

## Divorce Dilemma among Husband of Muslim Civil Servants in Bengkulu Province

**Toha Andiko & Fauzan**  
Fakultas Syariah IAIN Bengkulu

---

### Abstract

*This article examines the political system ever undertaken by the Prophet Muhammad especially when he was in Medina. The study finds out that the hadith texts show that the political practices of the Prophet indicated that he not only became the spiritual leader of the Muslims community, but also the leader of the state who made the syûrâ as a system in determining the direction of the government of Madinah. The syûrâ system not only offers a political system but also becomes the basis of ethics in politics so that politicians can improvise in exercising power without violating Islamic ethics. Islam does not set certain systems to be embraced by a predominantly Muslim country, although the term syûrâ is contained in the Qur'an and Hadith, but the most important thing is the substance of the syûrâ that should be the system for every country, especially in Indonesia.*

## Dilema Perceraian Suami Muslim Pegawai Negeri Sipil di Propinsi Bengkulu

### Abstrak

*Artikel ini mengkaji sistem politik yang pernah dilakukan oleh Nabi saw. khususnya ketika beliau berada di Madinah. Studi ini menemukan bahwa teks-teks haditz menunjukkan bahwa praktek politik yang dilakukan oleh Nabi menunjukkan bahwa dia tidak hanya menjadi pemimpin spiritual umat Islam, tetapi juga pemimpin negara yang menjadikan syûrâ sebagai sistem dalam menentukan arah pemerintahan Madinah. Sistem syûrâ tidak hanya menawarkan sistem politik semata, tetapi juga menjadi dasar etika dalam berpolitik sehingga para politisi dapat berimprovisasi dalam menjalankan kekuasaan tanpa melanggar etika Islam. Islam tidak mematok sistem tertentu untuk di anut oleh negara yang mayoritas berpenduduk muslim, meskipun term syûrâ tercantum dalam al-Qur'an maupun Hadis, namun hal paling terpenting adalah substansi dari syûrâ yang selayaknya dijadikan sistem bagi setiap negara khususnya di Indonesia.*

**Kata Kunci:** perceraian, suami muslim, Pegawai Negeri Sipil, Bengkulu

---

Author correspondence

Email: [toha.andiko@gmail.com](mailto:toha.andiko@gmail.com)

Available online at <http://journal.iaingorontalo.ac.id/index.php/au/index>

---

## A. Pendahuluan

Perceraian adalah terputusnya ikatan keluarga yang disebabkan oleh salah satu atau kedua pasangan memutuskan untuk saling meninggalkan, sehingga berhentilah pasangan suami isteri tersebut dalam memenuhi kewajiban dan perannya dalam rumah tangga, termasuk dalam kekacauan yang terjadi di rumah tangga.<sup>1</sup> Pasal 39 ayat 2 Undang-Undang Perkawinan No. 1 Tahun 1974 dan pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 menyebutkan bahwa alasan-alasan yang dapat dijadikan dasar untuk perceraian adalah: 1) Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pemadat, penjudi, dan lain-lain sebagainya yang sukar disembuhkan, 2) Salah satu meninggalkan yang lain selama dua tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain di luar kemauan, 3) Salah satu pihak mendapat hukuman lima tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung, 4) Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan terhadap pihak lain, 5) Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit yang mengakibatkan tidak dapat menjalankan kewajiban sebagai suami atau isteri, 6) Antara suami isteri terus-menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.

Alasan-alasan sebagaimana tersebut di atas, bukan alasan secara keseluruhan harus ada atau terpenuhi semua alasan-alasan tersebut untuk mengajukan perceraian, melainkan cukup salah satu atau beberapa saja di antara alasan-alasan tersebut. Sehingga sifatnya adalah relatif alternatif. Jadi jika misalnya terpenuhi unsur terjadinya perselisihan atau pertengkaran yang berlangsung terus menerus dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga, maka itu sudah cukup dapat menjadi alasan perceraian diajukan ke Pengadilan yang berwenang.

Oleh sebab itu, tuntutan perceraian hanya dapat diajukan oleh pihak yang tidak bersalah dengan salah satu dari 6 alasan tersebut. Maksud pembuat undang-undang adalah agar perceraian itu hanya dimungkinkan jika fakta seperti tersebut di atas benar-benar terjadi.<sup>2</sup> Menurut Undang-Undang Perkawinan, yang dimaksud perceraian adalah penjatuhan talak. Perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang pengadilan setelah pengadilan yang bersangkutan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak. Selain itu, untuk melakukan perceraian harus ada cukup alasan yang mengindikasikan bahwa antara suami isteri itu tidak dapat hidup rukun sebagai suami isteri. Karena konflik yang terjadi terus menerus dalam rumah tangga dan tidak dapat menemukan keharmonisan, maka perceraian sebagai jalan untuk mengakhiri konflik. Dampak perceraian bukan hanya mengakhiri konflik suami isteri, tapi berdampak juga kepada anak dan keluarga di kedua pihak. Kasus perceraian bisa terjadi pada siapa saja,

---

<sup>1</sup> Anik Farida dkk. *Perempuan dalam Sistem Perkawinan dan Perceraian di Berbagai Komunitas*, (Jakarta: Balai Penelitian dan Pengembangan Agama, 2017), h. 17

<sup>2</sup> Titik Triwulan, *Hukum Perdata dalam Sistem Hukum Nasional*, (Jakarta: Kencana, 2011), h. 135

baik masyarakat biasa, tokoh masyarakat, pejabat negara maupun Pegawai Negeri Sipil (untuk selanjutnya disingkat PNS).

Di Propinsi Bengkulu, tingkat perceraian mengalami pasang surut dalam lima tahun terakhir (2013 = 238 kasus; 2014 = 767 kasus; 2015 = 776 kasus; 2016 = 773 kasus; 2017 = 855 kasus, dan 2018 = 886 kasus.<sup>3</sup> Khusus angka perceraian PNS di Bengkulu pada tahun 2017 menunjukkan tren meningkat, terbukti selama bulan Januari sampai Mei 2017, sudah 11 orang yang mengajukan permohonan izin cerai ke Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Provinsi. Enam di antaranya sudah diterbitkan SK persetujuan cerai, dan lima lagi sedang upaya mediasi untuk rujuk kembali. Menurut Kepala BKD Bengkulu, Ari Narsa JS, jika dibandingkan tahun 2016 yang totalnya ada 30 PNS yang mengajukan permohonan izin cerai, tahun 2017 ini tergolong cukup tinggi. Sebab baru empat bulan sudah 11 orang yang mengajukan permohonan izin cerai.<sup>4</sup>

Tulisan yang merupakan hasil penelitian di Propinsi Bengkulu ini, akan mencoba menjawab beberapa pertanyaan berikut ini: 1) Apa sebab-sebab perceraian PNS Muslim ? 2) Bagaimana kendala-kendala perceraian suami PNS Muslim ?, 3) Bagaimana model perceraian suami PNS Muslim untuk mensiasati aturan yang ada? Jenis penelitian ini adalah kualitatif, yaitu suatu pendekatan penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa data-data tertulis atau lisan dari orang atau perilaku yang diamati.<sup>5</sup> Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif dan empiris. Yuridis normatif yaitu suatu pendekatan masalah dengan menelaah dan mengkaji suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkompeten untuk digunakan sebagai dasar dalam melakukan pemecahan masalah, sehingga langkah-langkah dalam penelitian ini menggunakan logika yuridis.<sup>6</sup> Sedangkan yuridis empiris yaitu suatu cara atau prosedur yang digunakan untuk memecahkan masalah dengan menggunakan data primer.<sup>7</sup> Teknik pengumpulan datanya adalah memecahkan masalah penelitian dengan meneliti data primer terlebih dahulu, berupa data yang berasal dari lapangan dengan cara wawancara, untuk kemudian meneliti data sekunder berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku, dan yang lainnya terkait objek penelitian. Selanjutnya disajikan secara deskriptif analisis, yaitu menganalisis dan menyajikan fakta secara sistematis sehingga dapat lebih mudah untuk dipahami dan disimpulkan. Adapun teknik penarikan sample dalam penelitian ini menggunakan *purposive sampling*, yaitu penarikan sample yang dilakukan dengan cara pengambilan subjek atau responden yang didasarkan pada

---

<sup>3</sup> Data Perkara Yang Diterima Pada Pengadilan Agama Kelas IA Bengkulu Tahun 2015-2018.

<sup>4</sup> <http://harianrakyatbengkulu.com/ver3/2017/05/18/perceraian-pns-meningkat-49-973-wanita-jadi-janda/>, diakses tanggal 15 September 2017

<sup>5</sup> Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosda Karya, 1995), h. 4.

<sup>6</sup> Abu Ahmad dan Cholid Nurbuko, *Metodologi Penelitian*, (Jakarta: Bumi angkasa, 2012), h. 23.

<sup>7</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986), h. 6

tujuan tertentu.<sup>8</sup> Selanjutnya, analisis data dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif, karena data-data yang terkumpul tidak berupa angka-angka yang dapat dilakukan pengukuran, tapi pengumpulan data menggunakan pedoman wawancara dan pengamatan<sup>9</sup> di beberapa Pengadilan Agama, Kantor Kementerian Agama, dan Kantor BKPSDM Kota dan Kabupaten yang ada di Propinsi Bengkulu.

## **B. Prosedur Umum Perceraian Pegawai Negeri Sipil**

Secara umum, bagi yang bekerja sebagai PNS baik di Kepolisian, TNI maupun di instansi lainnya dan berkeinginan untuk mengajukan gugatan atau permohonan cerai, harus memperhatikan beberapa aturan terkait yang berlaku di wilayah Republik Indonesia seperti Peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi PNS, Peraturan Pemerintah nomor 45 tahun 1990 tentang perubahan dan peraturan pemerintah nomor 10 tahun 1983 izin perkawinan dan perceraian bagi PNS, Surat Edaran Kepala BAKN nomor: 08/SE/1983 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi PNS, dan Surat Edaran Kepala BAKN nomor: 48/SE/1990 tentang petunjuk pelaksanaan Peraturan Pemerintah nomor 45 tahun 1990 tentang perubahan atas peraturan pemerintah nomor 10 tahun 1983 izin perkawinan dan perceraian bagi PNS. Oleh sebab itu, bagi PNS yang beragama Islam yang akan mengajukan perceraian ke Pengadilan Agama, diharuskan pula untuk memperoleh surat izin cerai terlebih dahulu dari atasannya.

Alasan-alasan yang dapat digunakan untuk mengajukan permohonan izin cerai kepada atasan yang berwenang adalah:<sup>10</sup>

1. Salah satu pihak berbuat zina yang dibuktikan dengan: a.Keputusan Pengadilan, b.Surat Pernyataan dari sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi yang telah dewasa yang melihat perzinahan itu, yang diketahui oleh Pejabat serendah-rendahnya Camat, c.Perzinahan itu diketahui oleh (suami atau isteri) dengan tertangkap tangan. Pihak yang mengetahui segera membuat laporan
2. Salah satu pihak menjadi pemabok, pematat atau penjudi yang sukar disembuhkan, yang dibuktikan dengan: a.Surat Pernyataan dari 2 (dua) orang saksi yang telah dewasa yang mengetahui perbuatan itu, yang diketahui oleh pejabat yang berwajib serendah-rendahnya Camat, b.Surat Keterangan dari dokter atau polisi yang menerangkan bahwa menurut hasil pemeriksaan, yang bersangkutan telah menjadi pemabok, pematat atau penjudi yang sukar disembuhkan/diperbaiki.
3. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama 2 (dua) tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain di luar kemampuannya atau kemauannya yang dibuktikan dengan surat pernyataan dari Kepala

---

<sup>8</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2011), h. 51

<sup>9</sup> Suratman dan H. Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, (Bandung: Alfabeta, 2014), h. 145

<sup>10</sup> Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 45/1990

Kelurahan/Kepala Desa yang disahkan oleh Pejabat yang berwajib serendah-rendahnya Camat.

4. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman yang lebih berat secara terus menerus setelah perkawinan berlangsung yang dibuktikan dengan keputusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap
5. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak lain yang dibuktikan dengan *Visum et Repertum* dari dokter Pemerintah.
6. Antara suami dan isteri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan untuk hidup rukun lagi dalam rumah tangga, yang dibuktikan dengan surat pernyataan dari Kepala Kelurahan / Kepala Desa yang disahkan oleh pejabat yang berwajib serendah-rendahnya Camat.

Menurut penjelasan pasal 3 ayat (1) PP No. 45/1990, ketentuan ini berlaku bagi setiap PNS yang akan melakukan perceraian, yaitu bagi PNS yang mengajukan gugatan perceraian (penggugat) wajib memperoleh izin lebih dahulu dari pejabat, sedangkan bagi PNS yang menerima gugatan perceraian (tergugat) wajib memperoleh surat keterangan lebih dahulu dari pejabat sebelum melakukan perceraian.

Selanjutnya, penjelasan pasal 3 ayat (2) PP No. 45/1990 mengatakan bahwa permintaan izin perceraian diajukan oleh penggugat kepada pejabat secara tertulis melalui saluran hierarki, sedangkan tergugat wajib memberitahukan adanya gugatan perceraian dari suami/istri secara tertulis melalui saluran hierarki dalam jangka waktu selambat-lambatnya enam hari kerja setelah menerima gugatan perceraian.

Berkenaan dengan jangka waktu kewajiban atasan memberikan pertimbangan dan meneruskan kepada pejabat, mengacu pada Pasal 5 ayat (2) PP No. 45/1990:

“Setiap atasan yang menerima permintaan izin dari PNS dalam lingkungannya, baik untuk melakukan perceraian dan atau beristri lebih dari seorang, wajib memberikan pertimbangan dan meneruskannya kepada pejabat melalui saluran hirarkhi dalam jangka waktu selambat-lambatnya 3 bulan terhitung mulai tanggal ia menerima permintaan izin dimaksud.”

Dari beberapa pasal sebagaimana disebut di atas, ada dua hal yang mengatur tentang jangka waktu terkait izin perceraian, yaitu:

1. Jangka waktu bagi PNS yang menjadi tergugat, harus memberitahukan rencana perceraian kepada pejabat, yaitu 6 hari setelah menerima gugatan perceraian.
2. Jangka waktu bagi atasan untuk memberikan pertimbangan dan meneruskannya kepada pejabat melalui saluran hirarkhi, yaitu 3 bulan sejak ia menerima permintaan izin perceraian dari PNS di bawahnya.

Dengan demikian, untuk mendapatkan surat izin cerai dari atasan, PNS tersebut harus mengajukan permohonan izin cerai secara tertulis kepada pejabat yang berwenang dengan mencantumkan alasan perceraian dengan lengkap. Jika pihak yang mengajukan gugatan cerai bukan PNS dan pasangannya adalah PNS, maka yang bersangkutan harus

melaporkan keadaan rumah tangganya serta rencana perceraian kepada atasan pasangannya (suami/isteri) yang PNS tersebut.

### C. Problematika Aturan Perceraian bagi Suami Muslim Pegawai Negeri Sipil

Bagi suami yang beragama Islam, ia harus mengajukan permohonan cerai talak ke Pengadilan Agama.<sup>11</sup> Dalam Kompilasi Hukum Islam pasal 149 dinyatakan bahwa akibat putusannya perkawinan karena talak<sup>12</sup> bagi yang beragama Islam, maka mantan suami wajib: a) memberikan mut'ah (pemberian/nafkah suami kepada istri karena adanya talak) yang layak kepada bekas isterinya, baik berupa uang atau benda, kecuali bekas isteri tersebut *qabla al-dukhul*; b) memberi nafkah, *maskan* (tempat tinggal) dan *kiswah* kepada bekas isteri selama dalam iddah, kecuali bekas isteri telah dijatuhi talak ba'in atau nusyuz dan dalam keadaan tidak hamil; c) melunasi mahar yang masih terhutang seluruhnya, dan separoh apabila *qabla al-dukhul*; d) memberikan biaya hadhanah untuk anak-anaknya yang belum mencapai umur 21 tahun.<sup>13</sup>

Jika suami tersebut seorang PNS, maka sesuai ketentuan PP No.10 Tahun 1983 juncto PP No.45 Tahun 1990: a) Apabila perceraian terjadi atas kehendak PNS pria, maka ia wajib memberikan sebagian gajinya untuk penghidupan istri dan anaknya. b) Pembagian gaji sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah sepertiga untuk PNS pria yang bersangkutan, sepertiga untuk bekas istrinya, dan sepertiga untuk anak-anaknya. c) Apabila dari perkawinan tersebut tidak ada anak, maka pembagian gaji yang wajib diserahkan suami PNS kepada mantan istrinya adalah setengah dari gajinya. d) Pembagian gaji kepada istri tidak diberikan apabila alasan perceraian disebabkan karena istri berzina, atau istri melakukan kekejaman atau penganiayaan berat baik lahir maupun batin, suami dan atau istri menjadi pemabuk, pemadat dan penjudi yang sukar disembuhkan, dan atau istri telah meninggalkan suami selama dua tahun berturut-turut tanpa izin suami dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain di luar kemampuannya. e) Apabila perceraian terjadi atas kehendak istri, maka ia tidak berhak atas pembagian mantan suaminya.

Oleh sebab itu, jika suami muslim yang mengajukan cerai talak ke Pengadilan Agama, maka ia berkewajiban membayar mut'ah, nafkah, maskan, dan biaya hadhanah kepada anaknya sampai berusia 21 tahun. Tapi yang paling memberatkan bagi suami muslim PNS jika ia mengajukan cerai tanpa alasan yang tercantum dalam pasal 1 huruf e PP No.10 Tahun 1983 juncto PP No.45 Tahun 1990, maka si suami juga akan dipotong 2/3 gajinya dengan rincian 1/3 untuk bekas istrinya dan 1/3 untuk anaknya (pasal 1 huruf b), dan jika tidak ada anak, maka 1/2 gajinya diserahkan kepada mantan

---

<sup>11</sup> Pasal 49 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama

<sup>12</sup> Talak adalah ikrar suami di hadapan sidang pengadilan agama yang menjadi salah satu sebab putusannya perkawinan.

<sup>13</sup> Inpres No. 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam

istrinya (pasal 1 huruf c). Beban kewajiban yang berat ini tentu bisa berakibat mantan suami tersebut akan sulit menikah lagi karena gajinya sudah banyak terpotong.

Problematika yang terjadi jika suami muslim PNS mengajukan permohonan cerai talak ke Pengadilan Agama, salah satunya adalah wajib memperoleh izin atau surat keterangan lebih dahulu dari pimpinannya<sup>14</sup>. Karena itu, ia harus memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat<sup>15</sup> atau atasannya di instansi tempat ia bekerja. Suami PNS tersebut, baik yang berkedudukan sebagai pemohon atau tergugat, untuk memperoleh izin atau surat keterangan harus mengajukan permintaan secara tertulis dengan mencantumkan alasan yang lengkap yang mendasari perceraian tersebut (Pasal 3 ayat (2) dan (3) PP 45/1990), dan di sini suami biasanya merasa malu urusan rumah tangganya diketahui orang lain sehingga enggan menceritakannya termasuk kepada atasannya. Adapun bagi suami yang berani meminta izin atasannya, ini juga memerlukan proses investigasi berjenjang dari atasan tersebut. Dalam hal ini, atasan atau pimpinan umumnya agak “segan” memberikan izin, sebab atasannya tersebut berpotensi akan dipanggil hadir di pengadilan untuk dimintai keterangannya dalam persidangan.

Begitu pula bagi suami muslim berstatus PNS yang menerima gugatan perceraian, ia wajib memperoleh surat keterangan lebih dahulu dari pejabat di instansi tempatnya bekerja sebelum melakukan perceraian. Permintaan izin perceraian tersebut diajukan secara tertulis kepada pejabat melalui saluran hirarkhi.<sup>16</sup> Waktu untuk mengurus izin yang dimaksud adalah 3 bulan.<sup>17</sup> Oleh sebab itu, PNS tersebut harus menunggu waktu 3 bulan sejak permohonan izin cerai ia ajukan kepada atasannya, sebelum ia meneruskan gugatannya ke Pengadilan Agama. Di samping itu, bagi suami muslim PNS yang berani mengajukan permohonan izin cerai dari atasannya, ada kemungkinan juga tidak diberikan izin. Dan jika suami muslim PNS tersebut tidak mendapat izin dari pejabat atau atasannya, maka risiko hukum yang akan ditanggung oleh suami PNS itu—jika tetap mengajukan gugatan cerai ke pengadilan-- adalah dijatuhi salah satu hukuman disiplin berat.<sup>18</sup>

#### **D. Sebab-Sebab Perceraian PNS di Propinsi Bengkulu**

##### **1. Kota Bengkulu**

---

<sup>14</sup> Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil

<sup>15</sup> Pejabat yang dimaksud oleh pasal 3 ayat (1) PP 45/1990 berdasarkan pasal 1 huruf b Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil adalah: 1) Menteri; 2) Jaksa Agung; 3) Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen; 4) Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara; 5) Gubernur Kepala Daerah Tingkat I; 6) Pimpinan Bank milik Negara; 7) Pimpinan Badan Usaha milik Negara; 8) Pimpinan Bank milik Daerah; 9) Pimpinan Badan Usaha milik Daerah.

<sup>16</sup> Lihat penjelasan pasal 3 ayat 1 dan 2 Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990.

<sup>17</sup> Lihat pasal 5 ayat 2 Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990.

<sup>18</sup> Lihat pasal 15 ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 45 tahun 1990.

Dari data PNS di Kementerian Agama, dalam lima tahun terakhir angka perceraian terus meningkat. Peningkatan ini juga terjadi di kalangan PNS di lingkungan Pemerintah Kota Bengkulu. Pada tahun ini, dalam tempo empat bulan sudah 15 PNS mengajukan izin bercerai ke Badan Kepegawaian Daerah. Jumlah ini meningkat dibanding beberapa tahun lalu yang hanya 7 hingga 10 orang pertahun. Dari 15 PNS yang mengajukan cerai tersebut, mayoritas fungsionaris guru. Saat ini berkas permohonan izin tersebut masih dikaji di tingkat inspektorat, dan terlebih dahulu inspektorat akan mempertemukan kedua belah pihak.

Tahun 2015, jumlah janda baru di Kota Bengkulu mencapai 829 orang. Tahun 2016 jumlahnya makin meningkat 3,6 persen atau sebanyak 856 orang. Jumlah ini tentu saja selaras dengan penambahan duda baru. Dari angka perceraian ini, terbanyak mengajukan gugatan cerai adalah para istri. Tahun 2015 istri mengajukan gugatan cerai sebanyak 75 persen atau 622 orang. Sedangkan suami mengajukan perceraian sebanyak 25 persen atau 207 orang. Pada tahun 2016, pihak yang mengajukan gugatan cerai masih didominasi para istri. Sebanyak 60 persen atau 514 istri mengajukan gugatan cerai. Sedangkan para suami yang mengajukan perceraian sebanyak 40 persen atau 342 orang.<sup>19</sup>

Berdasarkan catatan di Kantor Pengadilan Agama Kelas 1 A Kota Bengkulu, semua kasus perceraian yang sudah diputus oleh Pengadilan Agama ini dilatarbelakangi oleh berbagai permasalahan seperti masalah pihak ketiga, masalah ekonomi, masalah perselisihan dan masalah-masalah lainnya yang tidak lagi bisa diselesaikan secara kekeluargaan, sehingga cara terakhir ialah melalui perceraian. Menurut Kepala Humas Pengadilan Agama Kelas 1 A Kota Bengkulu, Kamardi SH., hampir 70 persen karena faktor perselisihan dan ekonomi, dan ia memperkirakan, angka perceraian akan meningkat terus. Terbukti sampai Desember 2018, tercatat 886 kasus yang sudah masuk ke Pengadilan Agama Kota Bengkulu, dan yang sudah diputus 874.<sup>20</sup>

Meskipun, pada setiap menangani kasus perceraian, pihak Pengadilan Agama sendiri selalu mengupayakan mediasi agar kedua belah pihak bisa berdamai dan rujuk lagi. Tetapi langkah mediasi hingga saat ini belum bisa mengalahkan keinginan untuk tetap berpisah atau bercerai. “Kita sering lakukan mediasi, tetapi sebanyak mediasi yang kita lakukan hanya sekitar 1 hingga 2 persen yang berhasil dan kedua belah pihak rujuk lagi,” jelasnya. Ia menambahkan, langkah mediasi merupakan langkah yang harus pihaknya terapkan untuk setiap pasangan yang mengajukan perceraian, tetapi terkadang saat pihaknya ingin melakukan mediasi, salah satu pihak yang ingin bercerai tidak hadir. Sehingga mediasi batal dilakukan dan perceraian pun terjadi. “Ini salah satu kendala jika kita lakukan mediasi, karena kedua pihak yang

---

<sup>19</sup> <https://daerah.sindonews.com/read/990181/174/80-persen-perceraian-di-bengkulu-atas-permintaan-istri-1429175345>, diakses 5 Mei 2018.

<sup>20</sup> Data Perkara Yang Diterima Pada Pengadilan Agama Bengkulu Kelas IA Tahun 2018 dan Data Perkara Yang Diputus Pada Pengadilan Agama Bengkulu Kelas IA Tahun 2018



ingin bercerai dan berpisah, pasti tidak mau lagi melakukan mediasi terutama yang usianya masih singkat, tetapi ada juga yang berhasil tergantung kedua belah pihak, ungkapnya.”<sup>21</sup>

## 2. Kabupaten Bengkulu Tengah

Menyoroti tingginya angka perceraian seakan menjadi gaya hidup, Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bengkulu Tengah H. Sipuan, S.Ag.,MM menekankan kepada seluruh Kepala KUA Kecamatan agar meningkatkan peran dari Suscatin dan BP4. Program pendidikan pra nikah (Suscatin) melalui bimbingan bagi pasangan calon pengantin merupakan program yang sangat efektif karena calon pengantin akan mendapatkan pengetahuan dan keterampilan dalam menjalani rumah tangga. Ia mengatakan:

“Di sebagian kalangan, perceraian itu sudah menjadi *lifestyle*, atau sudah menjadi gaya hidup, dan ini perlu menjadi perhatian kita bersama, khususnya KUA yang memiliki tugas pemberian suscatin. "Pelayanan kepada masyarakat di bidang pernikahan sangat besar pengaruhnya dalam pembinaan dan keutuhan sebuah rumah tangga, oleh karena itu KUA kecamatan diharapkan berperan aktif dan benar-benar memfungsikan kursus bagi calon pengantin termasuk mengoptimalkan fungsi dari Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4)" <sup>22</sup>

Melalui Kasi Bimbingan Masyarakat Islam, Kepala Kemenag Benteng menyampaikan agar peran dan fungsi dari KUA ini benar-benar ditingkatkan, karena di samping meningkatkan bimbingan penyuluhan wakaf, zakat, termasuk pendataan jumlah fasilitas keagamaan seperti jumlah masjid, KUA juga berkewajiban menyelesaikan setiap permasalahan dalam pernikahan yang akan berujung pada perceraian.<sup>23</sup>

## 3. Kabupaten Seluma

Di kabupaten Seluma, angka perceraian hingga Juni 2018 mencapai 3.659 orang, dan yang telah melakukan perceraian keseluruhannya sebanyak 4.164 orang. Ini diketahui saat dilakukan pendataan dan perekaman Kartu Tanda Penduduk di 14 kecamatan.

Menurut Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dukcapil) kabupaten Seluma, Hercules Jeraian, dari data saat ini ada 15 orang yang membuat akta perceraian di Dukcapil, dan data itu juga berdasarkan PNS yang telah meninggal dunia, sehingga berstatus duda dan janda. Ia mengatakan:

“Saat ini hanya ada 15 orang saja yang membuat akta perceraian di Dukcapil, data itu baru kami ketahui setelah mereka melakukan pendataan untuk rekam KTP

<sup>21</sup> <https://bengkuluekspress.com/1-685-janda-baru-di-bengkulu/>, diakses 21 Desember 2018.

<sup>22</sup> Disampaikan pada Rakor bulanan bersama seluruh Kepala KUA, Selasa, 6 Maret 2018

<sup>23</sup> <https://bengkulu.kemenag.go.id/berita/502724-kurangi-angka-perceraian-kakemenag-benteng-imbau-tingkatkan-peran-kua>, diakses 17 Mei 2018.

sejak Januari. Jumlah perceraian tertinggi terjadi di Kecamatan Seluma Kota dengan total sebanyak 754, Sukaraja sebanyak 448, Talo 308 orang, Semidang Alas berjumlah 253 orang, Semidang Alas Maras berjumlah 411 orang, Air Periukan 291 orang, Lubuk Sandi 152 orang, Seluma Barat 135 orang, lalu Seluma Timur 251 orang, Seluma Utara 82 orang, Seluma Selatan 200 orang, serta Talo Kecil 164 orang, Ilir Talo 143 orang dan Kecamatan Ulu Talo dengan angka perceraian terkecil sebanyak 67 orang. “Faktor penyebab mereka bercerai dengan alasan ketidakcocokan serta kurang harmonis lagi.”<sup>24</sup>

#### 4. Kabupaten Bengkulu Utara

Menurut Ketua Pengadilan Agama Makmur Bengkulu Utara, perceraian yang ditangani pihaknya pada tahun 2014-2016 sebanyak 460 kasus, berasal dari warga Bengkulu Utara, Mukomuko, dan Kabupaten Bengkulu Tengah. Sebab, Pengadilan Agama Arga Makmur dalam operasionalnya membawahi tiga kabupaten tersebut. Dalam menangani kasus perceraian tersebut, Pengadilan Agama Arga Makmur, tidak serta merta langsung memutuskan, tapi diupayakan ada mediasi antara kedua belah pihak agar masalah tersebut dapat diselesaikan dengan jalan berdamai. Mayoritas penyebab mereka mengajukan cerai di Pengadilan Agama karena faktor ekonomi dan sebagian lagi disebabkan pihak ketiga. Penyebab utama kasus perceraian ini adalah faktor ekonomi.<sup>25</sup>

Dalam kurun waktu 3 tahun terakhir, ada 109 orang Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Kabupaten Bengkulu Utara bercerai. Menurut Ketua Pengadilan Agama I B Arga Makmur, Drs. H. Muhamad Nasir S, SH, MHI melalui Bagian Humas, Drs. Syaiful Bahri SH., ia mengatakan berdasarkan data tahun 2014 ada sebanyak 39 perkara perceraian PNS yang ditangani pihaknya. Kemudian tahun 2015 sebanyak 45 perkara, dan 2016 sebanyak 25 perkara. Sedangkan pada bulan Oktober terhitung dari awal tahun 2018 hingga 30 Oktober, Pengadilan Agama (PA) Kelas I B Kota Arga Makmur Kabupaten Bengkulu Utara, mencatat perkara perceraian yang masuk di PA Arga Makmur, sebanyak 359 perkara, baik yang sudah putus maupun masih dalam proses persidangan. Data ini berdasarkan hasil sidang perceraian yang telah diputuskan Pengadilan Agama Kelas I B Arga Makmur, Bengkulu. Mengenai penyebabnya berbagai macam alasan mulai dari perselingkuhan, kecemburuan serta ketidakakuran atau konflik dengan orang tua masing-masing pasangan.<sup>26</sup>

Hal yang sama juga disampaikan Lisma Haryati, S.Ag, Panitera Muda Hukum PN Arga Makmur. Ia menerangkan di tahun 2018 mulai dari bulan Januari sampai

---

<sup>24</sup> Wawancara dengan Herkules Jeraim, Bengkulu, 6 Oktober 2018

<sup>25</sup> Wawancara dengan MN, Panitera Pengganti Pengadilan Agama Arga Makmur, tanggal 30 Juli 2018

<sup>26</sup> Bengkulu Ekspres (Jawa Pos Group)(5/10/2016) dan Wawancara dengan Jawahir, SH Panitera Muda Gugatan Pengadilan Agama (PA) Kota Arga Makmur Kabupaten Bengkulu Utara, tanggal 2 Nopember 2018

dengan Oktober 2018 ini, kasus perceraian yang diterima sebanyak 424 perkara. Disampaikannya bahwa kasus perceraian yang terjadi di Kabupaten Bengkulu Utara ini, didominasi oleh faktor ekonomi.

“Kebanyakan yang mengajukan perceraian adalah para istri dengan alasan faktor ekonomi dikarenakan suami tak mampu memberi nafkah lebih terhadap kebutuhan keluarga. Kemudian perselingkuhan dalam artian ada kecemburuan dari pihak pengugat yang kita tidak tahu pasti apakah benar dia berselingkuh karna kita tidak menyikapi objek perselingkuhannya yang kita sikapi atau diuraikan oleh hakim adalah tentang pertengkarannya. Untuk faktor ekonomi menjadi alasan utama terjadinya perceraian seperti tak mampu mencukupi kebutuhan anak sekolah, kebutuhan primer dan sekunder”.<sup>27</sup>

## 5. Kabupaten Bengkulu Selatan

Pada tahun 2014 lalu, tercatat sebanyak 462 permohonan kasus perceraian di Pengadilan Agama (PA) Bengkulu Selatan. Kebanyakan kasus gugatan cerai itu diajukan oleh para isteri dengan 294 perkara, sedangkan cerai talak yang diajukan suami ada 168 perkara. Menurut Neli, Panitera Muda Hukum Pengadilan Agama Bengkulu Selatan, kasus perceraian tertinggi oleh pasangan yang masih berusia muda, penyebabnya adalah adanya orang ketiga dalam rumah tangga mereka. Ia mengungkapkan: “Penyebab perceraian karena dinominasi pasangan selingkuh hampir 50 persen, sedangkan sisanya ada karena faktor ekonomi, kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) dan penelantaran oleh suami”. Untuk PNS, kebanyakan juga para istri yang mengajukan perceraian berjumlah 20 orang. Tercatat sudah 16 PNS yang sudah diputus dan resmi bercerai, sementara 4 lagi masih proses. Penyebabnya juga sama kebanyakan kasus perselingkuhan.<sup>28</sup>

Selama rentang waktu 6 tahun terakhir mulai tahun 2011 sampai 2016, ada 2.610 wanita di Bengkulu Selatan yang menjadi janda. “Dari data persidangan, sejak tahun 2011-2016, ada 2610 warga Bengkulu Selatan menjanda,” kata Ketua Pengadilan Agama Manna Bengkulu Selatan, Drs. H. Syazili. SH. MH. didampingi Panitera M. Sahrin S.Ag. Menurut Sahrin, dari data persidangan, setiap tahun jumlah warga yang mengajukan permohonan cerai di Pengadilan Agama Manna selalu bertambah. Dikatakannya, pada tahun 2011 ada 399 permohonan cerai yang masuk, tahun 2012 ada 460 permohonan, tahun 2013 ada 462 permohonan, tahun 2015 ada 587 permohonan dan tahun 2016 ada 619 permohonan. Ditambahkan oleh Sahrin bahwa ribuan perceraian di Pengadilan Agama Manna, pada umumnya disebabkan oleh faktor ekonomi. Akibatnya, membuat suami ringan tangan. Sehingga istri tidak terima dan mengajukan gugatan cerai. Selain itu, ada juga yang disebabkan oleh

<sup>27</sup> <https://penasumatara.co.id/sampai-oktober-tercatat-359-perkara-perceraian-di-pa-arga-makmur/>, diakses 8 Juni 2018

<sup>28</sup> <http://kupasbengkulu.com/selingkuh-dominasi-perceraian-di-bengkulu-selatan>, diakses 9 Juni 2018

hadirnya pihak ketiga. Jadi alasan perceraian pasangan suami istri mayoritas disebabkan permasalahan ekonomi.<sup>29</sup>

Data dari Pengadilan Agama Manna, Kabupaten Bengkulu Selatan, mencatat angka perceraian di kawasan tersebut hingga pertengahan tahun 2018 mencapai 447 kasus. Uniknya, sebagian besar di antaranya ternyata dipicu penggunaan media sosial yang kurang bijak sehingga rentan terjadi salah paham, karena dugaan adanya pihak ketiga, lalu melupakan kewajiban dan tugas masing-masing. “Status dan komentar romantis, serta komunikasi secara sembunyi-sembunyi menjadi pemicu kecemburuan dan pertengkaran yang akhirnya berujung cerai.” Menurut Panitera Pengadilan Agama Manna, Sairun, kendati terbilang cukup tinggi, angka perceraian di Bengkulu Selatan tahun ini ternyata lebih rendah bila dibandingkan dengan periode yang sama pada tahun lalu. Sebab pada 2017 lalu, angka perceraian di kawasan itu mencapai 775. Ia menambahkan, penyebab terjadinya kasus perceraian di Kabupaten Bengkulu Selatan didominasi faktor perselisihan dan pertengkaran akibat adanya pihak ketiga dengan persentase mencapai 80 persen. Perselisihan dan pertengkaran inilah yang kemudian berujung pada gugatan cerai.<sup>30</sup>

## 6. Kabupaten Mukomuko

Badan Kepegawaian, Pendidikan, dan Pelatihan Daerah Kabupaten Mukomuko, melalui Kabid Diklat dan Kesejahteraan Pegawai Badan Kepegawaian, Pendidikan, dan Pelatihan Daerah Kabupaten Mukomuko, Sutrisna, mengungkapkan tingginya jumlah PNS yang menggugat cerai pasangannya pada 2015, yakni sebanyak 14 orang. Jumlah itu meningkat 100 persen dibandingkan tahun sebelumnya. Dari sebanyak 14 orang PNS yang menggugat cerai pasangannya pada 2015, sebanyak 10 orang PNS telah putus atau resmi bercerai, sisanya masih proses. Dan perselingkuhan diduga menjadi penyebab PNS setempat banyak yang bercerai dari pasangannya.

“Kalau ditanya alasannya pasti tidak harmonis. Tetapi semua itu berawal dari rasa cemburu karena diduga pasangannya selingkuh. Ada juga yang langsung mengakui kalau pasangannya selingkuh”.<sup>31</sup>

Ia juga menambahkan, pihaknya selaku pengawas PNS di daerah itu mengetahui penyebab PNS bercerai itu hanya sebatas perselingkuhan saja. Tidak sampai lebih dalam alasan berselingkuh. “Pastinya, perceraian bukan karena faktor ekonomi, karena pasangan PNS ini tidak hanya sebatas ibu rumah tangga, tetapi ada

---

<sup>29</sup><https://bengkuluekspress.com/1-685-janda-baru-di-bengkulu/>, diakses 11 Juni 2018

<sup>30</sup><https://www.inews.id/daerah/regional/173653/media-sosial-jadi-penyebab-maraknya-perceraian-di-bengkulu-selatan>, diakses 8 Agustus 2018

<sup>31</sup><https://www.republika.co.id/berita/nasional/daerah/16/02/05/o22097377-perselingkuhan-jadi-alasan-pns-banyak-bercerai>, diakses 21 Juni 2018

juga yang bekerja sebagai pegawai lainnya. Kalau keduanya pegawai, tidak mungkin mereka selingkuh karena faktor ekonomi.”<sup>32</sup>

Selanjutnya, sejak Januari hingga awal Oktober tahun 2018, Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kabupaten Mukomuko, mencatat sebanyak empat aparatur sipil negara (ASN) di daerah ini mengajukan permohonan cerai. Keempat ASN yang seluruhnya wanita itu bertugas di organisasi perangkat daerah (OPD) berbeda. Dari empat PNS itu, 2 telah resmi bercerai dan 2 lagi masih dalam proses untuk mendapatkan izin dari kepala daerah. Khusus 2 PNS yang masih dalam proses itu, jika disetujui oleh kepala daerah, akan dilanjutkan ke Pengadilan Agama. Gugatan cerai yang disampaikan keempat PNS wanita itu dengan alasan berbeda. Intinya mereka (PNS) itu menyampaikan ketidakcocokan dengan pasangannya.<sup>33</sup>

## 7. Kabupaten Rejang Lebong (Curup)

Pemerintah Kabupaten Rejang Lebong, menyebutkan bahwa tingkat perceraian kalangan PNS di daerah itu cukup tinggi. Menurut Sekretaris Daerah (Sekda) Pemkab Rejang Lebong, Sudirman:

“Tingkat perceraian di kalangan PNS di lingkungan Pemkab Rejang Lebong saat ini tergolong cukup tinggi, hal ini bisa dilihat sepanjang tahun 2014 lalu angka perceraian dikalangan PNS di daerah ini mencapai 20 orang. Tingkat perceraian PNS di daerah tersebut mayoritas diajukan oleh pihak perempuan atau gugat cerai, dengan faktor penyebab beragam mulai dari faktor pihak ketiga, disharmonisasi serta faktor-faktor lainnya”.<sup>34</sup>

Untuk mengurangi angka perceraian di kalangan PNS di daerah ini, pihak yang berwenang dari pejabat pemerintah daerah setempat secara maksimal melakukan pembinaan, bahkan sebelum proses perceraian diajukan ke Pengadilan Agama setempat, pihaknya melakukan upaya penyelesaian secara kekeluargaan agar tidak sampai bercerai. Selain itu, upaya lainnya ialah dengan menyerahkan oknum PNS yang akan bercerai ini ke pihak inspektorat terlebih dahulu guna dilakukan pembinaan, serta akan diajukan ke pihak Baperjakat. Jika langkah-langkah ini tidak bisa menyelesaikan perkaranya, maka diteruskan ke Pengadilan Agama.<sup>35</sup>

## 8. Kabupaten Kaur

Untuk kabupaten Kaur, mayoritas alasan cerai yang diajukan adalah tidak adanya kecocokan dalam rumah tangga. Sehingga ini salah satu yang mengakibatkan

---

<sup>32</sup><https://www.republika.co.id/berita/nasional/daerah/16/02/05/o22097377-perselingkuhan-jadi-alasan-pns-banyak-bercerai>, diakses 21 Juni 2018

<sup>33</sup> [Empat ASN Ajukan Cerai Empat ASN Ajukan Cerai https://bengkuluexpress.com/empat-asn-ajukan-cerai/](https://bengkuluexpress.com/empat-asn-ajukan-cerai/), diakses 11 Juni 2018

<sup>34</sup> <https://bengkulu.antaranews.com/berita/29779/sekda-tingkat-perceraian-pns-rejanglebong-tinggi>, diakses 1 Juli 2018.

<sup>35</sup> <https://bengkulu.antaranews.com/berita/29779/sekda-tingkat-perceraian-pns-rejanglebong-tinggi>, diakses 11 Juni 2018.

keduanya memilih untuk berpisah. PNS yang mengajukan cerai didominasi kalangan pendidik dan umum (bukan PNS Kemenag). Selanjutnya, perceraian juga banyak terjadi karena adanya pihak ketiga yang turut memperkeruh masalah internal rumah tangga mereka. Bahkan ada PNS yang saat ini sudah pisah ranjang selama bertahun-tahun, tetapi secara hukum mereka belum resmi cerai. Dalam menangani masalah tersebut, pihak Inspektorat selalu meminta mereka untuk mempertimbangkan kembali keputusan mereka dengan matang. Karena perceraian merupakan jalan terakhir jika memang kedua belah pihak sudah tidak bisa lagi untuk kembali bersatu. Pihaknya juga selalu mengingatkan dampak psikologis terhadap anak-anak. Oleh sebab itu diharapkan adanya upaya serius pihak terkait untuk meminimalisir kasus perceraian PNS di Kaur. Ia mengakui bahwa memang lebih banyak PNS dibandingkan masyarakat biasa yang bercerai di kabupaten Kaur.<sup>36</sup>

## 9. Kabupaten Kepahiang

Di kabupaten Kepahiang, dari tahun 2016 hingga Juli 2018 terdapat 22 PNS yang bekerja di Pemerintahan Daerah yang mengajukan permohonan surat izin cerai. Umumnya yang mengajukan surat keterangan untuk cerai kepada atasannya adalah PNS wanita, ada yang karena suaminya pengedar narkoba dan obat-obat terlarang, ada yang suaminya penjudi, ada yang suaminya kawin lagi, dan ada pula karena suaminya tidak bekerja. Selain itu, ada pula karena tempat tinggal suami yang jauh di Lampung yang berprofesi sebagai polisi, dan perselingkuhan. Alasan karena pasangannya selingkuh ada 5 kasus, karena judi dan narkoba 2 kasus, karena tempat tinggal yang berjauhan terpisah 2 kasus, kekerasan dalam rumah tangga 3 kasus dan karena ketidakcocokan 10 kasus. Khusus suami muslim PNS yang mengajukan permohonan izin cerai ada 1 orang pada tahun 2017. Ini karena suami merasa tertipu sebab keduanya baru nikah 2 bulan, tapi setelah diperiksa ke dokter ternyata si istri sudah hamil 7 bulan.<sup>37</sup>

Sedangkan PNS yang bekerja di Kementerian Agama yang mengajukan surat permohonan izin cerai dari tahun 2017 hingga Juli 2018 tercatat sebanyak 11 orang. Semuanya dengan alasan ketidakcocokan.

## 10. Kabupaten Lebong

Di kabupaten Lebong, dari tahun 2016 hingga Juli 2018 tercatat 9 orang PNS yang mengajukan surat permohonan izin cerai, dan hanya 1 orang yang berhasil dimediasi hingga tidak jadi bercerai. Sisanya 8 kasus telah dikeluarkan surat izinnya dan berakhir dengan cerai di Pengadilan Agama. Yang dijadikan alasan cerai terdiri dari 3 kasus karena ketidakcocokan, 4 kasus karena perselingkuhan, dan 2 kasus karena faktor ekonomi.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> <https://bengkuluekspress.com/perceraian-pns-meningkat/>, diakses 2 Juli 2018.

<sup>37</sup> Wawancara dengan Kepala BKPSDM Kabupaten Kepahiang tanggal 21 Nopember 2018

<sup>38</sup> Wawancara dengan Kepala BKPSDM Kabupaten Lebong, tanggal 27 Oktober 2018

### **E. Praktik Izin Perceraian bagi PNS di Propinsi Bengkulu**

Terkait dengan jangka waktu yang dibutuhkan PNS yang bekerja di Pemerintahan Daerah non Kementerian Agama, untuk memperoleh izin cerai dari atasannya di Bengkulu, dalam implementasinya pemerintahan kota dan beberapa kabupaten menerapkannya dengan berbagai variasi.

Di kota Bengkulu, berdasarkan standar operasional prosedur izin perkawinan dan perceraian tahun 2018 dari Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Kota Bengkulu bidang Pengembangan, Data dan Pembinaan Aparatur, disebutkan bahwa untuk sampai pada keputusan Walikota tentang pemberian atau penolakan izin perceraian dibutuhkan waktu 20 hari kerja.<sup>39</sup> Ini dengan asumsi PNS yang bersangkutan sudah dimediasi oleh atasan langsung atau OPD tempat ia bekerja selama lebih kurang 3 bulan. Jadi total waktu menunggu bagi PNS yang mengajukan surat izin cerai atau surat keterangan minimal 4 bulan. PNS yang mengajukan surat permohonan harus melampirkan surat keterangan dari RT atau lurah tempat yang bersangkutan berdomisili. Ini dimaksudkan untuk memastikan permasalahan yang dihadapi oleh rumah tangga PNS tersebut, sehingga memudahkan pihak yang berwenang memediasi untuk memanggil dan mendalami permasalahan dengan melacaknya ke pihak ketiga dari orang tua masing-masing pihak atau keluarga lainnya yang dianggap dekat dengan PNS tersebut.<sup>40</sup>

Di kabupaten Seluma, waktu yang dibutuhkan mulai dari mediasi di OPD tempat PNS bekerja maksimal 2 bulan, lalu di BKPSDM maksimal 3 bulan, kemudian di Inspektorat Daerah maksimal 1 bulan. Totalnya maksimal 6 bulan. Ini karena PNS yang akan mengajukan izin cerai harus terlebih dahulu mengajukan permohonan ke Inspektorat Daerah, lalu Inspektorat Daerah membuat surat pengantar ke BKPSDM, lalu dibuat Tim Aparatur Pemerintahan yang akan memediasi. Selanjutnya para pihak dipanggil untuk mendengarkan keterangannya 1-3 kali, dan jika tidak bisa didamaikan, maka akan dikeluarkan Surat Izin atau Rekomendasi yang ditandatangani oleh Sekretaris Daerah atas nama Bupati<sup>41</sup>.

Di kabupaten Bengkulu Tengah, waktu yang dibutuhkan bisa sampai 9 bulan. Ini karena proses mediasi yang harus ditempuh PNS yang akan mengajukan izin cerai dimulai dari OPD tempat yang bersangkutan bekerja selama 3 bulan dengan beberapa kali pemanggilan, lalu upaya mediasi oleh tim pengelola administrasi (mediasi) izin perkawinan dan perceraian yang dibentuk di BKPSDM selama 3 bulan, dan di Sekda bisa sampai 3 bulan.

---

<sup>39</sup> Pemerintah Kota Bengkulu Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan, *Standar Operasional Prosedur Izin Perkawinan dan Perceraian*, 2018, h. 3-5.

<sup>40</sup> Wawancara dengan Ali Martono, Kabid Karir Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Bengkulu, 12 Juli 2018.

<sup>41</sup> Wawancara dengan Fariq Hafiz, Kabid. Pengembangan Kompetensi dan Penilaian Kinerja Aparatur Seluma, 19 Juli 2018.

Begitu juga di kabupaten Bengkulu Utara, waktu yang dibutuhkan bisa lebih dari 9 bulan. Sebab di sini PNS yang akan mengajukan surat izin cerai harus menempuh mediasi 3 kali di OPD tempatnya bekerja, di BP4 terkadang sampai 3 kali, lalu di BKD 3 kali, baru terakhir jika tidak bisa didamaikan juga, diajukan ke Bupati, dan menunggu 1 sampai 2 minggu untuk keluarnya surat izin cerai tersebut.

Di Kabupaten Bengkulu Selatan dan Kaur, waktu yang dibutuhkan untuk memperoleh surat izin atasan antara 6 hingga 9 bulan. Proses yang dijalani oleh PNS yang mengajukan permohonan tersebut dimulai dari atasan langsung tempatnya bekerja, lalu dibuat berita acara pemeriksaan (BAP) oleh kepala OPD, kemudian diteruskan ke BKPSDM untuk dimediasi, selanjutnya ke Inspektorat Daerah untuk dimediasi lagi, dan terakhir ke Sekretaris Daerah untuk ditandatangani Bupati izinnya.

Di kabupaten Kepahiang, dibutuhkan waktu paling sedikit 6 bulan bagi PNS yang akan memperoleh surat izin cerai. Surat permohonan tersebut ditujukan ke atasan langsung, lalu diteruskan ke OPD, lalu ke Kasubdit Disiplin di BKPSDM. Format surat izin dan BAP diserahkan kepada Bupati, lalu Bupati setelah menandatangani mengirimkan lagi ke BKPSDM, dan terakhir BKPSDM memanggil pihak pemohon dan menyerahkan surat yang sudah ditandatangani Bupati. Namun, surat tersebut tidak semuanya berupa izin dengan rekomendasi, tapi ada juga yang ditolak dan ditangguhkan.

Di kabupaten Mukomuko, Rejang Lebong, dan Lebong, waktu yang diperlukan bagi PNS yang akan memperoleh surat izin cerai rata-rata 6 bulan. Proses yang dijalani hampir sama yaitu melalui mediasi atasan langsung, lalu oleh kepala OPD, kemudian dimediasi oleh tim dari BKPSDM yang dipimpin oleh pejabat bidang pembinaan Aparatur Sipil Negara atau bisa juga Kepala BKPSDM langsung, dan terakhir surat izin yang ditandatangani Sekretaris Daerah atas nama Bupati.

Adapun di wilayah Kementerian Agama, proses memperoleh izin cerai untuk bisa diajukan ke pengadilan relatif lebih cepat, antara 1 hingga 3 bulan, tergantung alasan cerainya. Ini karena mediasi yang dilakukan lebih sederhana mulai dari OPD tempat yang bersangkutan bekerja 3 kali, lalu ke BP4 sebanyak 3 kali mediasi, setelah ada surat mediasi dari BP4 dilanjutkan langsung ke Kepala Kemenag dengan mengeluarkan surat rekomendasi.

Di kota Bengkulu, mulai tahun 2015-2018 tercatat ada 75 permohonan izin cerai, 2 ditolak karena tidak memenuhi persyaratan, 60 dikeluarkan izinnya, dan 13 masih dalam proses. Umumnya karena alasan ketidakcocokan. Tapi yang menarik di akhir tahun 2017 hingga 2018, kecenderungannya istri yang minta surat keterangan karena ingin cerai dari suaminya. Trend ini diduga dampak dari keluarnya sertifikasi guru yang menyebabkan PNS wanita merasa mampu dan gengsi memiliki suami yang non PNS yang penghasilannya di bawah gajinya.<sup>42</sup> Khusus tahun 2018, terdapat 3 suami muslim PNS yang mengajukan surat izin cerai.

---

<sup>42</sup> Wawancara dengan Kepala BKPSDM Kota Bengkulu, tanggal 18 September 2018



Di kabupaten Kepahiang, dari tahun 2016 hingga Juli 2018 terdapat 22 PNS yang mengajukan surat izin cerai. Alasannya adalah karena pasangannya selingkuh ada 3 orang, karena judi dan terlibat narkoba 2 orang, karena tempat tinggal yang berjauhan dan terpisah 2 orang, dan sisanya 15 orang karena ketidakcocokan. Sedangkan di Kemenag Kepahiang, dari tahun 2016 sampai 2018, tidak ada pegawainya yang mengajukan izin cerai. Dua orang yang akan bercerai, keduanya bisa dimediasi dan harmonis kembali.

Di kabupaten Argamakmur, dari tahun 2015 hingga Juli 2018, tercatat 32 orang PNS yang mengajukan surat izin cerai. Ada yang disebabkan karena alasan satu pihak selingkuh, alasan adanya kekerasan dalam rumah tangga, dan adanya campur tangan pihak ketiga yang dalam hal ini adalah orang tua isteri. Yang berhasil dimediasi ada 3 orang. Dan suami muslim PNS yang mengajukan ada 3 orang. Sedangkan di Kemenag Argamakmur, dari tahun 2016 sampai Juli 2018, tercatat ada 12 PNS yang mengajukan surat izin cerai, dan hanya 1 pasangan yang berhasil dimediasi sehingga bisa rukun kembali.

Di kabupaten Rejang Lebong, dari 25 orang yang mengajukan surat izin cerai, ada 3 orang yang mencabut permohonan izin cerai karena berhasil dimediasi (2016), dan 2 orang yang sudah keluar surat izinnya tapi tidak jadi bercerai (2017). Ada 6 orang suami muslim PNS yang mengajukan, dan alasan didominasi karena ketidakcocokan.

Di kabupaten Kaur, sejak tahun 2016 hingga Juli 2018, tercatat 15 orang yang mengajukan permohonan izin cerai. Suami yang mengajukan ada 4 orang, dan isteri yang mengajukan ada 11 orang. Di sini juga ada 1 orang yang tidak jadi mengajukan cerai ke Pengadilan Agama, walaupun sudah keluar surat izin dari atasannya. Alasan cerai masih didominasi karena ketidakcocokan, lalu karena istri terlilit hutang (1 kasus), campur tangan orang tua (2 kasus), tempat tinggal yang berjauhan (isteri di Bengkulu Utara dan suami di Kaur) (1 kasus), karena perselingkuhan (4 kasus), dan karena ketidakcocokan (7 kasus).

Di kabupaten Mukomuko, dari tahun 2014 sampai Juli 2018 tercatat 51 PNS yang mengajukan surat permohonan izin cerai. Suami yang mengajukan ada 20 kasus, dan isteri yang mengajukan 31 kasus. Sebanyak 38 orang sudah dikeluarkan izinnya, dan 13 kasus berhasil didamaikan lewat mediasi. Alasan utama karena ketidakcocokan, dan 11 kasus karena perselingkuhan. Sedangkan khusus bagi PNS yang bekerja di kementerian Agama, tercatat sejak tahun 2017 hingga Juli 2018 ada 10 orang yang mengajukan surat izin cerai, 3 orang dari pihak suami dan 7 orang dari pihak isteri.

### **F. Kendala-Kendala Perceraian Suami Muslim PNS di Propinsi Bengkulu**

Dari observasi lapangan dan wawancara dengan berbagai pihak terkait, ditemukan bahwa kendala utama dalam proses perceraian suami muslim PNS di 10 kabupaten dan kota, umumnya adalah izin dari atasan atau pejabat yang berwenang. Bagi PNS yang bekerja di Kemenag, jangka waktunya lebih singkat dan prosesnya dianggap lebih cepat

dibanding PNS yang bekerja di luar instansi Kemenag (Pemda, dan Kementerian lainnya).

Jika di Kemenag, PNS yang akan mengajukan izin PNS harus dibina dahulu oleh BP4, lalu dimediasi oleh Bimas Islam, kemudian dipanggil pihak suami istri untuk dimediasi langsung oleh kepala Kemenag tempat dimana mereka bekerja. Kalau tidak bisa didamaikan juga, maka Kepala Kemenag meneruskan surat permohonan izin dari PNS tersebut ke Kepala Kantor Wilayah Kemenag Propinsi Bengkulu, untuk kemudian dikeluarkan izinnya. Hanya saja, di Kemenag tidak ada batasan waktu minimal dan maksimal proses keluarnya surat izin atasan tersebut. Cepat atau lambat proses surat izin keluar, tergantung dari kebutuhan sesuai alasan yang dikemukakan oleh PNS muslim tersebut.

Berbeda halnya dengan PNS yang bekerja di luar Kemenag, PNS Pemda misalnya, mereka harus dimediasi dan dapat rekomendasi dahulu dari atasan langsung tempat mereka bekerja (OPD), jangka waktunya bisa 3 sampai 6 bulan. Ini dimaksudkan agar kedua belah pihak (pemohon/ suami dan isteri) bisa berpikir lebih panjang untuk mempertimbangkan lebih matang konsekuensi yang akan mereka hadapi jika perceraian terjadi. Lalu dari sini baru mereka bisa mengajukan surat permohonan izin ke Bupati melalui Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM). Di BKPSDM ini lalu dimediasi oleh tim yang sudah dibentuk<sup>43</sup> dengan tahapan pemanggilan suami, lalu isteri yang bisa berlangsung sampai 2 hingga 3 kali dalam masa 1 sampai 3 bulan. Kalau tidak juga bisa dimediasi, maka dilanjutkan ke Sekretaris Daerah, dan di sini pun diupayakan mediasi lagi dalam tempo maksimal 3 bulan. Apabila tidak juga bisa didamaikan, dan PNS pemohon izin berkeras untuk bercerai, maka barulah Bupati atas nama Sekretaris Daerah mengeluarkan surat izin atasan untuk bercerai.

Agak berbeda dengan yang terjadi di Bengkulu Utara, menurut Kepala BKPSDM Argamakmur, PNS yang akan mengajukan surat permohonan izin cerai, harus terlebih dahulu meminta nasehat dan dimediasi oleh BP4 Kemenag, setelah ada rekomendasi dari BP4, barulah surat permohonan mereka bisa diterima dan diproses di BKPSDM.

Oleh sebab itu, kendala utama proses perceraian bagi suami muslim PNS di propinsi Bengkulu pada dasarnya adalah izin dari atasan. Izin dari atasan ini melalui proses yang panjang dan memakan waktu yang cukup lama. Bagi suami muslim PNS yang bekerja di Kementerian Agama, yang bersangkutan harus melalui BP4 terlebih dahulu, lalu ke Bimas Islam, lalu ke Kepala Kemenag, kemudian ke Kepala Kanwil Kemenag Propinsi. Waktunya bisa cepat atau lambat, tergantung dari alasan yang dikemukakan oleh suami muslim PNS tersebut. Jika alasannya karena pihak isteri melakukan hal-hal yang tercela sebagaimana tercantum dalam UU No.1 tahun 1974 dan Inpres No.1 tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam, maka prosesnya bisa

---

<sup>43</sup> Wawancara dengan Ali Martono, Kabid. Karir Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Bengkulu, 11 Agustus 2018.

berlangsung cepat. Tapi jika alasannya masih umum karena ketidakcocokan, maka prosesnya agak lama karena BP4 dan Bimas Islam harus meneliti dan mendalami akar masalah timbulnya ketidakcocokan tersebut. Sedangkan bagi suami muslim PNS yang bekerja di Pemda Kabupaten dan Kota, yang bersangkutan harus menjalani proses yang lebih panjang. Kendala lainnya adalah pemotongan gaji PNS tersebut. Jika suami muslim PNS tersebut memiliki anak, maka gajinya dipotong 2/3, dan jika tidak punya anak, gajinya dipotong 1/2. Ketentuan ini tidak berlaku jika si isteri terbukti berzina, menggunakan narkotika dan zat-zat adiktif yang dilarang, melakukan tindakan kekerasan dalam rumah tangga, atau melakukan tindakan kriminal lainnya.

### **G. Model Perceraian Suami Muslim PNS di Propinsi Bengkulu**

Tata cara pengajuan permohonan dan gugatan perceraian bisa secara tertulis maupun secara lisan. Apabila suami mengajukan permohonan talak, maka permohonan tersebut diajukan di tempat tinggal si istri. Sedangkan apabila istri mengajukan gugatan cerai, gugatan tersebut juga diajukan ke pengadilan di mana si istri tinggal. Dalam hal ini, istri memang mendapatkan kemudahan. Mengenai tempat pengajuan gugatan perceraian, mengacu pada pasal 118 HIR.<sup>44</sup>

Jika sudah mendapat surat izin cerai dari atasan, yang bersangkutan bisa datang ke Pengadilan untuk mendaftarkan perkara perceraian dengan membawa serta persyaratan-persyaratan lainnya yang dibutuhkan seperti KTP, Buku Nikah, Akte kelahiran anak (jika ada anak), surat gugatan atau surat permohonan cerai, dan dokumen penting lainnya.

Apabila belum mempunyai surat gugatan atau surat permohonan cerai, yang bersangkutan bisa minta dibuatkan di bagian Posbakum Pengadilan Agama tersebut. Dan jika semua berkas persyaratan sudah lengkap, selanjutnya dilakukan pendaftaran perceraian di meja pendaftaran dan membayar panjar perkaranya ke bagian kasir.

Bagi yang belum mencantumkan surat izin cerai dari atasan dan sudah terlanjur mendaftarkan perkara perceraian di Pengadilan, maka nantinya majelis hakim akan menunda proses persidangan cerai tersebut maksimal selama 6 bulan. Dalam hal ini, biasanya bagian pendaftaran di Pengadilan Agama menjelaskan terlebih dahulu tentang konsekuensi jika yang bersangkutan tidak bisa mendapatkan surat izin atasan selama proses persidangan dan biaya yang dikeluarkan serta waktu yang dibutuhkan. Oleh sebab itu, jika dalam jangka waktu 6 bulan PNS bersangkutan belum mendapatkan surat izin bercerai dari pejabat yang berwenang, maka opsi yang dapat dilakukan oleh PNS antara lain: pertama, mencabut gugatan/permohonan cerai, atau kedua, membuat surat pernyataan secara tertulis untuk siap menerima segala resiko akibat perceraian.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Helmy Thohir, *Perceraian Menurut UU Perkawinan*, (Bandung: Manjar Maju, 2013), h. 29.

<sup>45</sup> Wawancara dengan Delvi Puryanti, Panitera Pengganti Pengadilan Agama Kelas IA Bengkulu, tanggal 25 Oktober 2018.

Dengan kata lain, PNS yang tetap ingin bercerai meskipun belum atau tidak mendapatkan surat izin dari pejabat yang berwenang, dapat melanjutkan proses persidangan dengan konsekuensi dapat dikenakan sanksi disiplin sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Khusus di Bengkulu, ada beberapa suami muslim PNS yang mau membuat surat pernyataan, tapi ada juga yang belum bisa melengkapi surat izin, mereka lebih memilih mencabut gugatan/permohonan cerainya.<sup>46</sup>

Menurut penjelasan Pasal 3 ayat (1) PP 45/1990, ketentuan ini berlaku bagi setiap PNS yang akan melakukan perceraian, yaitu bagi PNS yang mengajukan gugatan perceraian (penggugat) wajib memperoleh izin lebih dahulu dari pejabat, sedangkan bagi PNS yang menerima gugatan perceraian (tergugat) wajib memperoleh surat keterangan lebih dahulu dari pejabat sebelum melakukan perceraian.

Bagi PNS yang mengajukan gugatan cerai ke Pengadilan tanpa adanya surat izin atau surat keterangan dari atasannya, maka yang bersangkutan bisa dikenai sanksi disiplin berat. Salah satu alasan dijatuhkannya hukuman disiplin berat berdasarkan Pasal 10 angka 13 PP 53/2010 adalah karena pelanggaran terhadap kewajiban menaati peraturan kedinasan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang. Sedang kewajiban menaati peraturan kedinasan adalah salah satunya kewajiban melaporkan perceraian. Adapun jenis hukuman disiplin berat yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (4) PP 53/2010 terdiri dari: a. penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun; b. pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah; c. pembebasan dari jabatan; d. pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS; e. pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

Kemudian, mengenai pejabat yang berhak menentukan jenis hukuman disiplin berat mana yang akan dijatuhkan kepada PNS tersebut, tergantung pada jabatan dari PNS itu. Mengenai pejabat yang berwenang menghukum, dapat dilihat dari Pasal 15 – Pasal 22 PP No.53 Tahun 2010.

Untuk menyikapi aturan sebagaimana tersebut di atas, maka bagi suami muslim PNS di Propinsi Bengkulu yang akan mengajukan permohonan cerai ke Pengadilan Agama, ada yang menempuh cara persis sesuai prosedur yang ada, dan ada pula yang mengabaikan surat izin atasan agar cepat terealisasi keinginannya untuk bercerai. Ada model legal dan ada pula model semi legal. Model legal dimaksud adalah suami muslim PNS tersebut mengajukan permohonan cerai talak langsung ke Pengadilan Agama tanpa izin dari atasan langsung, dan bersedia membuat surat pernyataan di Pengadilan Agama bahwa yang bersangkutan siap bertanggung jawab dan menerima konsekuensi lain jika melanggar ketentuan hukum yang berlaku. Ini sah dan dilakukan oleh pihak Pengadilan Agama karena berpegang pada prinsip “pengadilan tidak boleh menolak perkara”. Ini juga dimaksudkan agar proses perceraian menjadi lebih cepat, sederhana, biaya ringan,

---

<sup>46</sup> Wawancara dengan Delvi Puryanti, Panitera Pengganti PA Kelas IA Bengkulu, tanggal 29 Oktober 2018

dan kedua belah pihak segera mendapat kepastian hukum status perkawinannya. Selain itu, berdasarkan surat edaran Mahkamah Agung, setiap Pengadilan Agama dihimbau agar tidak ada lagi penumpukan sisa perkara lebih dari 10 % hingga akhir tahun, dan masa sidang yang tadinya maksimal 6 bulan, diperpendek jadi 5 bulan.<sup>47</sup>

Sedangkan model semi legal ialah tindakan suami muslim PNS yang merekayasa keadaan. Tindakan ini dilakukan oleh pihak suami jika rumah tangga yang bersangkutan terus cekcok yang berkepanjangan dengan istrinya dan tidak ada lagi peluang untuk didamaikan. Keharmonisan yang tidak tercipta dalam rumah tangga, tentu akan berdampak pada anak dan karir suami PNS. Dalam hal ini, biasanya suami menyuruh istrinya untuk mengajukan gugatan cerai, agar sang suami tidak terkena kewajiban nafkah iddah, mut'ah, maskan (tempat tinggal), dan tidak dipotong 1/3 gajinya oleh atasan tempatnya bekerja. Sebab, apabila perceraian terjadi atas kehendak istri, maka ia tidak berhak atas pembagian mantan suaminya (pasal 1 huruf e PP No. 45/1990). Dan biasanya jika istri yang mengajukan gugatan, dan suaminya tidak hadir pada saat sidang, prosesnya lebih cepat dibandingkan suami yang mengajukan. Karena jika suami yang mengajukan, akan ada sidang pengucapan ikrar talak.<sup>48</sup>

Pada umumnya, hakim Pengadilan Agama tidak mengikuti apa yang tertera dalam PP No.45 Tahun 1990. Karena masalah pembagian gaji tersebut dianggap tidak memenuhi rasa keadilan. Sebab timbulnya hak karena telah melaksanakan kewajiban. Dengan terjadinya perceraian, berarti putuslah perkawinan yang mengakibatkan putus pula kewajiban nafkah suami kepada mantan istrinya.<sup>49</sup> Memang dalam PP No.45 Tahun 1990 tidak menamakan kewajiban tersebut dengan nafkah, tapi dengan ungkapan "wajib" seolah-olah kewajiban tersebut adalah nafkah. Sebab kewajiban suami tersebut berhenti jika mantan istrinya menikah lagi. Kalau pemotongan tetap dilakukan, ini dianggap bertentangan dengan ketentuan hukum Islam, karena kewajiban nafkah suami terhadap mantan istrinya hanya dalam masa iddah.<sup>50</sup>

Dalam kajian fikih, menurut mazhab Hanafi, bekas suami wajib memberikan nafkah kepada bekas istri secara komplit dan utuh, baik makanan, pakaian, dan tempat tinggal selama masa iddah. Sedangkan menurut mazhab Maliki, suami berkewajiban untuk menyediakan akomodasi bagi istri yang dicerainya, bila ia telah bercampur dengannya. Meskipun demikian, suami tidak wajib memberikan nafkah kepada istri yang dicerai talak tiga, tetapi istri yang hamil tetap mendapatkan nafkahnya baik talak satu maupun talak tiga, hingga istri melahirkan anaknya. Adapun masa iddah bagi bekas

---

<sup>47</sup> Wawancara dengan Husniadi, Wakil Ketua Pengadilan Agama Kota Bengkulu, tanggal 17 Oktober 2018

<sup>48</sup> Wawancara dengan Delvi Puryanti, Panitera Pengganti PA Kelas IA Bengkulu, tanggal 29 Oktober 2018

<sup>49</sup> Tri Wahyuni Herawati, Yunanto, Herni Widanarti, "Perlindungan Hak Atas Pembagian Gaji Akibat Perceraian Yang Dilakukan Oleh Pegawai Negeri Sipil", *Diponegoro Law Jurnal*, Vol. 6, No. 2 Tahun 2017, h. 9

<sup>50</sup> Nilkhairi, "Tinjauan Hukum Islam Terhadap Kewajiban Pegawai Negeri Sipil Memberi Nafkah Kepada Bekas Istri Pasca perceraian", *Jurnal Qiyas*, Vol. 2, No. 2, Oktober 2017, h. 217.

istri yang dicerai hidup oleh suaminya, jika istri itu masih haid, maka iddahnya 3 kali suci, jika istri yang ditalak tersebut belum atau tidak haid karena belum saatnya (misal karena usianya belum baligh), atau tidak haid lagi karena sudah tua, maka masa iddahnya adalah 3 bulan.<sup>51</sup>

Selain itu, dianggap tidak logis jika bekas suami PNS tetap berkewajiban memberi nafkah kepada bekas istrinya, selama bekas istrinya belum kawin lagi. Karena kewajiban bekas suami ini tidak disertai dengan hak terhadap bekas istrinya. Apabila bekas istri melakukan kawin *siri* (tidak tercatat) dengan pria lain misalnya, maka perkawinan *siri* tersebut tidak dapat menghapus kewajiban bekas suaminya yang didasarkan pada PP No. 10/1983 jo PP No. 45/1990. Kalau terjadi hal seperti ini, tentu merugikan pihak bekas suami.<sup>52</sup>

Sedangkan jumlah pemotongan yang mencapai 1/3 dari gaji suami, ini juga dianggap merugikan suami karena tidak memperhatikan nasib suami di kemudian hari. Padahal, menurut Sayuti Thalib, kewajiban memberi nafkah kepada istri yang dicerai, seharusnya menurut kemampuan suami. Besar jumlahnya menurut hajat dan adat di tempat masing-masing. Intinya yang menjadi ukuran berapa besar nafkah adalah kemampuan suami.<sup>53</sup> Oleh sebab itu, wajar kiranya dalam hal nafkah ini, hakim Pengadilan Agama cenderung hanya mengacu pada UU Perkawinan No. 1 Tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam sebagai sandaran hukum materinya.

Walaupun ketentuan pemotongan gaji tidak termasuk dalam putusan hakim<sup>54</sup>, tapi suami muslim PNS tersebut tetap khawatir kalau dilaporkan istrinya ke atasan tempatnya bekerja. Oleh sebab itu, jika isteri tidak mau mengajukan gugatan cerai, maka suami berusaha memancing emosi istrinya, sehingga si istri melakukan tindakan kekerasan dalam rumah tangga terhadap suaminya. Suami sengaja mengalah saat terjadi kekerasan, kemudian meminta visum et repertum dari rumah sakit atas kekerasan yang dialaminya dari sang istri. Bukti visum dari rumah sakit ini lalu dijadikan dasar alasan permohonan cerai talak suami ke Pengadilan Agama. Dengan demikian, istri dianggap telah melakukan nusyuz (terkena pasal 149 Kompilasi Hukum Islam) dan istri dianggap telah melakukan kekejaman atau penganiayaan berat baik lahir maupun batin (terkena ketentuan pasal 1 huruf d PP No. 45/1990). Cara ini dimaksudkan oleh suami untuk mempercepat proses perceraian, sekaligus agar gajinya tidak dipotong 1/2 untuk istrinya jika tidak memiliki anak, atau 1/3 untuk isterinya jika memiliki anak. Dan suami hanya

---

<sup>51</sup> Muhammad Jawad Mughniyah, *Fiqh Lima Mazhab*, terj. Masykur AB, (Jakarta: Lentera, 2011), h. 433.

<sup>52</sup> Muhammad Khambali, Yasmirah Mandasari Saragih, "Perlindungan Hak Janda Pegawai Negeri Sipil Atas Gaji Bekas Suaminya", *Jurnal Al- 'Adl*, Vol. X, No. 1, Januari 2018, h. 17.

<sup>53</sup> Sayuti Thalib, *Hukum Kekeluargaan Indonesia*, (Jakarta: UI Press, 2009), h. 78.

<sup>54</sup> Menurut Syafri Amru, MH., hakim tidak ada kewajiban memasukkan dalam putusannya tentang pembagian gaji PNS untuk mantan istrinya, karena pemotongan gaji tersebut adalah kebijakan atasan suami PNS tersebut. Selain itu, peraturan pemerintah tersebut tidak lagi menjadi pertimbangan dalam kasus perceraian PNS, kecuali sebagai syarat administratif saja. Ini karena peraturan pemerintah tersebut bertentangan dengan ketentuan agama Islam dan peraturan pemerintah tersebut bukan hukum materil. Wawancara dengan Hakim Pengadilan Tinggi Agama Bengkulu, tanggal 15 Agustus 2018.

berkewajiban membiayai nafkah anak sebesar  $1/3$ .<sup>55</sup> Model kedua ini dianggap semi legal, karena suami memanfaatkan celah hukum dengan rekayasa keadaan terhadap istrinya, dan melakukan upaya penyelundupan hukum (menjebak istri melakukan pelanggaran) yang sulit untuk dibuktikan secara yuridis formal.

## H. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat disimpulkan:

1. Sebab-sebab perceraian suami muslim PNS di propinsi Bengkulu adalah didominasi karena perselingkuhan 60 %, faktor ekonomi 17%, campur tangan pihak ketiga yaitu dari orang tua atau mertua 12 %, ketidakcocokan lagi dengan pasangan 6%, dan faktor lainnya (judi, terlibat narkoba, kekerasan dalam rumah tangga, tempat tinggal yang berjauhan) 5%.
2. Kendala-kendala yang dihadapi oleh suami muslim PNS yang akan bercerai di propinsi Bengkulu adalah pertama, izin atasan dari pejabat tempatnya bekerja yang cukup lama. Kedua, jika tetap mengajukan gugatan cerai ke Pengadilan Agama tanpa izin atasan, maka yang bersangkutan beresiko terancam hukuman disiplin berat. Ketiga, pemotongan gaji PNS tersebut jika suami yang mengajukan permohonan cerai tanpa alasan yang tercantum dalam pasal 1 huruf e PP No.10 Tahun 1983 juncto PP No.45 Tahun 1990. Jika suami muslim PNS tersebut memiliki anak, maka gajinya dipotong  $2/3$ , dan jika tidak punya anak, gajinya dipotong  $1/2$  untuk mantan istrinya. Ini tentu memberatkan bagi suami jika nantinya ia akan membina rumah tangga baru.
3. Model perceraian suami muslim PNS di propinsi Bengkulu terdiri dari pertama, model legal yaitu dengan mengajukan permohonan cerai talak langsung ke Pengadilan Agama tanpa izin dari atasan langsung, dan bersedia membuat surat pernyataan di Pengadilan Agama bahwa yang bersangkutan siap bertanggung jawab dan menerima konsekuensi lain jika melanggar ketentuan hukum yang berlaku. Kedua, model semi legal yaitu melalui rekayasa dengan menyuruh istrinya untuk menggugat cerai ke Pengadilan Agama, atau jika istri tidak mau, maka sang suami berupaya memancing emosi istrinya agar melakukan kekerasan dalam rumah tangga. Lalu bukti visum dari rumah sakit ini diajukan sebagai alasan untuk mengajukan permohonan cerai talak ke Pengadilan Agama.

---

<sup>55</sup> Wawancara dengan JKN, Advokat Peradi, tanggal 11 Agustus 2018

### Daftar Pustaka

- Ahmad, Abu dan Cholid Nurbuko, *Metodologi Penelitian*, Jakarta: Bumi angkasa, 2012.
- Data Perkara Yang Diputus Pada Pengadilan Agama Kelas IA Bengkulu Tahun 2015-2018.
- Data Perkara Yang Diterima Pada Pengadilan Agama Kelas IA Bengkulu Tahun 2015-2018.
- Farida, Anik, dkk. *Perempuan dalam Sistem Perkawinan dan Perceraian di Berbagai Komunitas*, Jakarta: Balai Penelitian dan Pengembangan Agama, 2017.
- Herawati, Tri Wahyuni, Yunanto, Herni Widanarti, “Perlindungan Hak Atas Pembagian Gaji Akibat Perceraian Yang Dilakukan Oleh Pegawai Negeri Sipil”, *Diponegoro Law Jurnal*, Vol. 6, No, 2 Tahun 2017.
- Khambali, Muhammad, Yasmirah Mandasari Saragih, “Perlindungan Hak Janda Pegawai Negeri Sipil Atas Gaji Bekas Suaminya”, *Jurnal Al-‘Adl*, Vol. X, No. 1, Januari 2018.
- Moleong, Lexy J, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosda Karya, 1995.
- Mughniyah, Muhammad Jawad, *Fiqh Lima Mazhab*, terj. Masykur AB., Jakarta: Lentera, 2011.
- Nilkhairi, “Tinjauan Hukum Islam Terhadap Kewajiban Pegawai Negeri Sipil Memberi Nafkah Kepada Bekas Istri Pasca perceraian”, *Jurnal Qiyas*, Vol. 2, No. 2, Oktober 2017.
- Pemerintah Kota Bengkulu Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan, *Standar Operasional Prosedur Izin Perkawinan dan Perceraian PNS*, 2018.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1986.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2011.
- Suratman dan H. Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung: Alfabeta, 2014.
- Thalib, Sayuti, *Hukum Kekeluargaan Indonesia*, Jakarta: UI Press, 2009.
- Thohir, Helmy, *Perceraian Menurut UU Perkawinan*, Bandung: Manjar Maju, 2013.
- Triwulan, Titik, *Hukum Perdata dalam Sistem Hukum Nasional*, Jakarta: Kencana, 2011.

### Undang-Undang dan Peraturan:

- Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama
- Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil
- Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010



Inpres No. 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam

**Internet:**

<http://harianrakyatbengkulu.com/ver3/2017/05/18/perceraian-pns-meningkat-49-973-wanita-jadi-janda/>, diakses tanggal 15 September 2017

<https://daerah.sindonews.com/read/990181/174/80-persen-perceraian-di-bengkulu-atas-permintaan-istri-1429175345>, diakses 5 Mei 2018.

<https://bengkuluekspres.com/1-685-janda-baru-di-bengkulu/>, diakses 21 Desember 2018.

<https://bengkulu.kemenag.go.id/berita/502724-kurangi-angka-perceraian-kakemenag-benteng-imbau-tingkatkan-peran-kua>, diakses 17 Mei 2018.

<http://penasumatera.co.id/sampai-oktober-tercatat-359-perkara-perceraian-di-pa-arga-makmur/>, diakses 8 Juni 2018

<http://kupasbengkulu.com/selingkuh-dominasi-perceraian-di-bengkulu-selatan>, diakses 9 Juni 2018

<https://bengkuluekspres.com/1-685-janda-baru-di-bengkulu/>, diakses 11 Juni 2018

<https://www.inews.id/daerah/regional/173653/media-sosial-jadi-penyebab-maraknya-perceraian-di-bengkulu-selatan>, diakses 8 Agustus 2018

<https://www.republika.co.id/berita/nasional/daerah/16/02/05/o22097377-perselingkuhan-jadi-alasan-pns-banyak-bercerai>, diakses 21 Juni 2018

<http://mediaindonesia.com/read/detail/27429-perselingkuhan-penyebab-terbesar-perceraian-di-bengkulu>, diakses 21 Juni 2018.

Empat ASN Ajukan Cerai Empat ASN Ajukan Cerai <https://bengkuluekspres.com/empat-asn-ajukan-cerai/>, diakses 11 Juni 2018

<https://bengkulu.antaranews.com/berita/29779/sekda-tingkat-perceraian-pns-rejanglebong-tinggi>, diakses 1 Juli 2018.

<https://bengkuluekspres.com/perceraian-pns-meningkat/>, diakses 2 Juli 2018.

**Wawancara:**

Wawancara dengan Herkules Jeraim, Bengkulu, 6 Oktober 2018

Wawancara dengan MN, Panitera Pengganti Pengadilan Agama Arga Makmur, tanggal 30 Juli 2018

Wawancara dengan Jawahir, SH Panitera Muda Gugatan Pengadilan Agama Kota Arga Makmur Kabupaten Bengkulu Utara, tanggal 2 Nopember 2018

Wawancara dengan Kepala BKPSDM Kabupaten Kepahiang tanggal 21 Nopember 2018

Wawancara dengan Kepala BKPSDM Kabupaten Lebong, tanggal 27 Oktober 2018

Wawancara dengan Ali Martono, Kabid Karir Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Bengkulu, 12 Juli 2018.

Wawancara dengan Fariq Hafiz, Kabid. Pengembangan Kompetensi dan Penilaian Kinerja Aparatur Seluma, 19 Juli 2018.

Wawancara dengan Kepala BKPSDM Kota Bengkulu, tanggal 18 September 2018

Wawancara dengan Ali Martono, Kabid. Karir Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Bengkulu, 11 Agustus 2018.

Wawancara dengan Delvi Puryanti, Panitera Pengganti Pengadilan Agama Kelas IA Bengkulu, tanggal 25 dan 29 Oktober 2018.

Wawancara dengan Syafri Amru, Hakim Pengadilan Tinggi Agama Bengkulu, tanggal 15 Agustus 2018.

Wawancara dengan Husniadi, Wakil Ketua Pengadilan Agama Kelas I A Kota Bengkulu, tanggal 17 Oktober 2018.