilakukan, dan kedua, melakukan pembahasan terhadap konsideran yang termaktub pada Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983 dan perubahannya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, serta konsideran yang terdapat pada peraturan-peraturan terkait dengan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 jo Peraturan Pemerintah 45 Tahun 1990.

Latar belakang lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 dapat dilihat dari tiga faktor yang menjadi bahan pertimbangan, yaitu faktor sosiologis, faktor yuridis, dan faktor filosofis.

5.1. Faktor Sosiologis

Dari faktor sosiologis, pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 *jo* Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 dilatarbelakangi kondisi sosial yang terjadi ketika itu, termasuk masalah-masalah dalam rumah tangga yang menimpa keluarga pegawai negeri sipil. Penulis menemukan dua penelitian yang menjelaskan tentang hal ini, pertama penelitian yang dilakukan oleh Siska Putriana, Ujang Wardi dan Elfia (Putriana et al., 2021), pada masa pemerintahan orde baru sangat banyak isu perselingkuhan di kalangan pejabat negara. Isu yang paling menjadi perhatian masyarakat adalah isu perselingkuhan kepala negara (Soeharto) dengan seorang artis terkenal. Di samping isu-isu tersebut, kasus poligami sangat tinggi, terjadinya pernikahan dibawah tangan yang dilakukan oleh pejabat negara, bahkan perlakuan perceraian yang sewenang-wenang. Isu dan kondisi tersebut mendapat tanggapan yang serius dari organisasi dharma wanita yang sangat serius dalam upaya melindungi hak-hak wanita. Tanggapan tersebut mulai dari pengurus dharma

wanita daerah sampai kepada pengurus pusat. Dharma wanita melihat, maraknya poligami di kalangan pejabat negara, pernikahan sirri yang dilakukan oleh pejabat negara, serta perceraian secara sewenang-wenang oleh pejabat negara merupakan perbuatan yang tidak bermoral. Sehingga untuk mengatasi keadaan tersebut, dharma wanita melihat harus ada hukum yang mengatur pejabat negara dan pegawai negeri dalam masalah perkawinan dan perceraian sebagai tindakan nyata yang dilakukan oleh negara dalam upaya melindungi para istri dari pegawai negeri.

Penelitian di atas sejalan dengan penelitian Yushadeni (Bengkalis, 2015), yang menjelaskan salah satu penyebab dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 adalah tuntutan para istri pegawai negeri sipil yang tergabung dalam organisasi dharma wanita. Banyaknya laporan atau pengaduan dari para anggota dharmawanita kepada pengurus dharma wanita pusat, baik dari anggota dharma wanita yang berada di unit tingkat pusat maupun di dharma wanita tingkat provinsi mengenai perlakuan tidak adil dari suami terhadap istrinya. Perlakuan tidak adil tersebut antara lain mengenai perceraian, poligami, dan pemberian nafkah kepada istri dan anak-anak.

Berdasarkan hasil kedua penelitian di atas, dapat dipahami, bahwa lahirnya PP 10 Tahun 1983 dilatarbelakangi oleh banyaknya isu yang menimpa pegawai negeri sipil, yaitu isu perselingkuhan dan, maraknya poligami dengan nikah siri di kalangan pegawai negeri sipil, tingginya angka perceraian, dan banyaknya perlakuan tidak adil dari suami terhadap istri dan anak-anak. Sehingga dharma wanita sebagai organisasi persatuan istri pegawai negeri sipil, melihat semua itu sebagai perlakuan immoral oleh pegawai negeri sipil, sehingga perlu dibuat aturan yang mengatur tentang perkawinan dan perceraian bagi pegawai negeri sipil.

Isu poligami siri di kalangan pejabat negara dan isu perselingkuhan Soeharto sebagai Presiden Republik Indonesia dengan seorang artis yang bernama Rahayu Effendi mengakibatkan Ibu Tien sebagai istri Presiden ikut mendesak lahirnya aturan perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Hal ini juga ditemukan dalam penelitian Yushadeni. Yushadeni menjelaskan, adanya isu perselingkuhan yang dilakukan oleh pejabat negara (Soeharto) dengan

Rahayu Effendi merupakan salah satu penyebab lahirnya gerakan dari dharma wanita yang mendesak perlindungan hukum bagi kalangan pegawai negeri sipil. Presiden Soeharto membantah adanya isu tersebut ketika pemberian pidato sambutan di acara ulang tahun komando pasukan Sandi Yudha. Soeharto menjelaskan bahwa rumor yang dihembus adalah upaya menjatuhkan dirinya dan juga sebagai bentuk penghalang agenda politik yang sedang dijalankan. (Bengkalis, 2015)

Penulis juga menemukan isu tersebut dalam sebuah buku berjudul, “Memorial Jenderal Yoga”, yang ditulis oleh B. Wiwoho dan Banjar Chaeruddin, Jakarta: Divisi Penerbitan PT. Binarena Pariwisata, Cet. Ke-1, 1990, h. 484, membenarkan isu tersebut, dan diungkapkan langsung oleh Soeharto, dalam pidatonya ketika memberikan sambutan pada HUT Koppassabdha tanggal 16 April 1980, sebagaimana kutipan pidato Presiden Soeharto berikut:

“Disamping ancaman kekuatan senjata yang ingin mengganti Pancasila sebagai ideologi negara, juga ancaman dengan kekuatan subversi, infiltrasi bahkan sampai menghalalkan segala cara untuk dapat menghilangkan Pancasila. Suatu misalnya, akhir-akhir ini isu yang ditujukan kepada saya, juga kepada istri saya bu Harto, diisukan bahwa istri Soeharto menerima komisi, seolah-olah Jalan Cendana sebagai markas besar untuk menentukan kemenangan tender. Dan akhir-akhir ini sampai juga ditujukan kepada saya, yang sudah diisukan di kalangan mahasiswa dan juga di kalangan ibu-ibu yang biasa mudah untuk sampai kemana-mana. Satu isu kalau saya ini katanya mempunyai “selir”, mempunyai simpanan salah satu dari bintang film yang terkenal dinamakan Rahayu Effendi. Ini sudah lama bahkan sampai sekarang ini juga dibangkitkan hal itu kembali. Padahal kenal, berjumpa saja tidak. Tapi sudah toh dilontarkan isu itu”. Apa ini semua maksudnya? Maksudnya adalah tidak lain karena mungkin mereka itu menilai kalau saya itu menjadi penghalang utama dari kegiatan politik mereka itu, karena itu harus ditiadakan. Mereka lupa andai kata bisa meniadakan saya, lupa bahwasanya toh akhirnya akan timbul mungkin lebih daripada saya, warga negara prajurit-prajurit anggota ABRI termasuk pula Korp Koppassadha Baret Merah akan tetap menghalang-halangi kehendak politik mereka itu. Lebih-lebih jelas bilamana ingin mengganti Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 itu”. (B. Wiwoho, 1990)

Data-data di atas menjelaskan, bahwa setiap produk hukum tidak lahir begitu saja. Melainkan dilatarbelakangi oleh situasi yang berkembang pada kehidupan kalangan bawah dalam menanggapi penyelenggaraan pemerintahan. Begitu juga dengan latarbelakang terbitnya PP Nomor 10 Tahun 1983. Lahirnya PP ini dilatarbelakangi dengan maraknya isu-isu perselingkuhan yang terjadi di

kalangan pejabat negara, termasuk Presiden Soeharto. Soeharto diisukan menjalin hubungan asmara dengan seorang artis terkenal bernama Rahayu Effendi. Namun, isu tersebut dibantah oleh Presiden Soeharto melalui pidato sambutan pada acara hari ulang tahun Komando Pasukan Sandhi Yudha (Kopassandha) di Cijantung Jakarta tanggal 16 April 1980. Menurut Presiden, isu tersebut dimaksudkan untuk meruntuhkan citranya karena dianggap sebagai penghalang bagi para penentangannya. Akhirnya pada tahun 1983 dikeluarkan PP No. 10 tahun 1983 yang mengatur tentang izin perkawinan poligami dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Kemudian Peraturan Pemerintah ini disempurnakan dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990. (B. Wiwoho, 1990)

Data di atas menggambarkan situasi yang terjadi di kalangan pejabat negara dan pegawai negeri sipil sebelum PP Nomor 10 Tahun 1983 diterbitkan, salah satunya ada bahwa isu yang menimpa Presiden Soeharto tentang ia mempunyai selir seorang bintang film terkenal bernama Rahayu Effendi.

Peneliti juga menemukan data tentang sejarah terbentuknya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983, dalam buku *Fantasizing the Feminine in Indonesia* (Sears, 1996). Penulis buku ini menjelaskan dalam bab tersendiri tentang Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 menjelaskan,

“Menurut salah satu sumber, peraturan tersebut dipicu pada kasus yang terjadi pada tahun 1980, yaitu kasus Dewanto, seorang pejabat tinggi di sekretariat kabinet. Istri Dewanto disamping sebagai anggota dharma wanita, juga merupakan sekretaris istri Sudharmono yang merupakan wakil presiden ketika itu. Sehari-hari suami istri sama-sama bekerja bekerja, sehingga untuk mengasuh anak-anak mereka, mereka memperkerjakan seorang babysitter bernama Rahmini. Ternyata Rahmini tidak hanya merawat anak-anak mereka tetapi juga merawat sang ayah (Dewanto), yang pada akhirnya Dewanto menikahi Rahmini sebagai istri kedua secara diam-diam. Pada saat Dewanto akan dilantik menjadi kepala istana kepresidenan, Rahmini yang pernikahannya diakui hukum agama, namun tidak diakui hukum negara menuntut pengakuan dari masyarakat agar ia diakui sebagai istri Dewanto. Khawatir akan terhalang kenaikan jabatannya jika pernikahan rahasianya terbongkar, maka Dewanto membunuh Rahmini dan Pembunuhan Rahmini dilakukan oleh antek MKGR (Musyawarah Keluarga Gotong Royong, yang terkait dengan Golkar). Ketika kasus ini terungkap di kalangan birokrasi, kejadian tersebut diyakini telah menggerakkan dharma wanita untuk meminta undang-undang khusus yang bisa lebih melindungi istri pegawai negeri. Kemungkinan besar, insiden Dewanto hanyalah klimaks dari

meningkatnya kekhawatiran para anggota dharma wanita mengenai status mereka sebagai istri pejabat pemerintah”.

Penelitian Laurie J. Sears, ini seiring dengan hasil penelitian yang telah diungkapkan di atas, bahwa lahirnya PP Nomor 10 Tahun 1983, dilatarbelakangi oleh banyaknya pejabat negara yang melakukan poligami secara diam-diam. Kasus Dewanto hanya klimaks, karena sebelumnya sudah sering terjadi pernikahan poligami secara diam-diam (Sears, 1996).

Hal tersebut juga dikuatkan oleh hasil penelitian Yushadani (Putriana et al., 2021), menurutnya ada 2 (dua) penyebab lahirnya PP ini. Pertama, karena adanya laporan dari istri kedua pejabat pegawai negeri sipil yang pernikahannya tidak dicatatkan (isteri simpanan). Ia mengusulkan untuk dibuat aturan yang dapat melindungi para istri PNS. Kedua, terbitnya peraturan pemerintah ini bertujuan untuk memenuhi keinginan Ibu Tien Soeharto. Berdasarkan kasus Dewanto dan isu yang menyerpa Presiden Soeharto, pendapat Yushadani dapat dibenarkan, karena berdasarkan data sejarah Rahmini sebagai istri “simpanan” Dewanto menuntut agar pernikahannya diakui oleh masyarakat. Demikian pula dengan adanya desakan dari Ibu Tien dapat pula dibenarkan karena Ibu Tien adalah seorang istri yang sangat pencemburu, sehingga beliau tidak mau dimadu oleh Soeharto. Sifat cemburu Ibu Tien pernah diungkapkan langsung oleh Soeharto. Koran digital NKRI Post Jakarta, menjelaskan,

“Bahwa dalam beberapa literatur disebutkan kalau Ibu Tien adalah sosok istri yang pencemburu. Tak heran, ia dan Soeharto telah puluhan tahun membina rumah tangga namun Soeharto tidak pernah melakukan poligami. Ibu Tien bahkan disebut sempat mengamuk, tatkala muncul rumor perselingkuhan suaminya dengan bintang film Rahayu Effendi. Rasa cemburu Ibu Tien itu tergambar dalam salah satu ucapan Soeharto yang tertuang dalam buku yang dikutip oleh NKRI Post Jakarta, berjudul ‘Anak Desa: Biografi Presiden Soeharto’ karya O.G Roeder yang terbit pada 1976. Dalam buku itu tertulis kalau Soeharto menyatakan bahwa ia hanya memiliki satu istri, yakni Raden Ayu Siti Hartinah. Soeharto bahkan menyebut akan dapat muncul “pemberontakan” jika memang ia memiliki istri yang lain, alias berpoligami dari Ibu Tien. “Hanya ada satu nyonya Soeharto, dan tidak ada lagi yang lainnya. Jika ada, akan timbullah satu pemberontakan yang terbuka dalam rumah tangga Soeharto”. Rasa cemburu Ibu Tien itulah yang akhirnya melahirkan peraturan yang melarang para pegawai negeri sipil (PNS) di Indonesia untuk memiliki istri lebih dari satu alias poligami. Tien Soeharto merupakan salah satu penggerak Kongres Wanita Indonesia (Kowani)

yang paham betul dampak praktik poligami terhadap perempuan, Bersama Kowani, ia terus mendesak pemerintah untuk menyusun regulasi untuk melarang poligami, utamanya di kalangan pegawai negeri sipil. Akhirnya desakan itu berbuah manis. Pada 1983, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 10 Tahun 1983. (<https://nkripost.co/2023/10/11/ternyata-cikal-bakal-lahirnya-larangan-poligami-di-indonesia-berawal-dari-rasa-cemburu-ibu-tien->), di kutip pada tanggal 9 Juli 2024.

Penyebab tingginya angka poligami dikalangan pejabat negara karena ada anggapan yang hidup di tengah-tengah, bahwa mempunyai istri kedua atau istri simpanan merupakan indikator sebagai pejabat yang sukses. Hal ini diungkapkan oleh J. Sears, bahwa dalam Budaya Jawa “kepemilikan” terhadap perempuan dianggap sebagai atribut alami kekuasaan. Demikian pula di kalangan birokrat dan teknokrat, memiliki akses seksual yang luas merupakan lambang kesuksesan. Hal ini terbukti dengan hanya sekelompok kecil istri pejabat tinggi yang mendesak adanya peraturan tersebut (PP Nomor 10 Tahun 1983), sebagai perlindungan terhadap kecenderungan pejabat sukses mengambil istri kedua atau simpanan. Aturan wajib menghadiri setiap kegiatan dharma wanita mengakibatkan para anggotanya (para istri) seringkali tidak berada di rumah sehingga menghalangi mereka untuk menjadi istri dan ibu yang baik sebagaimana mestinya. Dharma wanita mengakui banyak menerima keluhan dari anggotanya mengenai perilaku suaminya, seperti perceraian, poligami, dan kurangnya dukungan finansial. Oleh karena itu, diperlukan adanya undang-undang yang melindungi mereka, khususnya dari poligami dan perceraian. (Sears, 1996)

Data di atas mengindikasikan bahwa dari faktor sosiologis, latar belakang lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 *jo* Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, adalah maraknya perkawinan di bawah tangan (tidak tercatat) yang melibatkan pejabat negara, kasus poligami liar (tanpa izin pengadilan) sangat tinggi, bahkan perlakuan perceraian yang sewenang-wenang yang tidak memperhatikan hak-hak perempuan dan anak pasca perceraian. Atas desakan dari dharma wanita dan dibantu desakan Ibu Tien Soeharto agar presiden menetapkan peraturan pemerintah sebagai bentuk perlindungan terhadap keluarga pegawai negeri sipil, akhirnya lahirlah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983.

Jika dihubungkan dengan teori politik hukum Bagir Manan dan teori politik hukum Abdul Hakim Garuda Nusantara, yang memaknai politik hukum dengan kebijakan hukum (legal policy), melihat kondisi sosial di atas, pemerintah perlu mengambil kebijakan hukum untuk menyelesaikan kondisi sosial tersebut. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2019 (yang telah diundangkan sembilan tahun sebelum lahirnya PP Nomor 10 Tahun 1983), ternyata belum sepenuhnya mampu menyelesaikan persoalan sosial di atas, yaitu tingginya angka pernikahan poligami liar (tidak tercatat) termasuk di kalangan pejabat negara, tingginya angka perceraian, dan maraknya perceraian yang dilakukan secara sewenang-wenang tanpa memperhatikan hak-hak Perempuan dan hak-hak anak pasca perceraian. Berdasarkan kondisi tersebut untuk menyelamatkan kehidupan rumah tangga pegawai negeri sipil pemerintah mengambil kebijakan hukum dengan melakukan pembentukan hukum dalam bentuk peraturan pemerintah untuk menekan angka perceraian, menghapuskan perkawinan poligami tidak tercatat, dan melindungi hak-hak perempuan pasca perceraian.

Upaya penyusunan Peraturan Pemerintah nomor 10 Tahun 1983 sudah dimulai sejak tahun 1981, ketika itu atas instruksi BAKN (Badan Administrasi Kepegawaian Negara), dibentuklah tim untuk merumuskan peraturan yang diminta. Untuk merumuskan peraturan pemerintah tersebut, dharma wanita merujuk aturan-aturan normatif tentang perkawinan, diantaranya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang, Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Peraturan Pemerintah tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (khususnya Bab 2 tentang Kewajiban dan Larangan), dan merujuk Keputusan Menteri Pertahanan Nomor OI/I/1980 tentang Perkawinan, Perceraian, dan Perdamaian di Kalangan Anggota TNI, versi SK tahun 1976 yang telah diubah. Artinya, sebelum PP Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, telah ada aturan perkawinan dan perceraian bagi anggota ABRI (TNI), yaitu Keputusan Menteri Pertahanan Nomor OI/I/1980 tentang Perkawinan, Perceraian, dan Perdamaian di Kalangan Anggota TNI. (Sears, 1996)

Penulis telah melakukan perbandingan antara PP Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil dengan Keputusan Menteri Pertahanan Nomor 01/I/1980 tentang Perkawinan, Perceraian, dan Perdamaian di Kalangan Anggota TNI, versi SK tahun 1976 yang telah diubah (Umbara, 2020), dengan hasil sebagai berikut:

Pertama, dari segi nama peraturan, PP 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil dan Keputusan Menteri Pertahanan Nomor KEP/01/I/1980, tentang Peraturan Perkawinan, Perceraian dan Rujuk Anggota ABRI, Artinya kedua tersebut sama-sama mengatur tentang Perkawinan dan Perceraian bagi aparatur negara,

Kedua, konsideran Keputusan Menteri Pertahanan Nomor KEP/01/I/1980, bahwa urgensi pengaturan tentang perkawinan dan perceraian bagi anggota ABRI karena anggota ABRI mempunyai tugas yang sangat berat sehingga harus mempunyai disiplin yang lebih berat dari masyarakat diluar anggota ABRI. Agar supaya ABRI dapat menjalankan tugasnya dengan baik, kehidupan ABRI harus ditunjang oleh kehidupan suami istri yang serasi sehingga anggota ABRI tidak terganggu oleh masalah-masalah rumah tangga dalam menjalankan tugas-tugasnya. Keputusan Menhankam/ Pangab yang sebelumnya, yaitu Keputusan Menhankam Pangab Nomor Kep/05/III/1976 masih mempunyai kekurangan-kekurangan sehingga harus disempurnakan. Perlu menetapkan peraturan yang baru tentang perkawinan, cerai dan rujuk bagi anggota ABRI. Konsideran PP Nomor 10 Tahun 1983. Urgensi PP Nomor 10 Tahun 1983 karena dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 telah diatur tentang perkawinan yang diberlakukan untuk seluruh warga negara Indonesia. Pegawai negeri sipil wajib memberikan contoh yang baik dan menjadi teladan sebagai warga negara bagi masyarakat, yang salah satunya menjadi contoh dalam berkeluarga. Sebagai upaya meningkatkan kedisiplinan pegawai negeri sipil dalam masalah perkawinan dan perceraian, perlu ditetapkan aturan yang mengatur tentang perkawinan dan perceraian bagi pegawai negeri sipil. Artinya antara kedua aturan tersebut terdapat kesamaan. Pertama, sama-sama bertujuan mengatur kehidupan rumah tangga aparat negara (ABRI dan Pegawai Negeri

Sipil), khususnya mengenai perkawinan dan perceraian. Kedua aturan sama-sama bertujuan agar aparaturnegara (ABRI dan PNS) dalam melaksanakan tugas tidak terganggu oleh masalah-masalah dalam rumah tangga. Ketiga, sama-sama dalam rangka memberikan contoh kepada masyarakat, untuk anggota ABRI disipilkan dalam melaksanakan tugas dan untuk PNS memberikan tauladan kepada masyarakat dalam kehidupan sehari-hari.

Ketiga, tentang pokok-pokok pikiran. Keputusan Menteri Pertahanan Nomor KEP/01/I/1980, mengatur tentang Azas Perkawinan. Menurut Keputusan Menhankam ini, azas perkawinan adalah monogami (Pasal 2). Penyimpangan dari azas tersebut harus memenuhi syarat-syarat yang ditentukan. Sehingga seorang anggota ABRI dilarang kawin selama mengikuti pendidikan, dilarang hidup bersama tanpa ikatan perkawinan yang sah, untuk melakukan perkawinan dan perceraian, harus mendapat izin terlebih dahulu dari pejabat berwenang. (Ps. 4 sampai Ps. 13). Kemudian Keputusan Menhankam ini mengatur tentang tata cara perkawinan, tata cara perceraian, dan wewenang memberi izin kawin dan cerai. Selanjutnya mengatur tentang tata cara permohonan kawin, cerai dan rujuk bagi yang beragama Islam, Kristen/Protestan, Katolik, Hindu dan Budha. Ada pun pokok-pokok pikiran pada PP Nomor 10 Tahun 1983 adalah tentang izin perkawinan dan perceraian dari pejabat berwenang (Ps. 2 sampai Pasal 14), tata cara perkawinan, tata cara perceraian, wewenang pemberian izin. Artinya terdapat kesamaan aturan yang terdapat pada PP Nomor 10 Tahun 1983 dengan aturan yang terdapat pada Keputusan Menhankam Nomor Kep.01/I/1980. Oleh karenanya patut dinyatakan PP 10 Tahun 1983 banyak mencontoh isi Keputusan Menhankam Nomor Kep.01/I/1980. Di samping itu data di atas juga menunjukkan peraturan tentang perkawinan dan perceraian bukan hanya untuk pegawai negeri sipil, tetapi anggota ABRI telah lebih dahulu memiliki aturan tentang perkawinan, perceraian dan rujuk.

Kenapa hanya Pegawai Negeri Sipil? Barangkali saat itu, PNS sebagai abdi Negara merupakan anggota masyarakat yang mau tidak mau harus mematuhi dan mendukung kebijakan negara. (Yushadani, 2015).

Data di atas, telah dapat menjawab pertanyaan Yushadeni, kenapa Pegawai Negeri Sipil saja yang diatur oleh PP Nomor 10 Tahun 1983, jawabannya karena ketika itu untuk Anggota ABRI sudah lebih dahulu mempunyai aturan sendiri.

Demikian pula dengan anggota Polri, juga sudah memiliki aturan sendiri tentang perkawinan dan perceraian, yang diatur melalui Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2010 tentang Tata cara Pengajuan Perkawinan, Perceraian, dan Rujuk Bagi Pegawai Negeri Pada Kepolisian Negara Republik Indonesia (Umbara, 2020). Artinya ketiga aturan ini mempunyai kesamaan yaitu sama-sama mengatur tentang perkawinan dan perceraian bagi anggotanya, yaitu anggota ABRI, Pegawai Negeri Sipil dan anggota POLRI.

Terkait dengan pemberian sebagian gaji kepada bekas istri, terdapat perbedaan antara ketiga aturan di atas. Untuk Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diatur pada pasal 8 PP Nomor 10 Tahun 1983, telah diatur secara rinci, yaitu pemberian sebagian gaji kepada bekas istri adalah $\frac{1}{3}$ bagian untuk bekas istri, $\frac{1}{3}$ bagian untuk anak, dan $\frac{1}{3}$ bagian untuk Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan. Jika mereka tidak mempunyai anak, maka bagiannya $\frac{1}{2}$ bagian untuk bekas istri, dan $\frac{1}{2}$ bagian untuk Pegawai Negeri yang bersangkutan sampai bekas istri menikah lagi. Berbeda dengan anggota ABRI sebagaimana diatur pada Pasal 12 huruf (b) Keputusan Menteri Pertahanan, yang berbunyi, “Pemberian nafkah terhadap bekas istri/suami yang dicerai dan atau kepada anak yang diasuhnya serta pembagian harta kekayaan akibat perceraian”. Kalimat pada pasal ini agaknya merupakan sambungan dari pasal 12 huruf (a), yang berbunyi, “Setelah perceraian dilangsungkan dari lembaga yang berwenang, berikut salinan surat izin cerai harus diserahkan oleh yang bersangkutan kepada pejabat personalia dari kesatuannya guna menyelesaikan administrasi dan keuangan” (Umbara, 2020). Oleh karenanya dapat dipahami, yang berwenang menetapkan nafkah untuk bekas istri anggota ABRI ditetapkan oleh pejabat personalia.

Berbeda lagi dengan pemberian sebagian gaji untuk bekas istri dari suami yang bekerja sebagai Pegawai Negeri pada Kepolisian Negara Republik

Indonesia. Sebagaimana diatur pada Pasal 26 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2010 (Umbara, 2020), menetapkan nafkah untuk bekas selama proses perceraian (sejak diajukan permohonan izin cerai kepada kepala satker sampai adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap) dan nafkah untuk bekas istri pasca perceraian. Selama proses perceraian, bekas istri berhak 1/3 bagian dari gaji suaminya. Nafkah untuk bekas istri setelah terjadi perceraian, ditetapkan sesuai dengan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap. Apabila pegawai negeri tersebut tidak melaksanakan kewajiban pemberian nafkah tersebut baik selama proses perceraian maupun nafkah pasca perceraian, berdasarkan keputusan kepala satuan kerja, bendahara satuan kerja melakukan pembagian gaji sebagaimana tersebut di atas.

Meskipun berbeda dalam penetapan nafkah bekas istri, ketiga aturan tersebut sama-sama bertujuan untuk menekan angka perceraian, menghapuskan perkawinan poligami liar (tidak tercatat) dan melindungi bekas istri agar tidak terlantar pasca perceraian. Dengan pembentukan aturan ini diharapkan wibawa dan martabat pegawai negeri sipil, anggota ABRI dan pegawai negeri pada kepolisian Negara Republik Indonesia terpelihara dengan baik dan dapat menjadi tauladan bagi masyarakat. Disamping itu aturan tersebut merupakan tindakan preventif agar tidak terjadi masalah-masalah dalam rumah tangga yang dapat mengganggu pegawai negeri sipil, anggota ABRI dan pegawai negeri pada kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas sebagai aparatur negara. Selanjutnya ketiga aturan tersebut sama-sama memberikan sanksi kepada yang melanggar, yaitu dengan sanksi terberat diberhentikan dari pegawai negeri sipil, diberhentikan dari anggota ABRI, dan diberhentikan dari anggota POLRI.

Dalam kaca mata politik hukum dapat dirumuskan, bahwa kebijakan hukum pemerintah dalam membentuk PP 10 Tahun 1983 merupakan kebijakan hukum yang bersifat temporer bersesuaian dengan kebijakan hukum permanen (Pembukaan dan Pasal-Pasal Undang-Undang Dasar 1945). Kebijakan hukum temporer tidak boleh menyimpang dari kebijakan hukum permanen (Mukhtar, 2022). PP Nomor 10 Tahun 1983 bertujuan untuk menekan angka perceraian,

menghapuskan pernikahan poligami tidak tercatat (dibawah tangan), melindungi hak-hak perempuan dan hak-hak anak pasca perceraian. Ketika kebijakan hukum temporer yang sudah ada (undang-undang perkawinan) belum mampu sepenuhnya mengatasi persoalan masyarakat (Sears, 1996), sehingga diperlukan kebijakan hukum dalam bentuk pembaharuan hukum yang sesuai dengan dinamika sosial. Sebagaimana ungkapan Bagir Manan, bahwa kebijakan hukum berupaya bagaimana undang-undang yang ada (*constitutum*) diperbaharui sesuai dengan dinamika sosial, ekonomi, politik, dan hukum suatu masyarakat guna mendapatkan hukum masa depan yang aktual dan kontekstual (*constituendum*) (Yasin, 2018).

Dalam pandangan Abdul Hakim Garuda Nusantara, bahwa kebijakan hukum (legal policy) diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah (Yasin, 2018). Kondisi sosial di atas (tingginya angka pernikahan poligami dibawah tangan, tingginya angka perceraian dan terjadinya perceraian sewenang-wenang) tidak hanya terjadi di kalangan pejabat negara dan pegawai negeri sipil semata tetapi juga terjadi pada masyarakat biasa yang non PNS. Pemerintah menginginkan kebijakan hukum dalam pembentukan peraturan perundangan yang dapat diberlakukan untuk seluruh masyarakat, baik PNS maupun non PNS (Sears, 1996). Akan tetapi untuk langkah awal pemerintah melakukan kebijakan hukum dengan membentuk peraturan perkawinan dan perceraian khusus untuk PNS terlebih dahulu karena sebagai aparatur pemerintah, PNS lebih mudah mengontrolnya (Bengkalis, 2015). Demikian juga dengan anggota TNI, data di atas menunjukkan, bahwa 3 tahun sebelum lahirnya PP Nomor 10 tahun 1983, anggota TNI sudah memiliki aturan perkawinan dan perceraian melalui Keputusan Menteri Pertahanan Nomor 01/I/1980 tentang Perkawinan, Perceraian, dan Perdamaian di Kalangan Anggota TNI, versi SK tahun 1976 yang telah diubah (Umbara, 2020), demikian pula dengan anggota Polri melalui Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2010 tentang Tata cara Pengajuan Perkawinan, Perceraian, dan Rujuk Bagi Pegawai Negeri Pada Kepolisian Negara Republik Indonesia (Umbara, 2020). Hal ini menunjukkan seluruh aparatur negara dan pejabat negara telah mempunyai aturan tentang perkawinan dan perceraian untuk mengatasi masalah

sosial di atas. Tujuannya jika aparaturnya sudah tertib mengenai perkawinan dan perceraian, maka hal ini dapat dijadikan contoh dan tauladan bagi masyarakat dan pada saatnya nanti akan dibuat kebijakan hukum untuk seluruh masyarakat tanpa membedakan aparaturnya atau masyarakat biasa.

5.2. Faktor Filosofis

Dari aspek filosofis, latar belakang terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 *jo* Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 mencakup aspek nilai dan norma-norma (Putriana et al., 2021). Ada 4 (empat) aspek norma dan nilai, yaitu aspek nilai-nilai keagamaan bangsa Indonesia yang terangkum dalam sila pertama pada Pancasila, yakni Ketuhanan Yang Maha Esa, b) nilai-nilai hak asasi manusia dan penghormatan terhadap harkat dan martabat manusia, sesuai dengan sila kedua Pancasila, yakni kemanusiaan yang adil dan beradab, c) Nilai-nilai kesatuan bangsa secara utuh, sebagaimana yang terdapat dalam sila ketiga pada Pancasila, yakni Persatuan Indonesia, kemudian Nilai-nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat, sebagaimana terdapat dalam sila keempat pada Pancasila, yakni kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan, d) nilai-nilai keadilan untuk kepentingan pribadi dan kepentingan orang banyak, sebagaimana termaktub dalam sila kelima pada Pancasila, yakni keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Data ini menunjukkan bahwa pembentukan PP Nomor 10 Tahun 1983 *jo* PP Nomor 45 Tahun 1990, secara filosofis sesuai dengan lima sila yang terdapat pada Pancasila.

Untuk meneliti filosofi lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990. Penulis juga mempelajari konsideran kedua Peraturan Pemerintah tersebut.

a. Konsideran Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983.

Tujuan pembuatan PP Nomor 10 Tahun 1983, yang salah satu isinya pemotongan gaji pegawai negeri sipil pria untuk bekas istri pasca perceraian dapat dipelajari dari konsideran penyusunan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983, yaitu:

“Pegawai negeri sipil mesti memberikan contoh yang baik dan menjadi teladan sebagai warga negara yang baik dalam masyarakat dalam menyelenggarakan kehidupan berkeluarga, sehingga diperlukan aturan yang mengatur tentang perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PP No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, 1983)

Tujuan pembuatan PP ini juga dapat dilihat pada konsideran penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983, sebagai berikut:

“Sebagaimana termaktub dalam Undang-undang Perkawinan, perkawinan merupakan ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan untuk membentuk rumah tangga yang sakinan mawaddah warrahmah berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Undang-undang Perkawinan ini memakai azas pekawinan monogami, yaitu seorang pria hanya mempunyai satu orang isteri dan satu orang wanita hanya mempunyai satu orang suami. Akan tetapi apabila dipenuhi persyaratan-persyaratan tertentu dan diputuskan oleh pengadilan, seorang pria dapat beristeri lebih dari satu orang dengan syarat ajaran agama yang dianutnya mengizinkannya dan telah memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta diinginkan oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Oleh karena tujuan perkawinan untuk kekal dan abadi, maka sedapat mungkin perceraian harus dihindarkan. Perceraian hanya boleh terjadi apabila telah memenuhi alasan-alasan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Hak dan kedudukan suami dengan istri berifat seimbang sehingga seluruh masalah rumah tangga harus diputuskan secara bersama antara suami dengan istri. Pegawai negeri sipil sebagai aparatur negeri harus memberi contoh dan tauladan yang baik kepada masyarakat di segala bidang, termasuk contoh dan tauladan bagi masyarakat dalam kehidupan rumah tangganya. Untuk dapat melaksanakan tugas sebagai aparatur negara dengan baik, rumah tangga pegawai negeri sipil harus baik, sehingga ia tidak terganggu dalam menjalankan tugasnya oleh masalah keluarganya. Sehubungan dengan hal tersebut, perlu ditetapkan aturan yang mengatur tentang perkawinan dan perceraian bagi pegawai negeri sipil (PP No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, 1983).

Berdasarkan konsideran di atas dapat dipahami, bahwa filosofi pembagian gaji pegawai negeri sipil pria untuk bekas istri harus diatur dengan peraturan pemerintah. Hal ini bertujuan untuk memberikan kepastian agar terjaminnya kehidupan bekas istri dan anak pasca perceraian. Jika tidak diatur dengan peraturan yang jelas dan tegas, dikhawatirkan kehidupan bekas istri dan anak akan terlantar, sehingga menimbulkan citra buruk pegawai negeri sipil di tengah masyarakat.

b. Konsideran Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang perubahan PP Nomor 10 Tahun 1983, tentang aturan perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.

Tujuan pembentukan PP Nomor 10 Tahun 1983 dan PP Nomor 45 Tahun 1990 juga dapat dilihat melalui konsideran PP Nomor 45 Tahun 1990, sebagai berikut:

“Latar belakang lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983, tentang aturan perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, sama dengan latar belakang lahirnya PP Nomor 10 Tahun 1983, yaitu perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, maka beristri lebih dari seorang dan perceraian sejauh mungkin harus dihindarkan. 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, termasuk menyelenggarakan kehidupan berkeluarga. Untuk dapat melaksanakan kewajiban yang demikian itu, maka kehidupan pegawai negeri sipil harus ditunjang oleh kehidupan yang serasi, sejahtera, dan bahagia, sehingga setiap pegawai negeri sipil dalam melaksanakan tugasnya tidak akan banyak terganggu oleh masalah-masalah dalam keluarganya. Bahwa dalam rangka usaha untuk lebih meningkatkan dan menegakkan disiplin pegawai negeri sipil serta memberikan kepastian hukum dan rasa keadilan dipandang perlu mengubah beberapa ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. (Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, 1990)

Konsideran Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 juga menjelaskan tentang penyebab Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 harus dirubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990. Setelah dilaksanakan aturan yang terdapat dalam PP Nomor 10 Tahun 1983, ternyata masih ditemukan kekosongan hukum yang mengakibatkan kekosongan hukum tersebut menjadi alasan bagi pegawai negeri sipil untuk mengelak dalam melaksanakan ketentuan-ketentuan tentang perkawinan dan perceraian bagi PNS tersebut. Selanjutnya ketidakjelasan rumusan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 mengakibatkan atasan dari PNS yang bersangkutan

kesulitan untuk mengambil tindakan tegas ketika PNS melanggar aturan pada PP 10 Tahun 1983, karena ketidakjelasan tersebut dapat memberi peluang untuk melakukan penafsiran sendiri-sendiri. Oleh karena itu dipandang perlu melakukan penyempurnaan dengan menambah dan atau mengubah beberapa ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tersebut.

Perubahan tersebut tentang kejelasan kewajiban PNS untuk mendapatkan izin dari atasan untuk melakukan perceraian, larangan bagi PNS wanita untuk menjadi istri kedua/ketiga/keempat, pelaksanaan pembagian sebagian gaji PNS kepada bekas istri pasca perceraian yang diharapkan dapat lebih menjamin keadilan bagi kedua belah pihak. Perubahan lainnya yang bersifat mendasar dan lebih memberi kejelasan terhadap ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 ialah mengenai pengertian hidup bersama yang tidak diatur sebelumnya. (Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, 1990)

Perubahan tentang sanksi hukum, yaitu bagi yang melanggar, semula pada Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 diberikan sanksi pemberhentian dengan hormat dari pegawai negeri sipil tidak atas permintaan sendiri, namun pada Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, diberikan sanksi hukuman disiplin berat sesuai Peraturan Pemerintah, Nomor 30 Tahun 1980, termasuk di dalamnya pemberhentian dengan tidak hormat dari PNS. Hal ini bertujuan untuk lebih memberikan rasa keadilan. PNS dan mereka yang dipersamakan dengan PNS sebagaimana dimaksud dalam PP Nomor 10 Tahun 1983, apabila melanggar ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 dan Peraturan Pemerintah ini, dikenakan pula hukuman disiplin berat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Dari konsideran di atas dapat diinterpretasikan, bahwa filosofi perubahan PP Nomor 10 Tahun 1983 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 karena setelah dijalankan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983, ternyata masih banyak PNS yang tidak melaksanakan kewajiban pembagian sebagian gaji untuk bekas istri dan anak-anak mereka, oleh karenanya pemerintah memandang perlu melakukan perubahan terhadap peraturan pemerintah tersebut dengan menambahkan sanksi hukum yang tegas bagi PNS pria yang menolak pemotongan

sebagian dari gajinya untuk diberikan kepada bekas istri, dengan dijatuhi hukuman disiplin berat, salah satu pilihan hukumnya adalah diberhentikan tidak dengan hormat dari PNS.

c. Konsideran Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 8 Tahun 1983 tentang Izin Perkawin dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil.

Tujuan pemotongan gaji Pegawai Negeri Sipil pria juga dapat dilihat dari konsideran Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 8 Tahun 1983 tentang Izin Perkawin dan Perceraian PNS, sebagai berikut:

“Sebagaimana disebutkan dalam konsideran Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 telah ditetapkan ketentuan-ketentuan tentang Perkawinan yang berlaku bagi semua warga negara Indonesia. Sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tersebut telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975. Selanjutnya pada Pasal 3 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tersebut dinyatakan bahwa dasarnya dalam suatu perkawinan, seorang pria hanya boleh mempunyai seorang istri, dan seorang wanita hanya boleh mempunyai seorang suami. Asas perkawinan yang demikian itu disebut asas monogami. Namun demikian dalam keadaan yang sangat terpaksa masih dimungkinkan seorang pria beristri lebih dari seorang sepanjang tidak bertentangan dengan ajaran / peraturan agama yang dianutnya / kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa yang dihayatinya, telah memenuhi ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dan telah disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, sehingga beristri lebih dari seorang dan perceraian sejauh mungkin harus dihindarkan dan hanya dapat dilakukan dalam hal-hal yang sangat terpaksa. 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. Untuk dapat melaksanakan kewajiban yang demikian itu, maka kehidupan pegawai negeri sipil harus ditunjang oleh kehidupan berkeluarga yang serasi, sehingga setiap pegawai negeri sipil dalam melaksanakan tugasnya tidak akan banyak terganggu oleh masalah masalah dalam keluarganya. Atas dasar pokok pikiran sebagai tersebut di atas, maka telah ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Untuk memberikan kepastian terhadap pihak yang berwenang dan yang diberikan tugas untuk pelaksanaan pemotongan sebagian gaji pegawai

negeri sipil pria pasca perceraian kepada bekas istri, sehingga Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 8 Tahun 1983 tentang Izin Perkawin dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil pada angka (27) menjelaskan, bahwa pembagian gaji sebagai tersebut di atas, adalah menjadi kewajiban masing-masing pejabat yang bersangkutan, atau pejabat lain yang ditunjuk olehnya dan yang menandatangani daftar gaji adalah Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan.(K. RI, 1983).

Berdasarkan konsideran Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 8 Tahun 1983 tentang Izin Perkawin dan Perceraian PNS dapat dipahami, bahwa untuk pelaksanaan pembagian sebagai gaji PNS pria kepada bekas istri pasca perceraian, perlu ditetapkan petunjuk pelaksanaannya yaitu melalui pejabat yang menjadi atasannya atau pejabat lain yang menandatangani daftar gaji PNS pria tersebut.

D. Konsideran Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Tujuan pemotongan gaji pegawai negeri sipil pria untuk bekas istri pasca perceraian juga dapat ditemukan pada konsideran Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Meskipun Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara telah dicabut dan digantikan oleh Undang-undang Nomor 20 Tahun 2023, namun Pasal 75 Undang-undang Nomor 20 Tahun 2023 menyatakan bahwa, semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan undang-undang ini. Oleh karenanya konsideran PP 94 Tahun 2021 masih layak untuk dipedomani karena PP tersebut masih berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023.(Kepegawaian, 2021)

PP 94 Tahun 2021 menjelaskan bahwa tujuan pembentukan PP tersebut, sebagai berikut:

“Dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 86 ayat (4) Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2023), untuk menjamin

terpeliharanya tata tertib dalam kelancaran pelaksanaan tugas, pegawai negeri sipil wajib mematuhi ketentuan mengenai disiplin pegawai negeri sipil. Selama ini ketentuan mengenai disiplin pegawai negeri sipil telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, ketentuan mengenai disiplin pegawai negeri sipil tersebut perlu disesuaikan. Agar terwujudnya pegawai negeri sipil yang berintegritas, profesional, dan akuntabel, dibutuhkan peraturan tentang disiplin pegawai negeri sipil yang dapat dijadikan pedoman dalam penegakan kedisiplinan PNS. Hal ini diharapkan dapat mendorong PNS untuk lebih produktif berdasarkan sistem karier dan sistem prestasi kerja serta integritas dapat menjadi pertimbangan dalam pengembangan karier. Sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang PNS yang diangkat sebagai penjabat kepala desa juga wajib menaati ketentuan peraturan disiplin PNS antara lain setia kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, dan setia kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam melaksanakan tugasnya sebagai penyelenggara pemerintahan wajib menerapkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*) serta bersikap disiplin, jujur, adil, transparan, dan akuntabel. Peraturan pemerintah tentang disiplin PNS ini antara lain memuat kewajiban, larangan, dan hukuman disiplin yang dapat dijatuhkan kepada PNS yang telah terbukti melakukan pelanggaran. Penjatuhan hukuman disiplin dimaksudkan untuk membina PNS yang telah melakukan pelanggaran, agar yang bersangkutan mempunyai sikap menyesal dan berusaha tidak mengulangi serta memperbaiki diri pada masa yang akan datang. Dalam peraturan pemerintah ini secara tegas disebutkan jenis hukuman disiplin yang dapat dijatuhkan terhadap suatu pelanggaran disiplin. Hal ini dimaksudkan sebagai pedoman bagi pejabat yang berwenang menghukum serta memberikan kepastian dalam menjatuhkan hukuman disiplin. Demikian juga dengan batasan kewenangan bagi pejabat yang berwenang menghukum telah ditentukan dalam peraturan pemerintah ini. Penjatuhan hukuman berupa jenis hukuman disiplin ringan, sedang, atau berat sesuai dengan berat ringannya pelanggaran yang dilakukan oleh PNS yang bersangkutan, dengan mempertimbangkan latar belakang dan dampak dari pelanggaran yang dilakukan. Kewenangan untuk menetapkan keputusan pemberhentian bagi pegawai negeri sipil yang melakukan pelanggaran disiplin dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain hal tersebut di atas, bagi PNS yang dijatuhi hukuman disiplin diberikan hak untuk membela diri melalui upaya administratif, sehingga dapat dihindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam penjatuhan hukuman disiplin. (Kepegawaian, 2021)

Pasal 41 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, juga menegaskan Pegawai Negeri Sipil yang melanggar ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia

Tahun 1983 Nomor 13, Tambahan lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3250) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1990 Nomor 61, Tambahan lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3424II), dijatuhkan salah satu jenis hukuman disiplin berat berdasarkan Peraturan Pemerintah ini.

Adapun bentuk hukuman disiplin berat menurut Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pasal 8 ayat (4) menjelaskan, jenis hukuman disiplin berat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c terdiri atas penurunan jabatan setingkat lebih rendah selama 12 (dua belas) bulan, pembebasan dari jabatannya menjadi jabatan pelaksana selama 12 (dua belas) bulan, dan pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS. (Badan Kepegawaian, 2022)

Dengan demikian, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021, dapat dipahami bahwa pegawai negeri sipil pria yang bercerai dengan istrinya, wajib memberikan sebagian gajinya kepada bekas istri, jika ia keberatan maka pegawai negeri sipil pria tersebut akan dikenakan hukuman disiplin berat, salah satu bentuk hukumannya adalah pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil.

Penyusunan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 ini, bertujuan agar terdapat kepastian hukum dan dasar hukum yang jelas tentang akibat hukum jika yang bersangkutan menolak untuk dipotong gajinya.

Berdasarkan konsideran aturan-aturan di atas, dapat dipahami bahwa tujuan pemotongan gaji pegawai negeri sipil pria untuk bekas istri sebagaimana dimaksud Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 adalah sebagai berikut:

Pertama, Pemerintah Indonesia berpendapat, bahwa perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Hal ini sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Artinya perkawinan bersifat kekal,

sehingga perceraian sedapat mungkin dihindarkan. Perceraian harus dipersulit. Perceraian dibolehkan dalam keadaan tidak ada jalan lain untuk mempertahankan rumah tangga.

Kedua, Pemerintah Indonesia berpandangan, bahwa beristri lebih dari seorang dan terjadinya perceraian merupakan dua hal yang dapat menghalangi terwujudnya tujuan perkawinan tersebut di atas, sehingga beristri lebih dari seorang dan perceraian sedapat mungkin harus dihindarkan.

Ketiga, poligami dan perceraian harus ditertibkan sehingga tidak merusak tujuan perkawinan, oleh karena itu Pemerintah Indonesia harus membuat aturan Perkawinan dan Perceraian.

Keempat, untuk mengatur warga Indonesia secara keseluruhan pemerintah Indonesia telah membentuk Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974. Pada Undang-undang Perkawinan (UUP) berikut peraturan pemerintahnya, telah diatur secara ketat tentang persyaratan untuk dapat beristri lebih dari satu dan persyaratan untuk mengajukan perceraian.

Kelima, kenyataan di tengah masyarakat, tingginya angka pernikahan poligami tidak tercatat (dibawah tangan), tingginya angka perceraian dan terjadinya perceraian yang mengabaikan hak-hak perempuan dan anak. Untuk mengatasi masalah tersebut Pemerintah Indonesia berpandangan perlu aturan lain untuk mewujudkan tujuan perkawinan sebagaimana di maksud oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Kelima, bahwa pegawai negeri sipil adalah aparatur negara dan abdi masyarakat yang harus memberikan keteladanan yang baik bagi masyarakat dalam tingkah laku, tindakan, dan ketaatan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku termasuk memberikan contoh dalam kehidupan berumah tangga. Agar PNS dapat melaksanakan tugasnya dengan baik, kehidupan PNS harus ditunjang oleh kehidupan berkeluarga yang baik, sehingga setiap PNS dalam melaksanakan tugas tidak akan terganggu oleh masalah dalam keluarganya.

Keenam, dalam rangka menghindari beristri lebih dari seorang dan menghindari terjadinya perceraian, Pemerintah Indonesia merasa perlu membuat aturan tersendiri untuk PNS. Pegawai negeri sipil lebih mudah diatur karena terikat dengan aturan kedisiplinan sebagai seorang pegawai negeri sipil, jika melanggar aturan ini dapat dikenai hukuman berat berupa pemberhentian tidak dengan hormat dari PNS. Berbeda dengan masyarakat yang bukan PNS, mereka tidak terikat dengan aturan kepegawain negara, sehingga lebih sulit diatur dibandingkan dengan Pegawai Negeri Sipil.

Ketujuh, Pemerintah Indonesia berpandangan, bahwa salah satu cara untuk menghindari perceraian adalah dengan mempersulit terjadinya perceraian. Akan tetapi jika perceraian tidak dapat dihindarkan lagi, maka bekas istri dan anak harus diberikan perlindungan agar tidak terlantar. Bekas istri dan anak harus tetap terjamin kehidupannya. Untuk memberikan kepastian agar terjaminnya kehidupan bekas istri dan anak pasca perceraian perlu ada peraturan yang jelas dan tegas. Aturan tersebut juga bertujuan disamping untuk menjamin kehidupan bekas istri dan anak sekaligus menjaga citra dan martabat PNS di tengah masyarakat. Aturan tersebut dalam bentuk pemberian sebagian gaji PNS (suami) kepada bekas istri dan anak pasca perceraian, sebagai tertuang dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983.

Konsideran-konsideran kebijakan hukum pemerintah di atas dihubungkan dengan teori politik hukum Bagir Manan dan teori politik hukum Abdul Hakim Garuda Nusantara, kebijakan hukum pemerintah dalam membentuk PP 10 Tahun 1983 khususnya Pasal 8 tentang pembagian sebagian gaji terhadap mantan istri, merupakan kebijakan hukum temporer yang bersesuaian pedoman politik hukum di Indonesia, yaitu Pembukaan dan Pasal-Pasal Undang-Undang Dasar 1945, yang dijabarkan dengan nilai-nilai yang terdapat dalam lima sila pada Pancasila. Hal tersebut dapat dianalisa sebagai berikut:

Nilai-nilai dasar pada sila pertama, tidak boleh ada produk hukum nasional yang bertentangan dengan agama atau bersifat menolak atau bermusuhan dengan agama. Dalam aturan agama baik agama Islam maupun agama lain, perceraian adalah sesuatu tidak baik, bahkan dalam agama Islam perceraian adalah sesuatu

yang halal tapi dibenci oleh Allah SWT, asas perkawinan adalah monogami, boleh melakukan pernikahan poligami jika terpenuhi syarat-syarat yang ditentukan, dan perlindungan terhadap hak-hak perempuan dan anak jika terjadi perceraian. Ketiga hal di atas menjadi prinsip dalam undang-undang perkawinan di Indonesia (Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974) tentang Perkawinan dengan bentuk mempersulit terjadinya perceraian, asas perkawinan monogami (penertiban poligami) dan perlindungan terhadap hak-hak perempuan dan anak pasca perceraian.

Tentang pembagian sebagian gaji PNS untuk mantan istri sebagaimana dimaksud Pasal 8 PP 10 Tahun 1983 jo PP 45 Tahun 1990, apakah bertentangan dengan agama? Menurut nilai-nilai dasar kebijakan hukum permanen (Pancasila), tidak boleh ada pertentangan produk hukum nasional dengan agama atau bersifat bermusuhan dengan agama (Yasin, 2018). Dalam perspektif Hukum Islam, sebagaimana tertuang dalam Kompilasi Hukum Islam kewajiban suami terhadap istri pasca perceraian adalah pemberian mut'ah wajib jika perceraian terjadi bakda dukhul, nafkah maskan dan kiswah selama masa iddah, kecuali perceraian terjadi dengan talak ba'in atau istri berbuat nusyuz sedangkan istri dalam keadaan tidak hamil ketika terjadi perceraian, melunasi mahar ketika mahar masih berhutang, atau membayar mahar separoh jika perceraian terjadi qobla dukhul dan biaya hadhonah sampai anak berumur 21 tahun (Umbara, 2020). Artinya Hukum Islam tidak menyebutkan kewajiban suami untuk menyerahkan sebagian gajinya kepada mantan istri sampai mantan istri menikah lagi. Terhadap hal ini terdapat pendapat pendapat dikalangan peneliti Hukum Islam sebagaimana tertuang dalam literatur riveu penelitian ini. Terlepas dari perbedaan pendapat tersebut, Penulis ingin melihat dalam perpektif politik Hukum. Apakah kebijakan hukum ini bertentangan dengan agama atau bersifat bermusuhan dengan agama? Berdasarkan fakta sosial ketika pembentukan PP Nomor 10 Tahun 1983 jo PP 45 Tahun 1990, terjadinya perceraian sewenang-wenang yang tidak memperhatikan hak-hak perempuan pasca perceraian, sehingga pasca perceraian banyak janda yang hidupnya terabaikan. Kemudian rata-rata pasca perceraian jika pasangan yang bercerai mempunyai anak, biasanya anak dipelihara oleh istri, artinya bekas

istri disamping memikirkan biaya kehidupan untuk dirinya juga memikirkan biaya kehidupan untuk anak-anaknya.

Berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung Republik Indonesia, pada tahun 2023 angka perceraian yang tercatat di Pengadilan Agama sebanyak 352.406 perkara dan yang mencantumkan pembebanan mut'ah dan nafkah untuk bekas istri (nafkah iddah, madhiyah), termasuk sebagian kecil pembagian sebagian gaji untuk mantan istri hanya berjumlah 18.923 perkara, artinya hanya 5 % (lima persen) dari jumlah perceraian. Sehingga hal ini menjadi perhatian serius dari berbagai kalangan, tidak hanya di Indonesia termasuk juga negara lain yang bekerja sama dengan Indonesia dalam perlindungan hak-hak perempuan dan anak pasca perceraian, seperti *Tim Federal Court of Australia* yang bekerja sama dengan Dirjend Badilag Mahkamah Agung RI yang tergabung dalam Australia Indonesia Partnership for Justice Phase 2 (AIPJ2). AIPJ2 telah melakukan FGD yang melibatkan Kementerian Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak, Kementerian Tenaga Kerja, hakim yustisial pada Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung RI dan hakim yustisial pada Badan Peradilan Umum Mahkamah Agung RI dan pemerhati hukum lainnya. Dalam Form Discussion Group (FGD) antar lembaga tersebut, persoalan pembagian sebagian gaji kepada mantan istri apakah sesuai atau bertentangan dengan Hukum Islam tidak lagi menjadi materi diskusi. Fokus materi diskusi tentang upaya implementasi pembagian sebagian gaji untuk mantan istri pasca perceraian dapat terlaksana dengan baik.

Hasil beberapa kali FGD tersebut merekomendasikan perlunya kerjasama lintas lembaga sehingga aturan pembagian sebagian gaji untuk mantan istri dapat terealisasi yang dikenal dengan interkoneksi system. Hal ini telah dilakukan oleh beberapa daerah di Indonesia, seperti Pengadilan Tinggi Agama Bengkulu bekerja sama dengan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/ kota di wilayah Provinsi Bengkulu dengan inovasinya *E-Mosi Caper* (Elektronik Monitoring Eksekusi Pembiayaan Hak Perempuan dan Anak Pasca Perceraian). Aplikasi ini digunakan untuk memantau dan memastikan agar mantan suami yang bersatus pegawai negeri sipil/ aparatur sipil negara di Provinsi Bengkulu telah

melaksanakan kewajibannya dalam memberikan sebagian gajinya kepada mantan istri dan anak-anaknya. Sistem kerja aplikasi ini, Pengadilan Agama menginput data perceraian, BKD dan inspektorat memonitor apakah mantan suami yang berstatus PNS/ ASN telah melaksanakan kewajibannya, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak serta Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) melakukan monitoring dan melaporkan jika ada mantan suami yang tidak melaksanakan kewajibannya. Selanjutnya dinas kependudukan dan pencatatan sipil provinsi memonitor dan melakukan pembaharuan data perceraian khususnya bagi PNS/ ASN. Selanjutnya Bank Bengkulu melakukan validasi rekening, pembuatan rekening, pemotongan dan upload bukti pemotong ke dalam aplikasi E-Mosi Caper.

Kolaborasi Pengadilan Agama Surabaya dengan Multistekholder dengan Pemerintah Kota Surabaya dan dinas-dinas yang ada dibawahnya. Demikian pula dengan Pengadilan Agama Bontang menjalin kerja sama dengan PT Pupuk Kaltim, pada tahun 2023 terdapat 8 perkara yang putusannya memuat pembagian sebagian gaji untuk mantan istri, dan telah dilakukan pemotongan gaji sebanyak dua perkara, yaitu perkara 321/Pdt.G/2023/PA. Bontang dan Perkara 377/Pdt.G/2023/PA Bontang. Pemotongan gaji dilakukan melalui bendahara gaji PT. Pupuk Kaltim sudah dilakukan mulai Bulan Desember 2023.

Data-data di atas, menunjukkan bahwa para ahli tidak lagi memperdebatkan tentang sesuai atau tidak dengan Hukum Islam mengenai pembagian sebagian gaji untuk bekas istri sebagaimana dimaksud Pasal 8 PP Nomor 10 Tahun 1983 jo PP Nomor 45 Tahun 1990. Bahkan Mahkamah Agung dengan tegas mengakomodir aturan tersebut menjadi hukum materil di pengadilan agama dengan menerbitkan kebijakan hukum dalam bentuk Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor 2 Tahun 2019, yang pada pokoknya menegaskan bahwa,

“Dalam rangka pelaksanaan Perma Nomor 7 Tahun 2013, tentang Pedoman Mengadili Perkara Perempuan Berhadapan dengan Hukum, untuk memberi perlindungan hukum bagi hak-hak Perempuan pasca perceraian, pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai negeri Sipil jo Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983

tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, pembagiannya harus dinyatakan dalam amar putusan secara declaratoir yang pelaksanaannya melalui instansi yang bersangkutan”(SEMA Nomor 2 Tahun 2019, 2019).

Berdasarkan uraian diatas, dapat diasumsikan bahwa aturan pembagian sebagian gaji mantan suami yang berstatus PNS/ ASN untuk mantan istri sampai istri menikah lagi tidak bertentangan dengan agama atau bermusuhan dengan agama. Sehingga dalam pandangan politik hukum, kebijakan hukum temporer ini (Pasal 8 PP Nomor 10 Tahun 1983) sesuai dengan kebijakan hukum permanen (nilai-nilai sila pertama Pancasila).

Nilai-nilai sila kedua Pancasila, asas prikemanusiaan mengamanatkan bahwa hukum harus melindungi warga negara dan menjunjung tinggi martabat manusia. Pasal 8 ini, bertujuan melindungi hak-hak perempuan pasca perceraian. Sebagaimana SEMA 2 Tahun 2019 di atas, dalam rangka pelaksanaan Perma Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pedoman Mengadili Perkara Perempuan Berhadapan dengan Hukum. Artinya dimata hukum kaum perempuan adalah kaum harus dilindungi karena keterbatasan kemampuannya dalam melakukan perbuatan hukum. Konvensi penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan (*Convention on The Elimination of All Form of Discrimination Against Women /CEDAW*) tahun 1979, menghapuskan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan di semua bidang, serta mempromosikan hak yang sama bagi perempuan dan anak perempuan. Konvensi ini telah diratifikasi oleh Undang-undang Nomor 7 Tahun 1984. Demikian juga dengan Pasal 5 ayat (3) Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan Pasal 3 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 53 Tahun 2021 tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia Tahun 2021 – 2025, mengolongkan perempuan sebagai kelompok rentan (*vulnerable groups*), sehingga perlu perhatian khusus agar hak-haknya terpenuhi termasuk hak-hak pasca perceraian.

Berdasarkan kondisi sosial sebelum terbitnya PP Nomor 10 Tahun 1983, yakni tingginya angka perceraian, banyaknya terjadi perceraian sewenang-wenang tanpa memperhatikan hak-hak perempuan pasca perceraian dan berdasarkan data-data perceraian tahun 2024 yang dikeluarkan oleh Dirjend Badilag MARI hanya 5

% putusan perkara perceraian yang mencantumkan hak-hak perempuan pasca perceraian, maka untuk melindungi hak-hak perempuan sebagai warga negara pemerintah mempertahankan aturan ini sampai sekarang. Aturan ini dibuat dalam rangka memberikan perlindungan terhadap warga negara sekaligus bertujuan untuk mengangkat harkat dan martabat kaum perempuan. Pembagian sebagian gaji suami yang berstatus PNS/ ASN untuk diberikan kepada mantan istri sampai istri menikah lagi, secara tidak langsung akan menjadikan para suami untuk berfikir dua kali untuk bercerai dengan istrinya. Di samping itu aturan ini juga sebagai tindakan preventif agar para suami tidak mudah saja menceraikan istrinya. Tindakan preventif ini di dalam Hukum Islam dikenal dengan *Syadduz zari'ah* (tindakan preventif untuk menolak kerusakan). Sehingga kebijakan hukum pada pasal 8 ini sesuai dengan nilai-nilai sila kedua pada Pancasila.

Nilai-nilai sila ketiga Pancasila, asas kesatuan dan persatuan atau kebangsaan mengamanatkan bahwa hukum Indonesia harus merupakan hukum nasional yang berlaku bagi seluruh bangsa Indonesia. Hukum nasional berfungsi mempersatukan bangsa Indonesia. Sebagaimana konsep politik hukum Abdul Hakim Garuda Nusantara, bahwa kebijakan hukum harus diterapkan secara nasional oleh pemerintah di wilayah kekuasaannya (Yasin, 2018). Artinya kebijakan hukum tersebut berlaku untuk seluruh wilayah negara Indonesia, bukan hanya untuk sebagai daerah saja. Kemudian kebijakan hukum juga berlaku untuk seluruh rakyat Indonesia, bukan hanya untuk sebagian masyarakat saja. Sebagaimana telah diuraikan di atas, niat dasar pemerintah membuat aturan pembagian gaji sebagaimana dimaksud Pasal 8 akan diberlakukan di seluruh wilayah negara Indonesia dan berlaku untuk seluruh bangsa Indonesia (Sears, 1996). Langkah awal pemerintah membuat aturan khusus untuk aparatur negara terlebih dahulu karena akan mudah untuk dilaksanakan. Pemerintah membuat aturan perkawinan dan perceraian bagi pegawai negeri sipil, anggota TNI dan anggota Polri, dengan tujuan agar aparatur negara ini dapat menjadi contoh dan tauladan bagi masyarakat. Pada saatnya nanti akan dibuat aturan yang diberlakukan untuk seluruh masyarakat tanpa membedakan antara aparatur negara dengan masyarakat biasa.

Nilai-nilai sila keempat Pancasila, yaitu asas demokrasi yang mengamanatkan bahwa hubungan antara hukum dan kekuasaan, kekuasaan harus tunduk pada hukum, bukan sebaliknya. Pada analisis terakhir, kekuasaan ada pada rakyat dan wakil-wakilnya. Jika dilihat dari segi historis lahirnya PP 10 Tahun 1983. Presiden Soeharto mengakomodir masukan dari organisasi dharma wanita yang melihat banyaknya tindakan immoral yang dilakukan oleh masyarakat termasuk pejabat negara (Sears, 1996). Perbuatan immoral tersebut adalah pernikahan poligami tidak tercatat (dibawah tangan), tingginya angka perceraian, terjadinya perceraian secara sewenang-wenang tanpa mempertimbangkan perlindungan perempuan pasca perceraian. Meskipun istri Presiden Soeharto yakni Tien Soeharto ikut mendesak agar dibuatkan aturan perkawinan dan perceraian bagi PNS dan pejabat negara, namun desakan tersebut bukan untuk kebaikan pribadi beliau, meskipun Presiden Soeharto juga diisukan selingkuh dengan seorang artis bernama Rahayu Effendi, isu tersebut dibantah oleh Soeharto dalam pidato ulang tahun Kopasanda (B. Wiwoho, 1990). Kasus pernikahan siri pejabat istana (Dewanto) dengan baby sitternya (Rukmini) juga ikut memberikan andil terbentuknya PP ini. Artinya pembentukan PP 10 Tahun 1983 bukanlah atas keinginan pribadi Presiden Soeharto dan bukan untuk kepentingan kekuasaannya, tetapi justru muncul dari desakan masyarakat dalam hal ini pengurus dan anggota dharma wanita daerah sampai kepada dharma wanita pusat (Sears, 1996). Oleh karenanya pembuatan PP Nomor 10 Tahun 1983 yang diubah dengan PP 45 Tahun 1990 tidak mempunyai muatan politik untuk kepentingan dan keuntungan penguasa, sehingga kebijakan hukum pemerintah membuat aturan ini sudah sesuai dengan nilai-nilai pada sila keempat pada Pancasila.

Nilai-nilai sila kelima, yaitu mengandung nilai keadilan sosial, antara lain (1) perlakuan yang adil di segala bidang kehidupan, terutama bidang politik. Ekonomi sosial dan budaya, (2) perwujudan keadilan sosial meliputi seluruh rakyat Indonesia, (3) keseimbangan antara hak dan kewajiban, (4) menghormati hak orang lain, (5) cita-cita masyarakat yang adil dan makmur yang merata material dan spiritual bagi seluruh rakyat Indonesia, (6) cinta akan kemajuan dan pembangunan (Sibuea, 2010).

Pembagian sebagian gaji kepada mantan istri jika dilihat dari nilai-nilai sila kelima ini, tidaklah bertentangan. Perempuan sebagai kaum rentan telah banyak mendapat diskriminasi, sehingga lahir aturan-aturan yang mengatur tentang perlindungan terhadap kaum perempuan, di antara aturan-aturan tersebut adalah Undang-undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (Convention on The Elimination of All Forms Discrimination Against Women/CEDAW), Pasal 5 ayat (3) Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 3 ayat (1) Perpres Nomor 53 Tahun 2021, Perma 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Mengadili Perkara Perempuan Berhadapan Dengan Hukum, SEMA Nomor 1 Tahun 2017, tentang penambahan kalimat pada amar putusan, "... dibayarkan sesaat sebelum ikrar talak diucapkan", SEMA Nomor 3 Tahun 2018, dalam perkara cerai gugat, istri dapat diberikan mut'ah, dan nafkah iddah sepanjang istri tidak nusyuz, Sema 2 Tahun 2019, penambahan amar putusan, ...(hak-hak Perempuan pasca perceraian) yang dibayar sebelum Tergugat mengambil Akta Cerai" dan "penetapan mantan istri berhak terhadap sebagian gaji mantan suami harus dicantumkan dalam amar putusan secara *declaratoir* yang pelaksanaannya dilakukan oleh instansi yang bersangkutan". Pasal 8 PP Nomor 10 Tahun 1983 jo PP 45 Tahun 1990 sejalan dengan peraturan perundang-undangan di atas, sama-sama bertujuan memberikan perlindungan kepada perempuan khususnya pasca perceraian.

Dengan demikian dapat dipahami, bahwa secara filosofis pembentukan PP Nomor 10 Tahun 1983 jo PP Nomor 45 Tahun 1990 telah sesuai dengan kebijakan hukum permanen, yaitu nilai-nilai yang terkandung dalam lima sila pada Pancasila.

5.3. Faktor Yuridis

Tentu menjadi pertanyaan apakah pembentukan PP Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan PP 45 Tahun 1990 telah sesuai dengan prosedur aturan yang berlaku?

Dasar hukum pembentukan PP Nomor 10 Tahun 1983 jo PP Nomor 45 Tahun 1990 adalah Pasal 1 angka (5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menjelaskan bahwa “Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya”.(S. RI, 2011)

Pasal 5, Undang-undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan(S. RI, 2011), menjelaskan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus memenuhi asas sebagai berikut: a) Kejelasan Tujuan dari Peraturan Perundang-undangan tersebut; b) Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan dilakukan oleh lembaga atau Pejabat yang tepat; c) Peraturan Perundangan-undangan yang dibentuk harus sesuai dengan jenis, hierarki, dan materi muatan; d) Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk dapat dilaksanakan; e) Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk memiliki kedayagunaan dan dan kehasilgunaan; f) Memiliki kejelasan rumusan; dan g) Memenuhi prinsip keterbukaan.”

Berdasarkan pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 di atas dapat dipahami, bahwa setiap pembentukan peraturan perundangan harus mempunyai landasan yuridis (*juridische gelding*). Sebuah produk hukum harus mempunyai pertimbangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan atau ilmu perundang-undangan (*gesetzgebungslehre*)(Putriana et al., 2021). Jika dihubungkan dengan pembentukan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No.45 Tahun 1999 terdapat dua aspek yang menjadi pertimbangan yuridis. Pertama, secara formil dan kedua, secara materil. Secara formil landasan yuridis yang memberi kewenangan (*bevoegdheid*) bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan tertentu, sebagaimana dimuat pasal 5 Undang Undang Dasar 1945 yaitu (1) Presiden berhak mengajukan rancangan Undang Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). (2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

Pasal 8 PP 10 Tahun 1983 dan PP 45 Tahun 1990 merupakan peraturan pemerintah yang sengaja dibentuk untuk melaksanakan amanat Undang-Undang

Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 tahun 2019. Meskipun sudah ada Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 sebagai peraturan pelaksanaan undang-undang perkawinan tersebut, namun untuk menjawab kondisi sosial pada saat itu dibutuhkan pembaharuan aturan sehingga persoalan sosial tersebut dapat teratasi.

Sebagaimana konsideran pembentukan PP 10 Tahun 1983 dan konsideran pembentukan PP Nomor 45 Tahun 1999, sesuai dengan tujuan perkawinan yang termaktub dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019, perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan untuk membentuk rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Oleh karena tujuan perkawinan membentuk rumah tangga yang bahagia, kekal, dan abadi maka sedapat mungkin perceraian harus dihindari. Perceraian hanya boleh terjadi apabila telah memenuhi alasan-alasan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Kemudian pegawai negeri sipil sebagai aparatur negeri harus memberi contoh dan tauladan yang baik kepada masyarakat di segala bidang, termasuk contoh dan tauladan bagi masyarakat dalam kehidupan rumah tangganya. Untuk dapat melaksanakan tugas sebagai aparatur negara dengan baik, rumah tangga pegawai negeri sipil harus baik, sehingga ia tidak terganggu dalam menjalankan tugasnya oleh masalah keluarganya. Dalam rangka usaha untuk lebih meningkatkan dan menegakkan disiplin pegawai negeri sipil serta memberikan kepastian hukum dan rasa keadilan dipandang perlu mengubah beberapa ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.

Aturan Pasal 8 PP 10 Tahun 1983 dilatarbelakangi oleh maraknya di kalangan pejabat negara dan pegawai negeri sipil poligami liar (tidak tercatat), tingginya angka perceraian dan perceraian secara sewenang-wenang yang tidak memperhatikan dan memenuhi hak-hak perempuan dan hak anak pasca perceraian. Hal ini berdampak pada buruknya citra pejabat negara dan pegawai negeri sipil di tengah-tengah masyarakat. Di samping itu juga berdampak pada

kehidupan perempuan setelah diceraikan oleh suaminya. Bekas istri harus memikirkan biaya hidup untuk dirinya dan untuk biaya hidup anak-anaknya karena rata-rata pasca perceraian anak tinggal bersama ibunya (Fitria Villa Sahara, 2025). Hal ini akan berdampak buruk kepada bekas istri dan anak-anak. Di antara dampak buruknya, terjadi kasus prostitusi oleh para janda (Simajuntak, 2003), karena harus memenuhi biaya hidup dan terlantarnya pendidikan anak-anak karena tidak ada biaya untuk sekolah dan akan banyak lagi dampak negatif yang ditimbulkan ketika kehidupan bekas istri dan anak tidak terjamin.

Kemudian tiga tahun sebelum lahirnya PP Nomor 10 tahun 1983, anggota TNI sudah memiliki aturan perkawinan dan perceraian melalui Keputusan Menteri Pertahanan Nomor 01/I/1980 tentang Perkawinan, Perceraian, dan Perdamaian di Kalangan Anggota TNI, versi SK tahun 1976 yang telah diubah (Umbara, 2020), demikian pula dengan anggota Polri melalui Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2010 tentang Tata cara Pengajuan Perkawinan, Perceraian, dan Rujuk Bagi Pegawai Negeri Pada Kepolisian Negara Republik Indonesia (Umbara, 2020). Hal ini menunjukkan seluruh aparatur negara dan pejabat negara telah mempunyai aturan tentang perkawinan dan perceraian untuk mengatasi masalah sosial di atas. Tujuannya jika aparatur negara sudah tertib mengenai perkawinan dan perceraian, maka hal ini dapat dijadikan contoh dan tauladan bagi masyarakat dan pada saatnya nanti akan dibuat kebijakan hukum untuk seluruh masyarakat tanpa membedakan aparatur negara atau masyarakat biasa.

Hal-hal di atas menunjukkan bahwa pembentukan aturan hukum pada Pasal 8 PP 10 Tahun 1983 dan PP 45 Tahun 1990 bertujuan untuk melaksanakan amanat Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019. Pemerintah Indonesia dalam hal ini Soeharto sebagai Presiden Republik Indonesia ketika itu membentuk peraturan pemerintah agar persoalan sosial di atas segera teratasi, jika menunggu perubahan terhadap undang-undang perkawinan akan membutuhkan waktu dan perdebatan yang panjang. Aturan tersendiri tentang perkawinan dan perceraian seperti ini juga sudah pernah dibentuk untuk anggota TNI dan Polri. Aturan

perkawinan dan perceraian untuk anggota TNI diatur oleh Menteri Pertahanan melalui Keputusan Menteri Pertahanan Nomor 01/I/1980 tentang Perkawinan, Perceraian, dan Perdamaian di Kalangan Anggota TNI, versi SK tahun 1976 yang telah diubah dan untuk anggota Polri diatur oleh Kapolri dengan Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2010 tentang Tata cara Pengajuan Perkawinan, Perceraian, dan Rujuk Bagi Pegawai Negeri Pada Kepolisian Negara Republik Indonesia. Untuk pegawai negeri sipil diatur oleh Presiden melalui peraturan pemerintah. Hal ini sejalan dengan amanat Pasal 1 angka (5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menjelaskan bahwa “Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya”.

Kebijakan hukum Pasal 8 PP 10 Tahun 1983 dan PP 45 Tahun 1990 setelah diuji dengan kebijakan hukum permanen yaitu Pembukaan dan Pasal-Pasal Undang-Undang Dasar 1945 dan setelah dibahas dengan nilai-nilai yang terkandung dalam lima sila pada Pancasila tidak lah keluar dari garis-garis batasan kebijakan hukum nasional di Indonesia.

Berdasarkan hal tersebut dapat dipahami secara formil landasan yuridis pembentukan Peraturan Pemerintah No 10 Tahun 1983 *Jo* Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 adalah Pasal 5 Undang Undang Dasar 1945. Selanjutnya, secara materil Pasal 67 ayat (2) UU No 1 Tahun 1974 tentang perkawinan mengatur bahwa, segala sesuatu dalam undang-undang ini yang memerlukan pengaturan pelaksanaan, diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah, maka sebagai landasan yuridis secara materil, pembentukan PP No 10 Tahun 1983 *Jo* PP No 45 Tahun 1990 adalah pasal 67 ayat (2) UU No 1 Tahun 1974. Pembentukan PP No 10 Tahun 1983 *Jo* PP No 45 Tahun 1990 dapat dibenarkan sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang sebelumnya (Putriana et al., 2021).

Disamping data di atas, Penulis juga menemukan landasan yuridis dari segi materil pembentukan Pasal 8 PP Nomor 10 Tahun 1983 *jo* PP 45 Tahun 1990, Pasal 41 huruf (C) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan,

“Akibat Putusnya perkawinan: a..., b... c. Pengadilan dapat mewajibkan kepada bekas suami untuk memberikan biaya penghidupan dan/atau menentukan sesuatu kewajiban bagi bekas istri”(Mahkamah Agung RI, 1860).

Data ini menunjukkan bahwa secara yuridis ada dua hal yang mendasari lahirnya PP Nomor 10 Tahun 1983 jo PP Nomor 45 Tahun 1990, yaitu dari segi formil dan materil. Secara formil dasar lahirnya adalah Pasal 5 Undang-Undang Dasar 1945, yaitu: (1) Presiden berhak mengajukan rancangan Undang Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). (2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Secara materil, dasar pembentukan PP 10 Tahun 1983 jo PP Nomor 45 Tahun 1990, adalah pasal 67 ayat (2) UU No 1 Tahun 1974 tentang perkawinan yaitu, hal-hal dalam Undang-Undang ini yang memerlukan pengaturan pelaksanaan, diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah dan Pasal 41 huruf (C), *“Pengadilan dapat mewajibkan kepada bekas suami untuk memberikan biaya penghidupan dan/atau menentukan sesuatu kewajiban bagi bekas istri”*(Mahkamah Agung RI, 1860).

Dalam pandangan politik hukum, lembaga yang berwenang menetapkan kebijakan hukum nasional dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia adalah MPR, DPR, Presiden, dan Menteri(Sibuea, 2010). Tentang kebijakan hukum presiden dituangkan dalam bentuk peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah atau peraturan presiden. Sebagai contoh Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah, menyebutkan, “Pada saat berlakunya Peraturan Pemerintah ini maka Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah dinyatakan tidak berlaku. Demikian pula pada Pasal 37, “Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan”. Dibawahnya ditetapkan oleh presiden dan diundangkan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan dimuat dalam Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 162(PP 78 Tahun 2007, 2007).

Kebijakan hukum presiden di atas sama statusnya dengan kebijakan hukum presiden dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun

1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil yang telah dirubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990. Kedua Peraturan Pemerintah ini ditetapkan oleh Presiden dan diundangkan oleh Sekretaris Negara dan PP Nomor 10 Tahun 1983 telah pula dimuat dalam Lembaran Negara Tahun 1983 Nomor 13. Artinya, dalam pandangan politik hukum hukum pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 telah memenuhi syarat formil dan materil sebagaimana dimaksud oleh Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan kebijakan hukum yang dilakukan oleh Presiden telah sesuai dengan struktur ketatanegaraan yang berlaku di Indonesia.



DAFTAR PUSTAKA

11_K_AG_2001.pdf. (n.d.).

Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, 1 (1990).

Abdul Aziz Muhammad Azzam dan Abdul Wahhab Sayyes Hawwas. (1998). *Fiqh Munakahat: Khitbah, Nikah, dan Talak*. kencana.

Abu Bakr al-Husaini. (1994). *Kifayah al-Akhyar Juz 4*. Dar al-Khair.

Agung, kepaniteraan mahkamah. (2024). *Kompilasi Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Republik Indonesia,*” no. 9 (2024): 1–339. <http://kepaniteraan.mahkamahagung.go.id>. *ompilasi Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Republik Indonesia*. 9, 1–339. <http://kepaniteraan.mahkamahagung.go.id>

Aḥmad bin Zakariyya al-Anṣari. (1998). *Fath al-Wahhab bi Syarḥ Minhaj al-Tullab Juz 2*. Dār al-Kutb al ‘Ilmiyyah, 1998.

Al- Bukhari, M. bin I. (1987). *Al- Jami’ Al-Shahih*. Dar Ibn Katsir.

Al-Anshori, A. A. bin A. (n.d.). *Al -Jami’ li Ahkamil Quran Juz 5*. Dar- al-Kutub.

Al-qarafi, S. ad-D. A. al-A. (n.d.). *Tanqih al-Fushul fi ‘Ilm al-Ushul*.

Al-Syathiby, A. I. (n.d.). *al- Muwafaqat fi Ushul al- Syari’ah*. Dar al-Kutb al- ‘Ilmiyyah.

Andiko, T., & Fauzan, F. (2019). Dilema Perceraian Suami Muslim Pegawai Negeri Sipil di Propinsi Bengkulu. *Al-Ulum*, 19(1), 103–128. <https://doi.org/10.30603/au.v19i1.747>

As-Suyuthi, A. al-R. bin A. B. (1990). *al- Asybah wa al-Nazhair*. Dar al-Kutb al- ‘Ilmiyyah.

Asy-Syaukani, M. bin A. (1994). *Irsyad al-Fuhul fi Tahqiq al-Haqq min ‘Ilm al-Ushul*. Dar al-Kutb al- ‘Ilmiyyah.

- B. Wiwoho, B. C. (1990). *Memorial Jenderal Yoga, Jakarta PT. Bina Rena Pariwara, 1990..pdf*.
- Badan Kepegawaian, P. dan P. K. S. (2022). *Modul Disiplin PNS PP No. 94 Tahun 2021*.
- Bengkalis, P. A. (2015). *Jurnal Kontroversi seputar pembaharuan hukum islam*. 25–36.
- Bisri, C. H. (1997). *Bunga Rampai Peradilan Islam di Indonesia*. Ulul Albab.
- BKN. (2019). Surat Kepala BKN Nomor 6437 tanggal 18 Maret 2022. In *Badan Kepegawaian Negara*.
- Cahyani, A. N., & Junaidy, A. B. (2024). Larangan Bermain Smartphone Saat Berkendara Berdasarkan Prespektif Sad-Dhariah. *COURT REVIEW: Jurnal Penelitian Hukum* (e-ISSN: 2776-1916), 5(02), 1–16. <https://doi.org/10.69957/cr.v5i02.1772>
- Darmodiharjo, D. dan S. (1999). *Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonseia*. PT Gramedia Pustaka Utama.
- Fitria Villa Sahara. (2025). *Pemantauan PEKKA atas Pemenuhan Hak Bagi Perempuan & Anak Pasca Perceraian*. file:///C:/Users/user/Downloads/PEKKA_Penanggap Webinar Hak Pasca Perceraian 190325_v.pdf
- Hakim, A. H. (n.d.). *Mabady Awliayh fi Ushul al Fiqh wa al- Qawaid al- Fiqhiyyah*. Pustaka As-Sa'diyah.
- Halim, A. (n.d.). *Peradilan Agama Dalam Politik Hukum di Indonesia*. PT. Raja Grafindo.
- Hamidi, J. dkk. (2009). *Teori dan Politik Hukum Tata negara*. Total Media.
- Hartono, S. (1991). *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Alumni.
- Herviani, F. (2019). Larangan Menikah Sesuku dalam Adat Minangkabau

- Perspektif Saddu Al-Dzari'ah : Studi Di Nagari Lareh Nan Panjang Kota Padang Panjang. *Sakina : Journal of Family Studies*, 3(2), 2. <http://urj.uin-malang.ac.id/index.php/jfs/article/view/282>
- ibn rusyd. (2016). *Terjemahan Bidayah al-Mujtahid wa Nihayah al-Muqtaṣid* (Fuad Syaifudin Nur (Ed.)). Pustaka al-Kautsar.
- Idris Sarumpaet, M., Tanjung, D., William Iskandar Ps, J. V, Estate, M., Percut Sei Tuan, K., & Deli Serdang, K. (2024). Al-Adillah Al-Mukhtalaf Fiha : Sadd Al-Zari'ah Universitas Islam Negeri Sumatera Utara. *Jhpis*, 3(4), 42–57. <https://doi.org/10.55606/jhpis.v3i4.3981>
- Idrus, A. M. (2021). Kebijakan Pemimpin Negara Dalam Perspektif Kaidah Fikih : Tasarruf Al-Imam Manutun Bil Maslahah. *Al Daulah : Jurnal Hukum Pidana Dan Ketatanegaraan*, 1(1), 123. <https://doi.org/10.24252/ad.v1i1.26278>
- Indonesia, S. R. (2014). PP Nomor 9 Tahun 1975. *PP Republik Indonesia*, 3.
- Islamiyati, I., & Hendrawati, D. (2019). Analisis Politik Hukum Dan Implementasinya. *Law, Development and Justice Review*, 2(1), 104–117. <https://doi.org/10.14710/ldjr.v2i1.5139>
- Kamus Bahasa Indonesia*. (n.d.). Pusat Bahasa Depdiknas.
- Kepegawaian, P. P. (2021). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. *Angewandte Chemie International Edition*, 6(11), 951–952., 2013–2015.
- Khallaf, Abdul W. (2005). *Politik Hukum Islam (terjemah)* (Z. Adnan (Ed.)). TiaraWacana.
- Lawrence M. Friedman. (2009). *System Hukum Dalam Perspektif Ilmu Sosial, The. Legal System: A Sosial Science Perspective*. Nusa Media.
- LJ. Van Apeldorn. (2011). *Pengantar Ilmu Hukum*. Pradnya Paramita.
- Mahkamah Agung RI. (1860). Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang

- Perkawinan. In *Notes and Queries*. <https://doi.org/10.1093/nq/s2-ix.215.112a>
- SEMA Nomor 2 Tahun 2019, Bawas (2019).
https://bawas.mahkamahagung.go.id/bawas_doc/doc/sema_02_2019.pdf
- Manan Bagir. (2000). Pembaruan UUD 1945. *Magister Hukum*, 2.
- MD. Mahfud. (2009). *Politik Hukum di Indonesia*. Rajawali Pres.
- Muhammad, H. (2021). *Islam Agama Ramah Perempuan* (M. A. Fakhri (Ed.)). IRCiSoD.
- Muhammad Khatib al-Syarbini. (2000). *Mughni al-Muhtaj ila Ma'rifah Ma'ani al-Faz al-Minhaj*. Dar al-Kutb al-'Ilmiyyah.
- Muhammad, S. A., Frizhal, A. J., Herni, R., Sri, C., & Esa, A. S. "Presidential C. A. in T. G. E. L. (2024). *AsSyar i {Jurnal} {Bimbingan} {Konseling} {Keluarga}* 6 no. 6(135), 1448–1460.
<https://doi.org/10.47476/assyari.v6i1.5266>
- Mukhtar, Z. A. (2022). *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang: Suatu Upaya Menjaga Kualitas Legislasi di Indonesia*. EA Books.
- Nijal, L., Husti, I., & Jamal, K. (2022). PELAKSANAAN PERATURAN PEMERINTAH NO. 10 TAHUN 1983 PASAL 8 JO. PERATURAN PEMERINTAH NO. 45 TAHUN 1990 TENTANG PEMBERIAN SEPERTIGA GAJI SUAMI PEGAWAI NEGERI SIPIL (PNS) UNTUK ISTRI YANG DI CERAIKAN (Kajian Yuridis Sosiologis Study Kasus Di Riau). *Jurnal Hukum Das Sollen*, 8(2), 347–363.
<https://doi.org/10.32520/das-sollen.v8i2.2118>
- Nusantara Abdul Hakim Garuda. (1985). *Politik Hukum Nasional*.
- pa.bontang. (2025). FGD Kementerian PPN/Bapenas tentang Perlindungan Hak Anak dan Perempuan Pasca Perceraian. *Pa. Bontang.Go.Id*. pa.bontang.go.id
- Pa.Surabaya. (2024). FGD Badilag dengan AIPJ2 tentang Pemenuhan Nafkah Mantan Istri dan Nafkah Anak Pasca Perceraian. *Pa.Surabaya.Go.Id*.

Pemerintah Republik Indonesia. (1984). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1984 Tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women). In *Ekp*.

Pemerintah Republik Indonesia. (1999). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia. In *Lembaran Negara 1999/ No. 165, TLN NO. 3886, LL SETNEG: Hlm 29*.
[https://peraturan.bpk.go.id/Download/33861/UU Nomor 39 Tahun 1999.pdf](https://peraturan.bpk.go.id/Download/33861/UU%20Nomor%2039%20Tahun%201999.pdf)

PP 78 tahun 2007, (2007).

Presiden, P. (2021). *Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia*.

Presiden Republik Indonesia. (2023). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara*. 202875, 1–44.
<https://peraturan.bpk.go.id/Details/269470/uu-no-20-tahun-2023>

PTA Bengkulu. (2024). FGD Bappenas dan AIPJ2 tentang Implementasi Pemenuhan Nafkah Mantan Istri dan Anak Pasca Perceraian. *Pta.Bengkulu.Go.Id*.

Purnadi, P. dan S. S. (1993). *Sendi-sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*. Citra Aditya.

Putri, D. E. K. (2023). Problematika Hukum Terkait Alimony Bagi Mantan Istri PNS Ditinjau Dari Perspektif Pluralisme Hukum. *Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan*, 12(650), 223–239. <https://doi.org/10.28946/rpt.v12i2.3265>

Putriana, S., Wardi, U., & Elfia, E. (2021). Kontrol Negara Terhadap Pegawai Negeri Sipil (Studi Atas Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1983 Jo No.45 Tahun 1990 Tentang Perkawinan). *Indonesian Journal of Religion and Society*, 3(2), 80–90. <https://doi.org/10.36256/ijrs.v3i2.242>

Putusan Nomor 1728/Pdt.G/2020/PA.Slw, (2020).

Putusan Nomor 2168/Pdt.G/2022/PA.Sda, (2022).

Putusan Nomor 6605/Pdt.G/2020/PA.Sbr, (2020).

Putusan Nomor 1397/Pdt.G/2020/PA.Bpp.

Radhi Teuku Muhammad. (1973). Politik hukum. *Prisma*, 6.

PP No. 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, Mahkamah Agung RI 14 (1983).
<https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/64898/pp-no-10-tahun-1983>

RI, K. (1983). SE BAKN No 8 Tahun 1983. *Journal of Craniomandibular Practice*, 1(1), 1–8. <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85025834183&partnerID=40&md5=84a6211723ab734721e05760926ef180>

RI, P. N. (2011). Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Yang Berkaitan Dengan Kompilasi Hukum Islam Serta Pengertian Dalam Pembahasannya. In *Mahkamah Agung RI*.

RI, S. (2011). Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Undang-Undang. *Экономика Региона*, 53(9), 167–169.

Riadi, H. E. (2025). *Perlindungan Hak Asasi Manusia dalam Hukum Keluarga Hak Asasi Manusia (HAM) dan Hukum Keluarga*.

Sadjipto, R. (2000). *Ilmu Hukum*. Citra Aditya Bakti.

Sears, L. J. (1996). *Fantasizing the Feminine in Indonesia*.

Sekretariat Negara Republik Indonesia. (2019). Undang-undang Republik Indonesia No 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan. *Undang-Undang Republik Indonesia*, 006265, 2–6. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/122740/uu-no-16-tahun-2019>

Seroza, C. boy(Dirbinganis B. M. (2024). *Perlindungan Hak Perempuan dan Anak Dalam Putusan Perceraian di Pengadilan Agama*.

Sibuea, H. P. (2010). *Politik Hukum*. Kratakatau Book.

- Simajuntak, B. (2003). *Pengantar Kriminologi dan Patologi Sosial*. Taristo.
- Soedarto. (1986). *Hukum dan Hukum Pidana*. Alumni.
- Suadi, A. (2018). Peranan Peradilan Agama Dalam Melindungi Hak Perempuan Dan Anak Melalui Putusan Yang Memihak Dan Dapat Dilaksanakan / The Role of Religious Court In women and Children Rights Protection Through Partial and Executable Decision. *Jurnal Hukum Dan Peradilan*, 7(3), 353. <https://doi.org/10.25216/jhp.7.3.2018.353-374>
- Suntana, I. (2014). Politik Hukum Islam. In *Pustaka Setia Bandung* (p. 425).
- Suyanto, B. (2003). *Masalah Sosial Anak*. Kencana Prenada Media Group.
- Syaukani, I. dan T. A. A. (2008). *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Raja Grafindo Persada.
- Tim Pustaka Phoenix. (2009). *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Pustaka Phoenix.
- Umbara, C. (2020). *Undang-Undang RI Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam*. Citra Umbara.
- Wahyono Padmo. (1986). *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*. Ghalia Indonesia.
- Wahyono Padmo. (1991). Menyelisik Proses Terbentuknya Undang-Undang. *Forum Keadilan*, 29, 65.
- Wahyuni Herawati, T., & Widanarti, H. (2017). Perlindungan Hak Atas Pembagian Gaji Akibat Perceraian Yang Dilakukan Oleh Pegawai Negeri Sipil. In *DIPONEGORO LAW JOURNAL* (Vol. 6, Issue 2).
- Yasardin. (2025). Praktik Perlindungan Pemenuhan Nafkah bagi Mantan Istri dan Anak Pasca Perceraian di Indonesia. In *Mahkamah Agung Republik Indonesia*. <https://marinews.mahkamahagung.go.id/hukum/praktik-perlindungan-pemenuhan-nafkah-bagi-mantan-istri-0dV>

Yasin, M. N. (2018). *Politik Hukum Ekonomi Syariah*.

Zaidan, A. al-K. (2004). *al-Wajiz fi Syarh al-Qawa'id al-Fiqhiyyah*. Muassasah al- Risalah.

