

**PERLINDUNGAN HAK ANAK ATAS NAFKAH *MADLIYAH*
AKIBAT PERCERAIAN ORANG TUA YANG BERPROFESI
SEBAGAI PEGAWAI NEGERI SIPIL**

(Studi pada Kantor Gubernur Sumatera Utara)

SKRIPSI

**Diajukan untuk Memenuhi Syarat
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum**

Oleh:

**MAYYAZATUL HANISAH RAHMAD LUBIS
NPM: 1906200562**



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2023**



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJLIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN KEPIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 1913/SK/BAN-PT/AK-KP/PT/XI/2022

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<http://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [fahum](#) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BERITA ACARA

UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA

BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA 1

Panitian Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Kamis, 5 Oktober 2023, Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan, menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : MAYYAZATUL HANISAH RAHMAD LUBIS
NPM : 1906200562
PRODI/BAGIAN : HUKUM / HUKUM PERDATA
JUDUL SKRIPSI : PERLINDUNGAN HAK ANAK ATAS NAFKAH *MADLIYAH* AKIBAT PERCERAIN ORANG TUA YANG BERPROFESI SEBAGAI PEGAWAI NEGERI SIPIL (Studi Pada Kantor Gubernur Sumatera Utara)

Dinyatakan : (A) Lulus Yudisium dengan predikat Istimewa
() Lulus Bersyarat, memperbaiki/Ujian Ulang
() Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian **Hukum Perdata**

PANITIA UJIAN

Ketua

Dr. FAISAL, S.H., M.Hum
NIDN. 0122087502

Sekretaris

Dr. ZAINUDDIN, S.H., M.H
NIDN. 0118047901

ANGGOTA PENGUJI :

1. HARISMAN, S.H., M.H
2. GUNTUR RAMBEY, S.H., M.H
3. Dr. TENGKU ERWINSYAHBANA, S.H., M.Hum

1.

2.

3.



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Kita menyekolahkan putra-putri agar memiliki kompetensi dan tanggapitas

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

UMSU Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 1913/SK/BAN-PT/Ak.KP/PT/XII/2022

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id>

fahum@umsu.ac.id

[umsu.medan](https://www.facebook.com/umsu.medan)

[umsu.medan](https://www.instagram.com/umsu.medan)

[umsu.medan](https://www.tiktok.com/@umsu.medan)

[umsu.medan](https://www.youtube.com/channel/UC...)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

NAMA : MAYYAZATUL HANISAH RAHMAD LUBIS
NPM : 1906200562
PRODI/BAGIAN : HUKUM/ HUKUM PERDATA
JUDUL SKRIPSI : PERLINDUNGAN HAK ANAK ATAS NAFKAH
MADLIYAH AKIBAT PERCERAIAN ORANG TUA YANG
BERSTATUS SEBAGAI PEGAWAI NEGERI SIPIL (STUDI
PADA KANTOR GUBERNUR SUMATERA)

PENDAFTARAN : Tanggal 26 September 2023

Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah lulus dari Ujian Skripsi penulis berhak memakai gelar:

SARJANA HUKUM (S.H)

Diketahui
DEKAN FAKULTAS HUKUM

Dr. Faisal, S.H., M.Hum.

NIDN: 0122087502

REMBEMING

Dr. Tengku Erwinsyahbana, S.H., M.Hum.

NIP/NIDN: 196807001994031004/0006076814



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Sila kunjungi website agar mendapat
tuntutan langsung

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<http://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [umsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.linkedin.com/company/umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/channel/UC...)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : Mayyazatul Hanisah Rahmad Lubis
NPM : 1906200562
PRODI/BAGIAN : Hukum/Hukum Perdata
JUDUL SKRIPSI: Perlindungan Hak Anak Atas Nafkah *Madliyah* Akibat Perceraian Orang Tua yang Berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil (Studi pada Kantor Gubernur Sumatera)

**DISETUJUI UNTUK DISAMPAIKAN KEPADA
PANITIA UJIAN SKRIPSI**

Medan, September 2023

DOSEN PEMBIMBING

Dr. Tengku Erwinsyahbana, S.H., M.Hum.
NIP/NIDN: 196807061994031004/0006076814

UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila mempunyai surat, agar ditunjukkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<http://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [umsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.linkedin.com/umsumedan)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA

NAMA : Mayyazatul Hanisah Rahmad Lubis
NPM : 1906200562
PRODI/BAGIAN : Hukum/Hukum Perdata
JUDUL SKRIPSI : Perlindungan Hak Anak Atas Nafkah *Madliyah* Akibat Perceraian Orang Tua yang Berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil (Studi pada Kantor Gubernur Sumatera Utara)
Pembimbing : Dr. Tengku Erwinsyahbana, S.H., M.Hum.

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
30 - 03 - 2023	Bimbingan Mengenai Judul Skripsi	
03 - 04 - 2023	Bimbingan mengenai Rumusan masalah	
24 - 04 - 2023	Perbaikan Keaslian Penelitian	
15 - 05 - 2023	ACC Proposal Untuk Seminar Proposal	
19 - 06 - 2023	Perbaikan tujuan Penelitian	
27 - 06 - 2023	Perbaikan Judul Skripsi dan rumusan masalah	
24 - 07 - 2023	Perbaikan isi Pembahasan dan latar belakang	
07 - 08 - 2023	Perbaikan kesimpulan dan saran Penelitian	
26 - 09 - 2023	ACC Judul untuk disidangkan	

Diketahui,
DEKAN FAKULTAS HUKUM

(Dr. Faisal, S.H., M.Hum)

DOSEN PEMBIMBING

(Dr. Tengku Erwinsyahbana, S.H., M.Hum)



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila mempunyai surat ke agas dan buktikan
tumbuh dan tanggapnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003
<http://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [f umsumedan](#) [i umsumedan](#) [t umsumedan](#) [u umsumedan](#)

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

NAMA : MAYYAZATUL HANISAH RAHMAD LUBIS
NPM : 1906200562
PROGRAM : Strata Satu (S.1)
FAKULTAS : Hukum
PROGRAM STUDI: Hukum
BAGIAN : Hukum Perdata
JUDUL SKRIPSI : Perlindungan Hak Anak Atas Nafkah *Madliyah* Akibat Perceraian Orang Tua yang Berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil (Studi pada Kantor Gubernur Sumatera)

Dengan ini menyatakan secara sungguh-sungguh, bahwa skripsi yang saya tulis ini untuk keseluruhannya adalah hasil penelitian/karya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Apabila di kemudian hari terbukti bahwa skripsi ini ternyata merupakan plagiat atau hasil karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, September 2023

Saya Yang Menyatakan



MAYYAZATUL HANISAH RAHMAD LUBIS
NPM: 1906200562

ABSTRAK

PERLINDUNGAN HAK ANAK ATAS NAFKAH *MADLIYAH* AKIBAT PERCERAIAN ORANG TUA YANG BERPROFESI SEBAGAI PEGAWAI NEGERI SIPIL

(Studi pada Kantor Gubernur Sumatera Utara)

Mayyazatul Hanisah Rahmad Lubis

Hukum positif di Indonesia tidak ada mengatur secara tegas tentang kewajiban seorang ayah untuk memberikan nafkah *madliyah* (nafkah yang tertunda atau nafkah yang belum diberikan) kepada anak akibat adanya perceraian atau setelah terjadinya perceraian. Kekosongan hukum yang demikian ini tentunya menyebabkan ketidakpastian hukum terkait upaya untuk mewujudkan perlindungan hukum kepada anak secara optimal. Begitu juga dalam hal terjadinya perceraian seseorang pria yang berprofesi sebagai pegawai negeri sipil, diasumsikan dirinya dapat terlepas dari kewajiban untuk memberikan nafkah *madliyah* kepada anak/ anak-anaknya. Fakta yuridis ini perlu dianalisis yang bertujuan untuk mengetahui menjelaskan alasan dan akibat hukum perceraian pegawai negeri sipil tanpa izin, kebijakan nafkah *madliyah* anak akibat perceraian pegawai negeri sipil, serta hambatan pemenuhan nafkah *madliyah* akibat perceraian pegawai negeri sipil dalam upaya perlindungan anak.

Jenis penelitian yang dilaksanakan adalah yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan sinkronisasi hukum. Sifat penelitian ini adalah deskriptif, dan data penelitian yang dianalisis berupa data kewahyuan, data primer, dan data sekunder, sehingga teknik pengumpulan data dilakukan dengan 2 (dua) cara, yaitu metode wawancara dan studi dokumen. Data yang terkumpul dianalisis dengan menggunakan analisis kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pegawai Negeri Sipil dapat diberikan izin perceraian dengan alasan yang cukup bahwa ikatan perkawinan memang tidak dapat dipertahankan, dan apabila PNS bercerai tanpa izin, maka PNS tersebut dapat dijatuhi hukuman disiplin berat. Peraturan perundang-undangan tidak ada secara tegas mengatur tentang nafkah *madliyah anak*, oleh sebab itu hanya Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 yang dijadikan dasar bagi hakim dalam memutus perkara perceraian, jika dalam gugatannya ada dituntut nafkah *madliyah* anak. Tidak adanya regulasi terkait nafkah *madliyah* akibat terjadinya perceraian PNS menjadi faktor penghambat yang utama untuk melindungi anak secara optimal, dan oleh sebab itu, Pemerintah hendaknya membuat kebijakan/regulasi yang terkait kewajiban PNS Pria untuk memberikan nafkah *madliyah* anak dalam hal terjadinya perceraian, sehingga perlindungan kepada anak (korban perceraian) dapat diberikan secara optimal

Kata Kunci: Hak Anak, Nafkah *Madliyah*, Pegawai Negeri Sipil.

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Assalamu 'alaikum warahmatullahi wabarakatuh.

Alhamdulillah rabbil 'alamin, pertama-tama penulis sampaikan rasa syukur kehadiran Allah Subhanahu Wa Ta'ala, yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang atas segala rahmat dan karunia-Nya, sehingga skripsi dengan judul “**Perlindungan Hak Anak Atas Nafkah Madliyah Akibat Perceraian Orang Tua yang Berprofesi sebagai Pegawai Negeri Sipil (Studi pada Kantor Gubernur Sumatera Utara)**”, dapat diselesaikan sebagaimana mestinya dengan segala kekurangan dan kelebihannya. *Shalawat* beserta salam tidak lupa penulis sampaikan kepada Nabi Muhammad *Shalallaahu Alaihi Wassalaam* serta para sahabat dan pengikutnya hingga akhir zaman.

Skripsi ini merupakan salah satu persyaratan bagi mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sesuai dengan kaidah dan metode penyusunan yang telah ditetapkan, keberhasilan penyusunan skripsi ini tidak terlepas dari bantuan moril dan materil, serta bimbingan dari berbagai pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung. Sehubungan hal ini, pertama dan utama sekali penulis ucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya dan rasa takzim, serta penghargaan yang setinggi-tingginya kepada kedua orang tua penulis (Ayahanda Rahmad Hamonangan Lubis dan Ibunda Susi Findiowaty) yang telah mengasuh dan mendidik dengan curahan kasih sayang, sehingga penulis dapat menyelesaikan menyelesaikan studi di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Selanjutnya pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara (Bapak Prof. Dr. Agussani, M.AP.), atas kesempatan yang diberikan untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan Program Sarjana ini. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara (Bapak Assoc. Prof. Dr. Faisal, S.H., M.Hum), atas kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dan demikian juga kepada Wakil Dekan I (Bapak Assoc. Prof. Dr. Zainuddin, S.H., M.H) dan Wakil Dekan III (Ibu Atikah Rahmi, S.H., M.H).

Terimakasih yang tidak terhingga juga disampaikan kepada Bapak Dr. Tengku Erwinsyahbana S.H., M.Hum., selaku dosen Pembimbing yang dengan penuh kesabaran, serta perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan, arahan, dan saran sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang telah berkontribusi dalam memberikan ilmu selama penulis mengikuti perkuliahan.

Tiada hal yang paling indah kecuali persahabatan dengan memori yang paling indah, terkhusus diucapkan juga kepada teman-teman di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang tidak dapat disebutkan satu persatu, terimakasih atas semua kebaikannya, semoga *Allah Subhanahu Wa Ta'ala* membalas kebaikan semuanya.

Akhirnya, tiada gading yang tak retak, retaknya gading karena alami, tiada orang yang tak bersalah, kecuali *Ilahi Robbi*. Mohon maaf atas segala kesalahan selama ini, begitupun disadari bahwa skripsi ini jauh dari sempurna. Untuk itu,

diharapkan ada masukan serta terwujud kesempurnaannya. Terimakasih semua, tiada lain diucapkan selain kata semoga kiranya mendapat balasan dari *Allah Subhanahu Wa Ta'ala* dan mudah-mudahan semuanya selalu dalam lindungannya. *Aamiin, Ya Rabbal Alamin.*

Billahi Fii Sabililhaq, Fastabiqul Khairat, Assalamu 'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Medan, September 2023
Penulis,

Mayyazatul Hanisah Rahmad Lubis
NPM: 1906200562

DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	v
DAFTAR GAMBAR	vii
DAFTAR TABEL	viii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
1. Rumusan masalah	5
2. Faedah penelitian	6
B. Tujuan Penelitian	7
C. Defenisi Operasional	7
D. Keaslian Penelitian	8
E. Metode Penelitian	10
1. Jenis dan pendekatan penelitian	11
2. Sifat penelitian	12
3. Sumber data	13
4. Alat pengumpul data	16
5. Analisis data	17
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	18
A. Jenis-jenis Hak Anak	18
B. Hak-hak Anak dalam Perspektif Hukum Perkawinan	26
C. Perceraian dan Akibat Hukumnya	31
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	35
A. Alasan dan Akibat Hukum Perceraian Pegawai Negeri Sipil Tanpa Izin	35
B. Kebijakan Nafkah <i>Madliyah</i> Anak Akibat Perceraian Pegawai Negeri Sipil	58
C. Hambatan Pemenuhan Nafkah <i>Madliyah</i> Akibat Perceraian Pegawai Negeri Sipil dalam Upaya Perlindungan Anak	67
BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN	72
A. Kesimpulan	72
B. Saran	74

DAFTAR PUSTAKA	75
LAMPIRAN	

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1: Jumlah PNS Pria dan PNS Wanita Tahun 2023	35
Gambar 2: Jumlah PNS Pria dan PNS Wanita yang Bercerai Tahun 2020 sampai dengan 2023	36

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1: Faktor Penyebab Perceraian di Indonesia Tahun 2022	38
Tabel 2: Jumlah Kasus Perceraian di Indonesia Tahun 2022	39
Tabel 3: Perbandingan Faktor Penyebab Perceraian dan Alasan Izin Perceraian PNS	46

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemerintah telah mengesahkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut UU ASN) pada tanggal 15 Januari 2014, dan berdasarkan Pasal 1 angka 3, disebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah seseorang yang berprofesi (diangkat) sebagai pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Setiap PNS berkewajiban untuk melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang dan menaati ketentuan peraturan perundang-undangan.¹ PNS yang melakukan pelanggaran atau tidak memenuhi kewajiban untuk melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang dan tidak menaati ketentuan peraturan perundang-undangan, dapat dijatuhi hukuman disiplin ringan,² yang terdiri dari: (1) teguran lisan; (2) teguran tertulis; atau (3) pernyataan tidak puas secara tertulis.³

Salah satu peraturan perundang-undangan yang harus ditaati oleh PNS adalah Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sebagaimana telah telah diubah dengan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang

¹ Pasal 23 huruf c dan d Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Lihat juga Pasal 3 huruf c dan d Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

² Pasal 9 ayat (1) huruf a dan b Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

³ Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Perubahan Atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (selanjutnya disebut UU Perkawinan), dan termasuk pula peraturan pelaksana dari UU Perkawinan yang diatur pada Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (selanjutnya disebut PP tentang Pelaksanaan UU Perkawinan), sedangkan khusus bagi PNS yang beragama Islam, tentunya harus mentaati ketentuan yang terdapat pada Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam (selanjutnya disebut KHI).

Peraturan lain yang harus ditaati oleh PNS yang akan melangsungkan perkawinan ataupun perceraian adalah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, 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 (selanjutnya disebut PP tentang Izin Perkawinan dan Perceraian).

Terkait dengan masalah perceraian, maka berdasarkan Pasal 39 UU Perkawinan ditentukan bahwa perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang pengadilan setelah pengadilan yang bersangkutan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak, dan untuk melakukan perceraian harus ada cukup alasan, bahwa antara suami isteri itu tidak akan dapat hidup rukun sebagai suami isteri. Berdasarkan Pasal 115 KHI ditentukan pula bahwa perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang Pengadilan Agama setelah Pengadilan Agama tersebut berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak. Khusus bagi PNS

yang akan melakukan perceraian, maka berdasarkan Pasal 3 PP tentang Izin Perkawinan dan Perceraian, PNS tersebut wajib memperoleh izin atau surat keterangan lebih dahulu dari Pejabat (Pimpinan/Atasan) tempat dia bekerja. Permintaan izin tersebut diajukan secara tertulis dengan mencantumkan alasan lengkap yang mendasari permohonan perceraian.⁴

Salah satu aspek yuridis yang perlu diperhatikan dalam kaitannya dengan perceraian adalah tentang akibat hukum dari perceraian tersebut, misalnya: akibat hukum terhadap harta perkawinan, hak dan kewajiban yang timbul pasca perceraian (baik hubungan hukum antara pasangan suami isteri yang telah bercerai maupun hubungan hukum suami isteri yang telah bercerai dengan anak/anak-anaknya). Peraturan perundang-undangan memang telah mengatur akibat hukum perceraian, tetapi yang perlu ditelaah lebih lanjut adalah masalah nafkah *madliyah* kepada anak/anak-anaknya.⁵

Memperhatikan ketentuan yang terdapat pada Undang-undang Perkawinan, PP tentang Pelaksanaan UU Perkawinan, PP tentang Izin Perkawinan dan

⁴ Izin untuk bercerai karena alasan isteri mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai isteri; atau bertentangan dengan ajaran/peraturan agama yang dianut Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan; atau tidak ada alasan sebagaimana ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan; atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; atau alasan yang dikemukakan bertentangan dengan akal sehat, tidak boleh diberikan oleh Pejabat. Lihat Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, 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.

⁵ Nafkah *madliyah* adalah nafkah lampau yang telah dilalaikan oleh suami kepada istri dan anaknya. Lihat Sisca Hadi Velawati, Abdul Rachmad Budiono dan Rachmi Sulistyarni. 2015. "Nafkah Madliyah dalam Perkara Perceraian". *Brawijaya Law Student Journal*. Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, hlm. 3. Nafkah madliyah anak merupakan istilah yang digunakan dalam praktik peradilan agama yang biasa disebut dengan nafkah terutang atau hak seorang anak yang dilalaikan oleh ayahnya. Lihat Ahmad Alif Mustofa. 2018. "Nafkah Madliyah Anak dalam Perspektif Hukum Positif (Studi Atas Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 608/K/AG/2003)". *Skripsi. Program Double Degree*. Malang: Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim dan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, hlm. 49.

Perceraian, serta KHI, ternyata tidak ada satu pun ketentuan yang mengatur tentang kewajiban seorang ayah untuk memberikan nafkah *madliyah* kepada anak/anak-anaknya jika terjadi perceraian.

Pengadilan tentunya dapat memutuskan bahwa ayah wajib memberikan nafkah *madliyah* kepada anak-anaknya, tetapi ironisnya berdasarkan Yurisprudensi Mahkamah Agung Nomor: 608K/AG/2003, tanggal 23 Maret 2005, dalam pertimbangannya disebutkan bahwa kewajiban seorang ayah memberi nafkah kepada anaknya adalah kewajiban yang sifatnya *lil intifa'* (tidak melekat) dan bukan kewajiban yang sifatnya *littamlik* (mutlak), maka kelalaian seorang ayah yang tidak memberikan nafkah *madliyah* kepada anak-anaknya tidak dapat digugat. Berbeda halnya dengan kasus perceraian yang diputus oleh Pengadilan Agama Koto Baru Nomor 309/Pdt.G/2020/PA.KBr, tanggal 2 September 2020, ternyata ayah tetap berkewajiban untuk memberikan nafkah *madliyah* kepada anak-anaknya, dan berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019, tanggal 27 November 2019, tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Agama Mahkamah Agung 2019 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan, disebutkan bahwa nafkah lampau (nafkah *madliyah*) anak yang dilalaikan oleh ayahnya dapat diajukan oleh ibunya atau orang yang secara nyata mengasuh anak tersebut.

Ketiadaan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan terkait dengan nafkah *madliyah* anak/anak-anak akibat terjadinya perceraian dan adanya perbedaan pandangan hakim di pengadilan dalam memberikan putusan untuk mewajibkan ayah memberikan nafkah *madliyah* kepada anak/anak-anaknya (khususnya dalam

perkara perceraian seseorang yang berprofesi sebagai pegawai negeri sipil), diasumsikan dapat menyebabkan ketidakpastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada anak secara optimal. Asumsi seperti ini tentunya perlu dianalisis secara yuridis, dan oleh sebab itu penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: **“Perlindungan Hak Anak Atas Nafkah *Madliyah* Akibat Perceraian Orang Tua yang Berprofesi sebagai Pegawai Negeri Sipil (Studi pada Kantor Gubernur Sumatera Utara)”**, dan hasil penelitian ini disusun sebagai karya ilmiah dalam bentuk skripsi pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

1. Rumusan masalah

Perumusan masalah merupakan kelanjutan dari latar belakang masalah, yaitu menentukan dan atau memilih masalah yang hendak dipecahkan melalui penelitian. Masalah yang dipilih kemudian dirumuskan dalam bentuk pertanyaan-pertanyaan penelitian,⁶ yang dapat dibuat dalam bentuk kalimat tanya atau kalimat pertanyaan sehusus mungkin, tetapi mencerminkan adanya hubungan antara berbagai variabel.⁷ Berdasarkan latar belakang yang uraian di atas, dapat ditarik pokok permasalahan yang menjadi batasan pembahasan skripsi ini, yaitu terkait dengan *nafkah madliyah* anak akibat perceraian PNS, sehingga rumusan masalah penelitian ditetapkan sebagai berikut:

⁶ Nana Sudjana dan Awal Kusumah. 2000. *Proposal Penelitian di Perguruan Tinggi*. Bandung: Sinar Baru Algensindo, hlm. 37.

⁷ Ishaq. 2017. *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi*, Cetakan Kesatu. Bandung: Alfabeta, hlm. 81. Menurut Ronny Kountur dikatakan bahwa Masalah penelitian merupakan pernyataan yang mempersoalkan keberadaan suatu variable atau mempersoalkan hubungan antara variabel pada suatu fenomena. Variabel merupakan suatu arti yang dapat membedakan antara sesuatu dengan yang lainnya. Lihat Ronny Kountur. 2003. *Metode Penelitian untuk Penulisan Skripsi dan Tesis*. Jakarta: PPM, hlm. 35.

- a. Bagaimana alasan dan akibat hukum perceraian pegawai negeri sipil tanpa izin?
- b. Bagaimana kebijakan nafkah *madliyah* anak akibat perceraian pegawai negeri sipil?
- c. Bagaimana hambatan pemenuhan nafkah *madliyah* akibat perceraian pegawai negeri sipil dalam upaya perlindungan anak?

2. Faedah penelitian

Dalam perspektif filsafat ilmu dari aspek aksiologis, maka suatu penelitian harus memberi manfaat atau faedah, baik secara teoritis maupun praktis. Manfaat atau faedah penelitian menyatakan nilai yang dapat dipetik dari penelitian.⁸ Manfaat atau faedah penelitian dapat dibedakan menjadi 2 (dua) bagian, yakni secara teoritis dan praktis.⁹ Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat teoritis dan praktis, sebagai berikut:

- a. Secara teoritis, diharapkan dapat bermanfaat/berfaedah untuk memberikan pemikiran baru guna pengembangan ilmu pengetahuan dan ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum perkawinan dan hukum perlindungan anak di Indonesia.
- b. Secara praktis, diharapkan dapat menjadi masukan konstruktif bagi pemerintah (termasuk Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara) guna merumuskan kebijakan/regulasi (baik pada tingkat pusat maupun daerah) yang terkait dengan upaya perlindungan hukum bagi anak-anak untuk mendapatkan nafkah

⁸ Abdulkadir Muhammad. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 66.

⁹ Isha. *Op. Cit.*, hlm. 85.

madliyah akibat terjadinya perceraian orang tuanya yang khususnya berprofesi sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS).

B. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian merupakan hasil yang akan dicapai dalam penelitian.¹⁰ Tujuan penelitian hukum selalu konsisten dengan rumusan masalah, seberapa banyak masalah dirumuskan, sebanyak itu pula tujuan penelitian yang harus dirumuskan dan akan dicapai. Berdasarkan pokok-pokok permasalahan seperti yang diuraikan di atas, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui dan menjelaskan alasan dan akibat hukum perceraian pegawai negeri sipil tanpa izin.
2. Mengetahui dan menjelaskan kebijakan nafkah *madliyah* anak akibat perceraian pegawai negeri sipil.
3. Mengetahui dan menjelaskan hambatan pemenuhan nafkah *madliyah* akibat perceraian pegawai negeri sipil dalam upaya perlindungan anak.

C. Definisi Operasional

Definisi operasional adalah batasan atau pengertian secara operasional tentang variabel yang diamati atau yang terdapat dalam kerangka konsep yang dikembangkan peneliti,¹¹ sehingga definisi operasional dalam penelitian ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

¹⁰ Bachtiar. 2018. *Metode Penelitian Hukum*. Cetakan Pertama. Pamulang: Unpam Press, hlm. 120.

¹¹ Heri Hermawanto. 2010. *Menyiapkan Karya Tulis Ilmiah*. Jakarta: Trans Info Media, hlm. 48.

1. Anak adalah anak/anak-anak dari orang tua yang berprofesi sebagai pegawai negeri sipil perkawinan putus karena perceraian, dan anak/anak-anak tersebut belum mencapai usia 21 (dua puluh satu) tahun.
2. Pegawai Negeri Sipil adalah seseorang yang berprofesi sebagai Aparatur Sipil Negara pada kantor Pemerintahan Daerah Provinsi Sumatera Utara
3. Nafkah *madhiyah* anak adalah nafkah lampau atau nafkah terdahulu yang belum dipenuhi ayah untuk diberikan pada anak/anak-anaknya pada saat masih terikat perkawinan dengan isterinya.
4. Perceraian adalah putusnya perkawinan seseorang pria berprofesi sebagai Pegawai Negeri Sipil pada kantor Pemerintahan Daerah Provinsi Sumatera Utara melalui putusan pengadilan, baik karena kehendak suami maupun kehendak isteri.
5. Kebijakan adalah semua aturan-aturan hukum yang terkait dengan nafkah *madliyah* anak setelah terjadinya perceraian.
6. Perlindungan hukum adalah perlindungan bagi anak dari Pegawai Negeri Sipil pada kantor Pemerintahan Daerah Provinsi Sumatera Utara untuk mendapat nafkah *madliyah* dari ayahnya akibat bercerai dengan ibunya.

D. Keaslian Penelitian

Pemilihan judul penelitian untuk skripsi ini murni dari pemikiran sendiri dan masih bersifat orisinal, jadi tidak merupakan penelitian ulang dari penelitian yang pernah dilaksanakan peneliti lain, tetapi berdasarkan penelusuran kepustakaan, ada penelitian yang mirip dengan penelitian ini, yang ruang lingkup permasalahan

dianalisis adalah berbeda, antara lain penelitian (skripsi) yang pernah dilaksanakan oleh:

1. Penelitian (skripsi) Ardhy Budi Satria, mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, pada tahun 2019, dengan judul: “Hak Nafkah Anak Pasca Perceraian Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil dan Kompilasi Hukum Islam”. Permasalahan yang diteliti terkait dengan nafkah anak pasca perceraian berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 dan solusi yang diperlukan apabila terjadi penyimpangan terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990.
2. Penelitian (skripsi) Ahmad Alif Mustofa, mahasiswa Program *Double Degree*. Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, pada tahun 2018, dengan judul: “Nafkah Madliyah Anak dalam Perspektif Hukum Positif (Studi Atas Putusan Mahkamah Agung RI Nomor: 608/K/AG/2003)”. Penelitian yang dilaksanakannya difokuskan untuk menganalisis Putusan Mahkamah Agung Nomor: 608/K/AG/2003 tentang penolakan gugatan pemohon kasasi atas nafkah *madliyah* anak dalam hukum positif dan perspektif Islam.
3. Penelitian (skripsi) Nuriel Amiriyyah, mahasiswi Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, pada tahun 2015, dengan judul “Nafkah Madliyah Anak Pasca Perceraian dalam Putusan Mahkamah Agung RI Nomor: 608/AG/2003 Menurut Hukum Islam dan Undang-undang Nomor 23

Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak”. Permasalahan yang diteliti terkait dengan kewajiban seorang ayah yang telah melalaikan nafkah terhadap anak dalam Putusan Mahkamah Agung RI Nomor: 608/K/AG/2003 berdasarkan hukum Islam dan nafkah *madliyah* anak pasca perceraian ditinjau dari aspek perlindungan hak anak berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

E. Metode Penelitian

Terkait usaha untuk mencari jawaban yang benar atas kenyataan yang dihadapinya, maka manusia dapat menempuh berbagai macam cara, baik yang dianggap sebagai usaha yang tidak ilmiah, maupun usaha yang dapat dikualifikasikan sebagai kegiatan-kegiatan ilmiah,¹² yaitu dengan menggunakan suatu metode yang disebut dengan metode penelitian. Penelitian merupakan cara-cara sistematis untuk menjawab masalah yang diteliti, sedangkan sistematis merupakan kata kunci yang berkaitan dengan metode ilmiah, berarti adanya prosedur yang ditandai dengan keteraturan dan ketuntasan.¹³ Metode penelitian dapat pula diartikan sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian.¹⁴

¹² Tengku Erwinsyahbana dan Ramlan. 2017. “Penelitian Kualitatif Bidang Ilmu Hukum dalam Perspektif Filsafat Konstruktivis”. *Borneo Law Review*. Vol. 1 No. 1. Tarakan: Fakultas Hukum Universitas Borneo, hlm. 2-3

¹³ Jonathan Sarwono. 2006. *Metode Penelitian Kuantitatif & Kualitatif*. Yogyakarta: Graha Ilmu, hlm. 15.

¹⁴ Soerjono Soekanto. 2014. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cetakan Ketiga. Jakarta: UI Press, hlm. 6.

Penelitian hukum dapat diartikan sebagai rangkaian kegiatan secara sistematis dan dilakukan dengan berbagai pendekatan serta terencana untuk mengkaji, mempelajari atau menyelidiki suatu permasalahan, sehingga diperoleh pengetahuan teoritis yang dapat memperkaya khasanah ilmu dan/atau digunakan untuk pemecahan permasalahan hukum yang sedang dihadapi.¹⁵ Sesuai dengan topik judul yang diangkat dan terkait dengan masalah yang dianalisis, maka metode yang dipergunakan dalam penelitian ini, sebagai berikut:

1. Jenis dan pendekatan penelitian

Jenis penelitian adalah yuridis normatif, karena data utama yang diteliti merupakan data sekunder (bahan kepustakaan) yang relevan dengan permasalahan yang dianalisis (lazim disebut penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan),¹⁶ atau penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.¹⁷

Pendekatan penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan sinkronisasi hukum. Penggunaan pendekatan perundang-undangan dalam penelitian ini didasarkan pada pendapat Efendi dan Ibrahim, yang mengatakan bahwa suatu penelitian yuridis normatif tentu harus menggunakan pendekatan

¹⁵ Susanto menjelaskan bahwa penelitian hukum adalah penelitian yang diterapkan atau dipraktikkan khusus pada hukum. Lihat F. Sugeng Susanto. 2007. *Penelitian Hukum*. Yogyakarta: CV. Ganda, hlm. 29. Bandingkan juga dengan Marzuki yang menjelaskan bahwa penelitian hukum adalah suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya. Suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi, hal ini sesuai dengan karakter ilmu hukum. Lihat Peter Mahmud Marzuki. 2006. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, hlm. 35.

¹⁶ Ronny Hanitijo Soemitro. 1990. *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Cetakan Keempat. Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 11.

¹⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2018. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: RadaGrafindo Persada, hlm. 14.

perundang-undangan (*statute approach*), berhubung yang akan diteliti adalah aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian,¹⁸ sedangkan pendekatan sinkronisasi hukum digunakan karena ada beberapa peraturan perundang-undangan terkait dengan masalah atau objek yang akan analisis. Sinkronisasi hukum yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah sinkronisasi hukum vertikal dan sinkronisasi hukum horizontal, yang bertujuan untuk mengungkapkan kenyataan perundang-undangan tertentu serasi secara vertikal secara horizontal, jika peraturan perundang-undangan mengatur bidang (hal) yang sama.

2. Sifat penelitian

Penelitian dari sudut sifatnya terdiri dari 3 (tiga) jenis yaitu: penelitian eksploratoris, penelitian deskriptif, dan penelitian eksplanatoris. Suatu penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.¹⁹ Deskriptif berarti bahwa analisis data bersifat deduktif berdasarkan teori atau konsep yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data atau menunjukkan komparasi/hubungan seperangkat data dengan seperangkat data lainnya.²⁰ Berhubung penelitian ini semata-mata melukiskan (menggambarkan) keadaan objek atau peristiwanya, maka dari sudut sifatnya, penelitian ini termasuk penelitian deskriptif, karena dimaksudkan untuk mendeskripsi nafkah *madliyah* anak akibat penceraian PNS.

¹⁸ Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim. 2021. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Depok: Pranadamedia Grup, hlm. 132.

¹⁹ Soerjono Soekanto. *Op. Cit.*, hlm. 9-10.

²⁰ Bambang Sunggono. 1998. *Metodologi Penelitian Hukum*. Cetakan Kedua. Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm. 38.

3. Sumber data

Sumber data penelitian ini ada (3) tiga jenis, terdiri dari data kewahyuan, data primer dan data sekunder, yang dapat dijabarkan sebagai berikut:

- a. Data kewahyuan adalah data yang bersumber dari *Al-Qur'an* dan *Hadist*, yang relevan dengan permasalahan dianalisis.
- b. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari informan pada kantor Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara, dan informan dimaksud adalah Ibu Nurhulaipah (Analisis Peraturan Administrasi pada Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Sumatera Utara) dan Ibu Seriawati Zamasi (Analisis Sumberdaya Manusia pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sumatera Utara).
- c. Data sekunder merupakan data dalam bentuk jadi, seperti data dokumen dan publikasi,²¹ yang terdiri dari:
 - 1) Bahan buku primer, yaitu berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang ada hubungannya dengan pokok permasalahan dianalisis, antara lain:
 - a) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - b) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.
 - c) Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.
 - d) Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
 - e) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

²¹ Soerjono Soekanto. *Op. Cit.*, hlm. 57.

- f) Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.
- g) Undang-undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.
- h) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- i) Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- j) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- k) Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.
- l) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak
- m) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak Menjadi Undang-undang.
- n) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- o) Undang-undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

- p) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- q) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.
- r) Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- s) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.
- t) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.
- u) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- v) Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- w) Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 tentang Pengesahan *Convention on The Rights of The Child* (Konvensi tentang Hak-hak Anak).
- x) Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam.
- y) Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019, tanggal 27 November 2019, tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno

Kamar Mahkamah Agung 2019 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan.

- z) Putusan Mahkamah Agung Nomor: 608K/AG/2003, tanggal 23 Maret 2005.
 - aa) Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor: 57/KMA/SK/IV/2016 tentang Perubahan Atas Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor: 271/KMA/SK/X/2013 tentang Pedoman Penyusunan Kebijakan Mahkamah Agung Republik Indonesia.
 - bb) Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor: 08/SE/1983, tanggal 26 April 1983 tentang Ijin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil
- 2) Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti laporan penelitian, jurnal, artikel ilmiah dan buku-buku yang dianggap berkaitan dengan pokok permasalahan yang diteliti.
- 3) Bahan hukum tesier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, berupa kamus hukum, ensiklopedia atau kamus, internet dan lain-lain.

4. Alat pengumpul data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam melakukan penelitian ini terdiri dari metode wawancara dan metode studi dokumen. Metode wawancara digunakan untuk memperoleh data dari informan pada kantor Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara, sedangkan metode studi dokumen digunakan untuk

memperoleh data sekunder. Data sekunder yang dimaksudkan diperoleh dari perpustakaan, yaitu Perpustakaan Daerah Provinsi Sumatera Utara, Perpustakaan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dan Perpustakaan Universitas Sumatera Utara, maupun dari berbagai sumber lainnya.

5. Analisis data

Data yang telah diperoleh, baik berupa data kewahyuan, dan data primer maupun data sekunder, untuk selanjutnya dianalisis dengan menggunakan analisis kualitatif. Menurut Muhammad dan Djaali dijelaskan bahwa analisis kualitatif dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang mengacu pada penelaahan atau pengujian yang sistematis mengenai suatu hal dalam rangka menentukan bagian-bagian, hubungan di antara bagian dan hubungan bagian dalam keseluruhan.²²

²² Farouk Muhammad dan H. Djaali. 2005. *Metodologi Penelitian Sosial*. Edisi Revisi, Jakarta: PTIK Press dan Restu Agung, hlm. 93.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Jenis-jenis Hak Anak

Anak merupakan amanah dan karunia dari Tuhan Yang Maha Esa. Menjaga dan melindunginya merupakan kewajiban semua orang, karena dalam diri anak terdapat harkat, martabat dan hak-haknya sebagai manusia yang harus dijunjung tinggi dan dihormati setiap orang. Hak anak adalah bagian dari hak asasi manusia yang wajib dijamin, dilindungi, dan dipenuhi oleh orang tua, keluarga, masyarakat, negara, pemerintah, dan pemerintah daerah,²³ bahkan dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia, ditentukan bahwa setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang, serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.²⁴

Dalam perspektif Islam, hak (asasi) anak telah disebutkan secara tegas dalam *Al-Qur'an*, antara lain:

1. Hak untuk hidup (Surat *Al-Isra'*: 31)

وَلَا تَقْتُلُوا أَوْلَادَكُمْ خَشْيَةَ إِمْلَاقٍ نَحْنُ نَرْزُقُهُمْ وَإِيَّاكُمْ إِنَّ قَتْلَهُمْ كَانَ خِطْئًا كَبِيرًا

²³ Pasal 1 angka 12 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 dan telah diubah kembali dengan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak Menjadi Undang-undang.

²⁴ Lihat Pasal 28B ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Artinya: “Janganlah kamu membunuh anak-anakmu karena takut miskin. Kamilah yang memberi rezeki kepada mereka dan (juga) kepadamu. Sesungguhnya membunuh mereka itu adalah suatu dosa yang besar”.²⁵

2. Hak atas identitas diri atau kejelasan *nasab* (Surat *al-Ahzab*: 5)

أَدْعُوهُمْ لِأَبَائِهِمْ هُوَ أَقْسَطُ عِنْدَ اللَّهِ فَإِنْ لَمْ تَعْلَمُوا آبَاءَهُمْ فَاخْوَانُكُمْ فِي الدِّينِ وَمَوَالِيكُمْ وَلَيْسَ عَلَيْكُمْ جُنَاحٌ فِيمَا أَخْطَأْتُمْ بِهِ وَلَكِنْ مَا تَعَمَّدَتْ قُلُوبُكُمْ وَكَانَ اللَّهُ غَفُورًا رَحِيمًا

Artinya: “Panggillah mereka (anak angkat itu) dengan (memakai) nama bapak mereka. Itulah yang adil di sisi Allah. Jika kamu tidak mengetahui bapak mereka, (panggillah mereka sebagai) saudara-saudaramu seagama dan maula-maula mu. Tidak ada dosa atasmu jika kamu khilaf tentang itu, tetapi (yang ada dosanya) apa yang disengaja oleh hatimu. Allah Maha Pengampun lagi Maha Penyayang”.²⁶

3. Hak untuk hidup sehat (Surat *al-Baqarah*: 233)

وَالْوَالِدَاتُ يُرْضِعْنَ أَوْلَادَهُنَّ حَوْلَيْنِ كَامِلَيْنِ لِمَنْ أَرَادَ أَنْ يُنَمِّمَ الرِّضَاعَةَ وَعَلَى الْمَوْلُودِ لَهُ رِزْقُهُنَّ وَكِسْوَتُهُنَّ بِالْمَعْرُوفِ لَا تُكَلَّفُ نَفْسٌ إِلَّا وُسْعَهَا لَا تُضَارَّرَ وَالِدَةٌ بِوَالِدِهَا وَلَا مَوْلُودٌ لَهُ بِوَالِدِهِ وَعَلَى الْوَارِثِ مِثْلُ ذَلِكَ فَإِنْ أَرَادَا فِصَالًا عَنْ تَرَاضٍ مِنْهُمَا وَتَشَاوُرٍ فَلَا جُنَاحَ عَلَيْهِمَا وَإِنْ أَرَدْتُمْ أَنْ تَسْتَرْضِعُوا أَوْلَادَكُمْ فَلَا جُنَاحَ عَلَيْكُمْ إِذَا سَأَلْتُمْ مِمَّا آتَيْتُم بِالْمَعْرُوفِ وَانقُوا اللَّهَ وَاعْلَمُوا أَنَّ اللَّهَ بِمَا تَعْمَلُونَ بَصِيرٌ

Artinya: “Ibu-ibu hendaklah menyusui anak-anaknya selama dua tahun penuh, bagi yang ingin menyempurnakan penyusuan. Kewajiban ayah menanggung makan dan pakaian mereka dengan cara yang patut. Seseorang tidak dibebani, kecuali sesuai dengan kemampuannya. Janganlah seorang ibu dibuat menderita karena anaknya dan jangan pula ayahnya dibuat menderita karena anaknya. Ahli waris pun seperti itu pula. Apabila keduanya ingin menyapih (sebelum dua tahun) berdasarkan persetujuan dan musyawarah antara keduanya, tidak ada

²⁵ Kementerian Agama Republik Indonesia. 2019. *Al-Qur'an dan Terjemahannya*. Edisi Penyempurnaan. Jakarta: Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama, hlm. 397.

²⁶ Yang dimaksud dengan *maula* dalam ayat ini adalah teman dekat. *Ibid.*, hlm. 397.

dosa atas keduanya. Apabila kamu ingin menyusukan anakmu (kepada orang lain), tidak ada dosa bagimu jika kamu memberikan pembayaran dengan cara yang patut. Bertakwalah kepada Allah dan ketahuilah bahwa sesungguhnya Allah Maha Melihat apa yang kamu kerjakan.²⁷

4. Hak untuk mendapat pendidikan (Surat *at-Tahrim*: 6)

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا قُوا أَنْفُسَكُمْ وَأَهْلِيكُمْ نَارًا وَقُودُهَا النَّاسُ وَالْحِجَارَةُ عَلَيْهَا مَلَائِكَةٌ غِلَاظٌ شِدَادٌ
لَّا يَعْصُونَ اللَّهَ مَا أَمَرَهُمْ وَيَفْعَلُونَ مَا يُؤْمَرُونَ

Artinya: “Wahai orang-orang yang beriman, jagalah dirimu dan keluargamu dari api neraka yang bahan bakarnya adalah manusia dan batu. Penjaganya adalah malaikat-malaikat yang kasar dan keras. Mereka tidak durhaka kepada Allah terhadap apa yang Dia perintahkan kepadanya dan selalu mengerjakan apa yang diperintahkan”.²⁸

5. Hak atas nafkah (Surat *at-Talaq*: 7)

لِيُنْفِقَ ذُو سَعَةٍ مِّنْ سَعَتِهِ وَمَنْ قُدِرَ عَلَيْهِ رِزْقُهُ فَلْيُنْفِقْ مِمَّا آتَاهُ اللَّهُ لَا يُكْفِ اللَّهُ نَفْسًا إِلَّا مَّا
أَنْتَهَىٰ سَبْعًا ۗ اللَّهُ بَعْدَ عُسْرٍ يُسْرًا

Artinya: “Hendaklah orang yang lapang (rezekinya) memberi nafkah menurut kemampuannya, dan orang yang disempitkan rezekinya, hendaklah memberi nafkah dari apa (harta) yang dianugerahkan Allah kepadanya. Allah tidak membebani kepada seseorang melainkan (sesuai) dengan apa yang dianugerahkan Allah kepadanya. Allah kelak akan menganugerahkan kelapangan setelah kesempitan”.²⁹

Kewajiban untuk memberikan nafkah kepada keluarga (isteri dan anak), juga didasarkan pada sabda *Rasulullah Shalallaahu Alaihi Wassalaam*, yaitu:

²⁷ *Ibid.*, hlm. 50. Allah memerintahkan agar seorang ibu untuk menyusui ibunya selama 2 (dua) tahun berturut, tujuannya agar anak hidup lebih sehat, bahkan dalam perspektif ilmu kesehatan, anak yang mendapatkan air susu ibunya akan lebih tahan (imun) dari penyakit. Lihat Shoimah Kastolani. “Hak Anak dan Perlindungan Anak dalam Islam”. <https://aisyiyah.or.id/topik/hak-anak-dan-perlindungan-anak-dalam-islam>, diakses tanggal 5 Agustus 2023.

²⁸ Kementerian Agama Republik Indonesia. *Op. Cit.*, hlm. 827. Allah memerintahkan bahwa orangtua wajib menjaga dan melindungi anak-anaknya dari siksa api neraka, ini berarti ia diwajibkan untuk melakukan pendidikan dan pengajaran terhadap anak-anaknya dengan sebaik-baiknya. Lihat Shoimah Kastolani. *Loc. Cit.*

²⁹ Kementerian Agama Republik Indonesia. *Op. Cit.*, hlm. 824.

- a. Tidak ada pahala seseorang yang lebih besar dari pada berinfak untuk keluarganya yang masih kecil sehingga ia melepaskan mereka dari kemiskinan, atau Allah memberikan manfaat kepada mereka sebab orang tersebut dan membuat mereka menjadi kaya (H.R. Muslim).³⁰
- b. Sesungguhnya jika seseorang muslim memberi nafkah untuk keluarganya karena Allah, maka nafkah tersebut bernilai sedekah baginya (H.R. Muslim).³¹

Berbicara tentang hak asasi anak, maka berdasarkan ketentuan yang terdapat pada Pasal 52 sampai dengan Pasal 66 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM), setidaknya terdapat 22 (dua puluh dua) jenis hak asasi anak, yaitu:

1. Hak atas perlindungan oleh orang tua, keluarga, masyarakat, dan negara;
2. Hak untuk hidup, mempertahankan hidup, dan meningkatkan taraf kehidupannya;
3. Hak atas suatu nama dan status kewarganegaraan;
4. Hak memperoleh perawatan, pendidikan, pelatihan, dan bantuan khusus atas biaya negara, untuk menjamin kehidupannya sesuai dengan martabat kemanusiaan, meningkatkan rasa percaya diri, dan kemampuan berpartisipasi dalam kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara, khusus bagi anak yang cacat fisik dan/atau cacat mental;

³⁰ Muhammad Nashiruddin Al Albani. 2003. *Mukhtashar Sahih Muslim*. (Buku I). Jakarta: Pustaka Azzam, hlm. 630.

³¹ *Ibid.*

5. Hak untuk beribadah menurut agamanya, berfikir, berekspresi sesuai dengan tingkat intelektualitas dan usianya di bawah bimbingan orang tua dan atau wali;
6. Hak untuk mengetahui siapa orang tuanya, dibesarkan, dan diasuh oleh orang tuanya sendiri;
7. Hak untuk dibesarkan, dipelihara, dirawat, dididik, diarahkan, dan dibimbing kehidupannya oleh orang tua atau walinya sampai dewasa;
8. Hak untuk mendapatkan orang tua angkat atau wali berdasarkan putusan pengadilan apabila kedua orang tua telah meninggal dunia atau karena suatu sebab yang sah tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai orang tua;
9. Hak untuk mendapatkan perlindungan hukum dari segala bentuk kekerasan fisik atau mental, penelantaran, perlakuan buruk, dan pelecehan seksual;
10. Hak untuk tidak dipisahkan dari orang tuanya secara bertentangan dengan kehendak anak sendiri, kecuali jika ada alasan dan aturan hukum yang sah;
11. Hak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya sesuai dengan minat, bakat, dan tingkat kecerdasannya;
12. Hak untuk mencari, menerima, dan memberikan informasi sesuai dengan tingkat intelektualitas dan usianya demi pengembangan dirinya sepanjang sesuai dengan nilai-nilai kesusilaan dan kepatutan;
13. Untuk beristirahat, bergaul dengan anak yang sebaya, bermain, berekreasi, dan berkreasi sesuai dengan minat, bakat, dan tingkat kecerdasannya demi pengembangan dirinya;
14. Hak untuk memperoleh pelayanan kesehatan dan jaminan sosial secara layak, sesuai dengan kebutuhan fisik dan mental spiritualnya;

15. Hak untuk tidak dilibatkan di dalam peristiwa peperangan, sengketa bersenjata, kerusuhan sosial, dan peristiwa lain yang mengandung unsur kekerasan;
16. Hak untuk memperoleh perlindungan dari kegiatan eksploitasi ekonomi dan setiap pekerjaan yang membahayakan dirinya, sehingga dapat mengganggu pendidikan, kesehatan fisik, moral, kehidupan sosial, dan mental spiritualnya;
17. Hak untuk memperoleh perlindungan dari kegiatan eksploitasi dan pelecehan seksual, penculikan, perdagangan anak, serta dari berbagai bentuk penyalahgunaan narkoba, psikotropika, dan zat adiktif lainnya;
18. Hak untuk tidak dijadikan sasaran penganiayaan, penyiksaan, atau penjatuhan hukuman yang tidak manusiawi;
19. Hak untuk tidak dirampas kebebasannya secara melawan hukum;
20. Hak untuk mendapatkan perlakuan secara manusiawi dan dengan memperhatikan kebutuhan pengembangan pribadi sesuai dengan usianya dan harus dipisahkan dari orang dewasa, kecuali demi kepentingannya;
21. Hak untuk memperoleh bantuan hukum atau bantuan lainnya secara efektif dalam setiap tahapan upaya hukum yang berlaku; dan
22. Hak untuk membela diri dan memperoleh keadilan di depan pengadilan anak yang obyektif dan tidak memihak dalam sidang yang tertutup untuk umum.

Berbagai jenis hak anak juga diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 19 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 dan telah diubah kembali dengan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang

Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak Menjadi Undang-undang (UU Perlindungan Anak), yaitu:

1. Hak untuk dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara wajar sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi;
2. Hak atas identitas diri dan kewarganegaraan;
3. Hak beragama, berfikir dan berekspresi sesuai dengan kecerdasan dan usianya;
4. Hak untuk mengetahui orang tuanya, dibesarkan, dan diasuh oleh orang tuanya sendiri;
5. Hak untuk memperoleh pelayanan kesehatan dan jaminan sosial sesuai dengan kebutuhan fisik, mental, spiritual, dan sosial;
6. Hak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya dan tingkat kecerdasannya sesuai dengan minat dan bakat;
7. Hak untuk mendapatkan perlindungan di satuan pendidikan dari kejahatan seksual dan kekerasan yang dilakukan oleh pendidik, tenaga kependidikan, sesama peserta didik, dan/atau pihak lain;
8. Hak untuk menyatakan dan didengar pendapatnya, menerima, mencari, dan memberikan informasi sesuai dengan tingkat kecerdasan dan usianya demi pengembangan dirinya sesuai dengan nilai-nilai kesusilaan dan kepatutan;
9. Hak untuk beristirahat dan memanfaatkan waktu luang, bergaul dengan anak yang sebaya, bermain, berekreasi, dan berkreasi sesuai dengan minat, bakat, dan tingkat kecerdasannya demi pengembangan diri;
10. Hak untuk memperoleh rehabilitasi, bantuan sosial dan pemeliharaan bagi anak cacat;

11. Hak atas perlindungan diri dari: (a) diskriminasi; (b) eksploitasi ekonomi ataupun seksual; (c) penelantaran; (d) kekejaman, kekerasan dan penganiayaan; (e) ketidakadilan; dan (f) perlakuan salah lainnya;
12. Hak untuk diasuh oleh orang tuanya sendiri, kecuali jika ada alasan dan/atau aturan hukum yang sah menunjukkan bahwa pemisahan itu adalah demi kepentingan terbaik bagi anak dan merupakan pertimbangan terakhir;
13. Hak untuk memperoleh perlindungan dari: (a) penyalahgunaan dalam kegiatan politik; (b) pelibatan dalam sengketa bersenjata; (c) pelibatan dalam kerusuhan sosial; (d) pelibatan dalam peristiwa yang mengandung unsur kekerasan; dan (e) pelibatan dalam peperangan;
14. Hak untuk memperoleh perlindungan dari sasaran penganiayaan, penyiksaan, atau penjatuhan hukuman yang tidak manusiawi;
15. Hak untuk memperoleh kebebasan sesuai dengan hukum;
16. Hak untuk mendapatkan perlakuan secara manusiawi dan penempatannya dipisahkan dari orang dewasa, memperoleh bantuan hukum atau bantuan lainnya secara efektif dalam setiap tahapan upaya hukum yang berlaku; dan membela diri dan memperoleh keadilan di depan pengadilan anak yang objektif dan tidak memihak dalam sidang tertutup untuk umum, jika anak yang dirampas kebebasannya;
17. Hak untuk dirahasiakan, jika anak yang menjadi korban atau pelaku kekerasan seksual atau yang berhadapan dengan hukum; dan
18. Hak mendapatkan bantuan hukum dan bantuan lainnya, jika anak menjadi korban atau pelaku tindak pidana.

Dalam perspektif Hukum Internasional sebagaimana yang telah disepakati melalui Konvensi Hak Anak (*Convention of The Right of The Child*), dan telah diratifikasi oleh Pemerintah Negara Republik Indonesia pada 1990, ditentukan ada 4 (empat) jenis hak-hak (asasi) anak yaitu:³²

1. Hak perlindungan, mencakup perlindungan atas diskriminasi, perlakuan kasar, penganiayaan dan penyalahgunaan lainnya;
2. Hak untuk tumbuh kembang, mencakup semua jenis pendidikan formal dan non formal;
3. Hak untuk hidup layak, mencakup kebutuhan pengembangan fisik, mental, spiritual, moral dan sosial; serta
4. Hak untuk berpartisipasi, mencakup hak anak menyampaikan pandangan pada semua hak yang mempengaruhi anak.

B. Hak-hak Anak dalam Perspektif Hukum Perkawinan

Salah satu kebutuhan dasar manusia adalah kebutuhan untuk menyalurkan nafsu seks yang merupakan kebutuhan fisiologis (*the physiological needs*). Penyaluran nafsu seks dilakukan manusia dengan berbagai macam cara, ada dengan cara yang tidak lazim (misalnya hubungan kelamin sesama jenis) dan ada dengan cara yang lazim (sesuai norma-norma yang berlaku) yang dikenal dengan istilah perkawinan (pernikahan), tetapi perlu pula dimaklumi bahwa perkawinan tidak hanya untuk menyalurkan kebutuhan seks manusia, karena perkawinan mempunyai

³² Konvensi Hak-hak Anak telah diratifikasi oleh Pemerintah Negara Republik Indonesia melalui Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 tentang *Pengesahan Convention on The Rights of The Child* (Konvensi tentang Hak-hak Anak).

makna atau pengertian yang lebih luas lagi. Melalui perkawinan orang akan mendapat keturunan, maka perkawinan termasuk juga dalam kelompok kebutuhan terhadap rasa memiliki dan kasih sayang (*the belongingness and love needs*).³³

Perkawinan adalah hidup bersama dari seorang laki-laki dan seorang perempuan yang memenuhi syarat-syarat tertentu, dan jika dicermati pada dasarnya perkawinan merupakan suatu perjanjian yang mengikat lahir dan batin dengan dasar iman. Di antara yang berpendapat demikian mengatakan, bahwa kalau dipandang sepintas lalu saja, maka suatu perkawinan merupakan suatu persetujuan belaka dalam masyarakat antara seorang laki-laki dan seorang perempuan, seperti misalnya suatu persetujuan jual beli, sewa menyewa dan lain-lain.³⁴ Sayuti Thalib menganggap bahwa perkawinan sebagai perjanjian suci antara seorang laki-laki dan seorang perempuan untuk membentuk keluarga,³⁵ sedangkan Subekti mengatakan bahwa perkawinan adalah pertalian yang sah antara seorang laki-laki dan seorang perempuan untuk waktu yang lama.³⁶

Perkawinan tidak lagi dapat dipandang hanya sebagai hubungan individual antara pria (suami) pada satu sisi dengan wanita (isteri) pada sisi lainnya (dalam pengertian hubungan yang hanya bersifat keperdataan), tetapi harus dipandang sebagai ikatan suci (ikatan lahir batin) yang didasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa,³⁷ hal ini sesuai pengertian perkawinan yang disebutkan dalam Pasal 1 UU

³³ Tengku Erwinsyahbana dan Tengku Rizq Frisky Syahbana. 2022. *Aspek Hukum Perkawinan di Indonesia*. Cetakan Pertama. Medan: UMSU Press, hlm. 3.

³⁴ Wirjono Prodjodikoro. 1981. *Hukum Perkawinan di Indonesia*. Bandung: Sumur, hlm. 7-8.

³⁵ Sayuti Thalib. 1986. *Hukum Kekeluargaan di Indonesia*. Cetakan Kelima. Jakarta: UI Press, hlm. 47.

³⁶ R. Subekti. 1985. *Pokok-pokok Hukum Perdata*. Jakarta: Intermasa, hlm. 23.

³⁷ Tengku Erwinsyahbana dan Tengku Rizq Frisky Syahbana. *Op. Cit.*, hlm. 33.

Perkawinan, bahwa perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Bahkan Sidi Gazalba sebagaimana yang dikutip oleh Ramulyo mengatakan bahwa tidak merupakan perkawinan jika ikatan lahir batin tersebut tidak bahagia atau perkawinan itu tidak kekal dan tidak berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.³⁸

Memperhatikan ketentuan Pasal 1 UU Perkawinan, dapat dimaklumi bahwa salah satu tujuan perkawinan adalah untuk membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal, dan dalam penjelasan Pasal 1 dan Penjelasan Umum UU Perkawinan, dapat dimaklumi bahwa tujuan perkawinan adalah:

1. membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia;
2. membentuk keluarga (rumah tangga) yang kekal;
3. membentuk keluarga (rumah tangga) yang didasarkan pada Ketuhanan Yang Maha Esa;
4. melanjutkan keturunan;
5. sarana pengembangan kepribadian pasangan suami isteri; dan
6. sarana mencapai kesejahteraan sprituil dan material.

Tujuan perkawinan disebutkan juga dalam Pasal 3 KHI, yaitu untuk mewujudkan kehidupan rumah tangga yang *sakinah, mawaddah* dan *rahmah*.³⁹

Memperhatikan ketentuan pada Pasal 1 UU Perkawinan dan Pasal 3 KHI,

³⁸ Mohd. Idris Ramulyo (1). 1995. *Hukum Perkawinan, Hukum Kewarisan, Hukum Acara Peradilan Agama dan Zakat Menurut Hukum Islam*. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 44. Lihat juga Mohd. Idris Ramulyo (2). 1996. *Hukum Perkawinan Islam, Suatu Analisis dari Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam*. Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 2.

³⁹ Saekan dan Erniati Effendi. 1997. *Sejarah Penyusunan Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*. Surabaya: Arkola, hlm. 76.

sebenarnya terlihat ada persamaan tentang penyebutan tujuan perkawinan dalam kedua ketentuan tersebut, yaitu untuk membentuk rumah tangga (keluarga) yang bahagia, hanya saja dalam KHI lebih menggambarkan bahwa rumah tangga (keluarga) yang bahagia adalah rumah tangga yang *sakinah, mawaddah* dan *rahmah* (tenteram, cinta dan kasih sayang), sebenarnya diadopsi dari ayat Al-Qur'an,⁴⁰ yang terdapat pada Surat *Ar-Rum*: 21, sebagai berikut:

وَمِنْ آيَاتِهِ أَنْ خَلَقَ لَكُمْ مِنْ أَنْفُسِكُمْ أَزْوَاجًا لِتَسْكُنُوا إِلَيْهَا وَجَعَلَ بَيْنَكُمْ مَوَدَّةً وَرَحْمَةً إِنَّ فِي ذَلِكَ لَآيَاتٍ لِقَوْمٍ يَتَفَكَّرُونَ

Artinya: “Di antara tanda-tanda (kebesaran)-Nya ialah bahwa Dia menciptakan pasangan-pasangan untukmu dari (jenis) dirimu sendiri agar kamu merasa tenteram kepadanya. Dia menjadikan di antaramu rasa cinta dan kasih sayang. Sesungguhnya pada yang demikian itu benar-benar terdapat tanda-tanda (kebesaran Allah) bagi kaum yang berpikir”.⁴¹

Mengingat bahwa salah satu tujuan perkawinan adalah melanjutkan keturunan, maka ketika dari perkawinan itu dilahirkan anak, tentunya akan menimbulkan akibat hukum berupa hubungan hukum antara orang tua dengan anak/anak-anaknya. UU Perkawinan mengatur hubungan hukum antara orang tua dengan anak/anak-anaknya, yaitu:⁴²

1. Kedua orang tua wajib memelihara dan mendidik anak-anak mereka sebaik-baiknya, dan kewajiban ini berlaku sampai anak itu kawin atau dapat berdiri

⁴⁰ Amiur Nuruddin dan Azhari Akmal Tarigan. 2004. *Hukum Perdata Islam di Indonesia, Studi Kritis Perkembangan Hukum Islam dan Fikih, UU No. 1/1974 Sampai KHI*. Jakarta: Prenada Media, hlm. 44.

⁴¹ Kementerian Agama Republik Indonesia. *Op. Cit.*, hlm. 585.

⁴² Lihat Pasal 45 sampai dengan Pasal 49 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sebagaimana telah telah diubah dengan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

sendiri, bahkan kewajiban ini berlaku terus walaupun perkawinan antara kedua orang tua putus;

2. Anak wajib menghormati orang tua dan mentaati kehendak mereka yang baik;
3. Jika anak telah dewasa, ia wajib memelihara orang tua dan keluarga dalam garis lurus ke atas menurut kemampuannya, jika mereka memerlukan bantuannya;
4. Anak yang belum mencapai umur 18 (delapan belas) tahun atau belum pernah melangsungkan perkawinan ada di bawah kekuasaan orang tuanya selama mereka tidak dicabut dari kekuasaannya;
5. Orang tua mewakili anak mengenai segala perbuatan hukum di dalam dan di luar pengadilan;
6. Orang tua tidak diperbolehkan memindahkan hak atau menggadaikan barang-barang tetap yang dimiliki anaknya yang belum berumur 18 (delapan belas) tahun atau belum pernah melangsungkan perkawinan, kecuali jika kepentingan anak itu menghendaki;
7. Salah seorang atau kedua orang tua dapat dicabut kekuasaannya terhadap seorang anak atau lebih untuk waktu yang tertentu atas permintaan orang tua yang lain, keluarga anak dalam garis lurus ke atas dan saudara kandung yang telah dewasa atau pejabat yang berwenang, dengan keputusan pengadilan dalam hal sangat melalaikan kewajibannya terhadap anaknya dan berkelakuan buruk sekali; dan
8. Walaupun orang tua dicabut kekuasaannya, mereka masih tetap berkewajiban untuk memberi biaya pemeliharaan kepada anak tersebut.

Berdasarkan hubungan hukum tersebut, maka dapat dimaklumi bahwa hak-hak anak dalam perkawinan terdiri dari:

1. Hak untuk dipelihara dengan sebaik-baiknya;
2. Hak untuk dididik/mendapatkan pendidikan dengan sebaik-baiknya;
3. Hak untuk diwakili mengenai segala perbuatan hukum di dalam dan di luar pengadilan; dan
4. Hak untuk tidak dipindahkan segala hak-hak/barang-barang miliknya, kecuali jika kepentingan anak itu menghendaki.

C. Perceraian dan Akibat Hukumnya

Setiap orang yang telah melangsungkan perkawinan tentunya menginginkan agar perkawinannya tetap utuh selama kehidupannya (kecuali karena kematian salah satu dari pasangan suami isteri), oleh sebab itu dalam Pasal 1 UU Perkawinan disebutkan bahwa perkawinan bertujuan untuk membentuk keluarga yang kekal,⁴³ walaupun tidak sedikit perkawinan yang dibina dengan susah payah justru harus berakhir dengan perceraian.

Perceraian baru dapat dilaksanakan apabila telah dilakukan berbagai cara untuk mendamaikan kedua pihak (suami dan istri) untuk mempertahankan keutuhan rumah tangga mereka dan ternyata tidak ada jalan lain, maka perceraian terpaksa dilaksanakan. Dapat dikatakan bahwa perceraian itu merupakan jalan keluar (solusi) terbaik dan merupakan keputusan akhir bagi pasangan suami istri dalam menyelesaikan permasalahan yang sudah rumit.⁴⁴

⁴³ Perkawinan itu bersifat kekal, berarti perceraian harus dipersulit, karena harus melalui pemeriksaan dalam sidang pengadilan, serta diputuskan oleh pengadilan. Dengan demikian, seorang suami tidak dapat secara sewenang-wenang menceraikan isterinya. Lihat Tengku Erwinsyahbana dan Tengku Rizq Frisky Syahbana. *Op. Cit.*, hlm. 41.

⁴⁴ Hasmiyah Hamid. 2018. "Perceraian dan Penanganannya". *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*. Vol. 4 No. 4, hlm. 24.

Undang-undang perkawinan tidak melarang perceraian, jika seandainya memang benar-benar tidak dapat dihindarkan, itu pun harus dilaksanakan dengan secara baik di hadapan sidang pengadilan. Perceraian yang demikian ini merupakan hal baru sejak berlakunya UU Perkawinan, yang sebelumnya hak cerai sepenuhnya berada di tangan suami, yang pelaksanaannya dapat dilakukan secara semaunya. Pelaksanaan yang seperti ini sungguh sangat memperhatikan pihak istri, biasanya pihak suami setelah menceraikan istrinya sama sekali tidak memerhatikan hak-hak isteri dan anak-anaknya.⁴⁵

Sejak berlakunya UU Perkawinan, maka perceraian tidak dapat dilakukan secara sembarangan, karena berdasarkan Pasal 39 UU Perkawinan ditentukan bahwa perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang pengadilan setelah pengadilan yang bersangkutan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak, dan untuk melakukan perceraian harus ada cukup alasan, bahwa antara suami isteri itu tidak akan dapat hidup rukun sebagai suami isteri, sedangkan akibat dari perceraian diatur pada Pasal 41 UU Perkawinan yang terdiri dari:

1. Baik ibu atau bapak tetap berkewajiban memelihara dan mendidik anak-anaknya, semata-mata berdasarkan kepentingan anak, bilamana ada perselisihan mengenai penguasaan anak-anak, maka pengadilan memberi keputusannya;
2. Bapak yang bertanggungjawab atas semua biaya pemeliharaan dan pendidikan yang diperlukan anak itu, bilamana bapak dalam kenyataan tidak dapat

⁴⁵ Dahwadin, Enceng Iip Syaripudin, Eva Sofiawati, dan Muhamad Dani Somantri. 2020. "Hakikat Perceraian Berdasarkan Ketentuan Hukum Islam di Indonesia". *Jurnal Pemikiran Hukum dan Hukum Islam*. Vol 11 No. 1. Kudus: Institut Agama Islam Negeri, hlm. 89. Lihat juga Abdul Manan. 2008. *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam di Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 9

memenuhi kewajiban tersebut, pengadilan dapat menentukan bahwa ibu ikut memikul biaya tersebut; dan

3. Pengadilan dapat mewajibkan kepada bekas suami untuk memberikan biaya penghidupan dan/atau menentukan sesuatu kewajiban bagi bekas isteri.

KHI mengatur jenis perceraian karena talak (atas kehendak suami) dan berdasarkan gugatan perceraian (atas kehendak isteri),⁴⁶ yang keduanya menimbulkan akibat hukum berbeda, yaitu:

1. Akibat perceraian karena talak, maka bekas suami berkewajiban untuk:
 - a. memberikan *mut'ah* yang layak kepada bekas isterinya, baik berupa uang atau benda, kecuali bekas isteri tersebut *qobla al dukhul*;
 - b. memberi nafkah, *maskan* dan *kiswah* kepada bekas isteri selama dalam *iddah*, kecuali bekas isteri telah di jatuhi talak *ba'in* atau *nusyur* dan dalam keadaan tidak hamil;
 - c. melunasi mahar yang masih terhutang seluruhnya, dan separoh apabila *qobla al dukhul*; dan
 - d. memberikan biaya *hadhanah* untuk anak-anaknya yang belum mencapai umur 21 (dua puluh satu) tahun.
2. Akibat perceraian karena gugatan perceraian, terdiri dari:
 - a. anak yang belum *mumayyiz* berhak mendapatkan *hadhanah* dan ibunya, kecuali bila ibunya telah meninggal dunia, maka kedudukannya digantikan oleh:

⁴⁶ Lihat Pasal 114 Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam.

- 1) wanita-wanita dalam garis lurus ke atas dari ibu;
 - 2) ayah;
 - 3) wanita-wanita dalam garis lurus ke atas dari ayah;
 - 4) saudara perempuan dari anak yang bersangkutan; atau
 - 5) wanita-wanita kerabat sedarah menurut garis samping dari ayah.
- b. anak yang sudah *mumayyiz* berhak memilih untuk mendapatkan *hadhanah* dari ayah atau ibunya;
- c. apabila pemegang *hadhanah* ternyata tidak dapat menjamin keselamatan jasmani dan rohani anak, meskipun biaya nafkah dan *hadhanah* telah dicukupi, maka atas permintaan kerabat yang bersangkutan Pengadilan Agama dapat memindahkan hak *hadhanah* kepada kerabat lain yang mempunyai hak *hadhanah* pula;
- d. semua biaya *hadhanah* dan nafkah anak menjadi tanggung jawab ayah menurut kemampuannya, sekurang-kurangnya sampai anak tersebut dewasa dapat mengurus diri sendiri (21 tahun);
- e. bilamana terjadi perselisihan mengenai *hadhanah* dan nafkah anak, Pengadilan Agama memberikan putusannya berdasarkan huruf (a), (b), dan (d); dan
- f. pengadilan dapat pula dengan mengingat kemampuan ayahnya menetapkan jumlah biaya untuk pemeliharaan dan pendidikan anak-anak yang tidak turut padanya.

BAB III

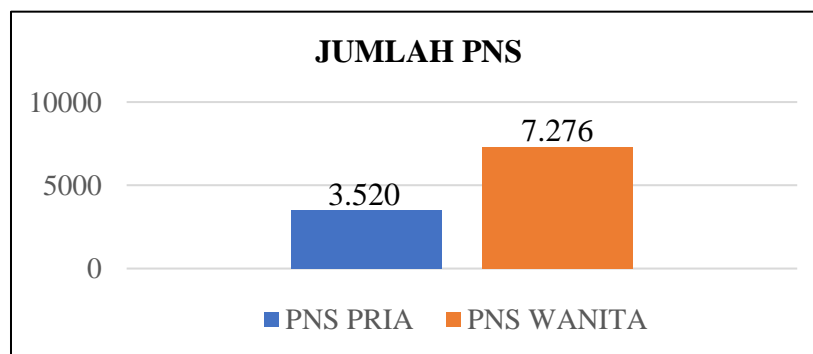
HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Alasan dan Akibat Hukum Perceraian Pegawai Negeri Sipil Tanpa Izin

Sebelum berbicara tentang akibat hukum perceraian pegawai negeri sipil (PNS), perlu terlebih dahulu dideskripsi (digambarkan) kondisi jumlah PNS yang bekerja pada kantor Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara dan yang telah bercerai Berdasarkan data tahun 2023, diketahui bahwa jumlah PNS tersebut sebanyak 10.796 orang, yang terdiri dari 3.520 pria dan 7.276 wanita. Sejak tahun 2020 sampai dengan 2023, ada sebanyak 76 orang yang putus perkawinannya karena perceraian, baik karena kehendak suami (PNS Pria) maupun kehendak isteri (PNS Wanita). Jumlah PNS Pria yang bercerai tersebut sebanyak 29 orang dan jumlah PNS Wanita yang bercerai sebanyak 47 orang.

Perbandingan jumlah PNS yang bekerja pada kantor Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara tahun 2023 dapat dilihat pada gambar berikut:

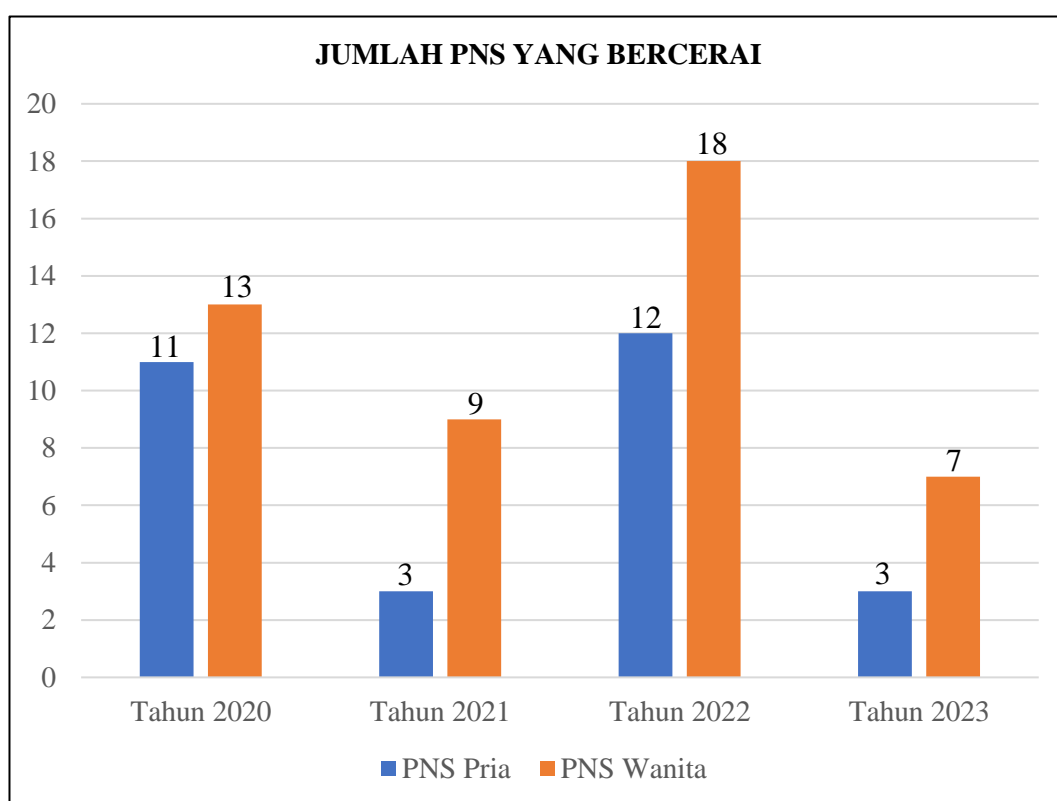
Gambar 1:
Jumlah PNS Pria dan PNS Wanita
Tahun 2023



Sumber: Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sumatera Utara Tahun 2023

Perbandingan jumlah PNS pada kantor Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara yang telah bercerai sejak tahun 2020 sampai dengan 2023, dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 2:
Jumlah PNS Pria dan PNS Wanita yang Bercerai
Tahun 2020 sampai dengan 2023



Sumber: Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sumatera Utara Tahun 2023

Memperhatikan gambar 2 di atas, diketahui bahwa jumlah PNS Wanita yang bercerai lebih banyak dibanding dengan PNS Pria yang bercerai. Hal ini dapat dimaklumi karena sesuai data yang ada, diketahui bahwa jumlah PNS Pria memang lebih banyak dari pada PNS Wanita. Menurut Seriawati Zamasi (Analisis Sumber Daya Manusia pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sumatera Utara), menjelaskan bahwa jumlah PNS sejak tahun 2020 sampai dengan tahun 2023 yang

bercerai lebih banyak atas kehendak pihak isteri atau cerai gugat, dan izin perceraian diberikan karena terdapat alasan yang kuat untuk bercerai.⁴⁷

Seriawati Zamasi menjelaskan bahwa faktor yang sering (dominan) dijadikan alasan untuk mengajukan izin perceraian, yaitu: (1) tidak adanya kecocokan dalam membina suatu rumah tangga atau karena perselisihan/pertengkaran yang terus menerus; (2) karena perselingkuhan; dan (3) karena perzinahan,⁴⁸ sedangkan Nurhulaipah (Analisis Peraturan Administrasi pada Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Sumatera Utara), mengatakan bahwa selain ketidakcocokan dalam rumah tangga serta perselingkuhan, terdapat faktor lain yang juga mendorong permohonan izin perceraian, adalah: (1) adanya kekerasan dalam rumah tangga; (2) suami tidak bekerja (tidak memberikan nafkah kepada isteri/anak-anaknya; dan (3) pasangan tidak memiliki anak.⁴⁹

Tidak adanya kecocokan dalam membina suatu rumah tangga atau karena perselisihan/pertengkaran yang terus menerus, merupakan faktor yang paling dominan penyebab terjadinya perceraian,⁵⁰ dan hal ini juga sesuai dengan Laporan Statistik Indonesia, bahwa ada sebanyak 516.344 kasus perceraian terjadi di Indonesia pada 2022, tetapi berdasarkan faktor penyebabnya, terdata hanya 448.126 kasus, dan dalam laporan tersebut tercatat ada 284.169 kasus perceraian atau setara 63,41% yang diakibatkan perselisihan/pertengkaran yang terus menerus dari total

⁴⁷ Wawancara pada tanggal 22 Agustus 2023.

⁴⁸ Wawancara pada tanggal 22 Agustus 2023.

⁴⁹ Wawancara pada tanggal 15 Agustus 2023.

⁵⁰ Wawancara dengan Seriawati Zamasi pada tanggal 22 Agustus 2023.

faktor penyebab kasus perceraian di tanah air.⁵¹ Adapun faktor penyebab perceraian ini dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1:
Faktor Penyebab Perceraian di Indonesia
Tahun 2022

NO.	FAKTOR PENYEBAB PERCERAIAN	JUMLAH	(%)
1.	Perselisihan/Pertengkaran Terus Menerus	284.169	63.41
2.	Ekonomi	110.939	24.76
3.	Meninggalkan Salah Satu Pihak	39.359	8.78
4.	Kekerasan Dalam Rumah Tangga	4.972	1.11
5.	Mabuk	1.781	0.40
6.	Murtad	1.635	0.36
7.	Dihukum Penjara	1.447	0.32
8.	Judi	1.191	0.27
9.	Poligami	874	0.20
10.	Zina	690	0.15
11.	Madat	383	0.09
12.	Kawin Paksa	377	0.08
13.	Cacat Badan	309	0.07
JUMLAH TOTAL		448.126	100.00

Sumber: <https://databoks.katadata.co.id/datapublish>

Kasus perceraian yang terjadi di setiap provinsi di Indonesia, paling banyak adalah Provinsi Jawa Barat, yaitu sebanyak 113.643 kasus, sedangkan Provinsi Sumatera Utara berada pada posisi ke 4, dengan jumlah sebanyak 20.029 kasus Daerah yang paling sedikit adalah Provinsi Kepulauan Riau, Bali, Kalimantan Utara, Sulawesi Barat, dan Papua Barat, yang tercatat tidak memiliki kasus perceraian.⁵² Jumlah kasus penceraian untuk masing-masing provinsi, secara lebih lengkap dapat dilihat pada tabel berikut:

⁵¹ Cindy Mutia Annur. "Pertengkaran Terus Menerus, Faktor Utama Penyebab Perceraian di Indonesia pada 2022". <https://databoks.katadata.co.id/datapublish>, diakses tanggal 27 Agustus 2023.

⁵² *Ibid.*

Tabel 2:
Jumlah Kasus Perceraian di Indonesia
Tahun 2022

NO.	PROVINSI	JUMLAH	(%)
1.	Jawa Barat	113.643	22.01
2.	Jawa Timur	102.065	19.77
3.	Jawa Tengah	85.412	16.54
4.	Sumatera Utara	20.029	3.88
5.	DKI Jakarta	19.908	3.86
6.	Banten	18.701	3.62
7.	Sulawesi Selatan	17.358	3.36
8.	Lampung	17.148	3.32
9.	Riau	14.929	2.89
10.	Sumatera Selatan	12.501	2.42
11.	Nusa Tenggara Barat	10.746	2.08
12.	Sumatera Barat	10.278	1.99
13.	Kalimantan Timur	10.191	1.97
14.	Kalimantan Selatan	8.225	1.59
15.	Aceh	7.796	1.51
16.	DI Yogyakarta	6.107	1.18
17.	Kalimantan Barat	5.636	1.09
18.	Jambi	5.465	1.06
19.	Sulawesi Tengah	4.460	0.86
20.	Sulawesi Tenggara	4.359	0.84
21.	Bengkulu	4.226	0.82
22.	Kalimantan Tengah	4.002	0.78
23.	Kepulauan Bangka Belitung	3.031	0.59
24.	Gorontalo	2.734	0.53
25.	Sulawesi Utara	2.181	0.42
26.	Papua	2.175	0.42
27.	Maluku Utara	1.488	0.29
28.	Maluku	947	0.18
29.	Nusa Tenggara Timur	603	0.17
30.	Kepulauan Riau	0	0.00
31.	Bali	0	0.00
32.	Kalimantan Utara	0	0.00
33.	Sulawesi Barat	0	0.00
34.	Papua Barat	0	0.00
JUMLAH TOTAL		516.344	100.00

Sumber: <https://databoks.katadata.co.id/datapublish>

Jumlah perceraian di Indonesia pada tahun 2022 sebagai angka perceraian tertinggi dalam 6 (enam) tahun terakhir. Mayoritas kasus perceraian adalah cerai gugat (gugatan perceraian diajukan oleh pihak istri). Situasi ini menunjukkan perlunya upaya yang lebih besar dalam memahami penyebab dan mencegah tingginya angka perceraian di Indonesia. Dibutuhkan kesadaran dan komunikasi yang baik antara pasangan suami isteri untuk menjaga keharmonisan rumah tangga, serta penyelesaian yang lebih baik dalam menangani konflik.⁵³

Mengingat tinggi angka perceraian ini, maka menurut Seriwati Zamasi dijelaskan bahwa Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara mengupayakan agar izin perceraian tidak dengan mudah untuk diberikan. Sebelum izin perceraian diberikan, maka para pihak (pasangan suami isteri) terlebih dahulu dipanggil untuk diperiksa oleh Pimpinan PNS yang bersangkutan, dan hal ini dilakukan guna mengetahui alasan-alasan perceraian. Apabila tidak terdapat alasan yang cukup untuk bercerai, maka izin perceraian tidak diberikan. Pemeriksaan dilakukan dengan terlebih dahulu mendamaikan para pihak (pasangan suami isteri) dan yang bertindak sebagai mediator adalah pejabat yang berwenang yang ditunjuk untuk itu.⁵⁴

Biasanya proses pemanggilan untuk pemeriksaan berlangsung sampai 2 (dua) dan 3 (tiga) kali dan jika kedua belah pihak membutuhkan untuk konseling, maka pejabat yang berwenang akan menyediakan konseling. Izin perceraian tidak dapat langsung dengan sertamerta diberikan jika telah dilakukan pemeriksaan,

⁵³ Burhanudin. "Ini Penyebabnya Kenapa Angka Perceraian di Indonesia Meningkat Setiap Tahunnya". <https://www.trendberita.com/nasional>, diakses tanggal 27 Agustus 2023.

⁵⁴ Wawancara pada tanggal 22 Agustus 2023.

karena harus terlebih dulu dilihat kondisi perkawinan tersebut, apakah sudah benar-benar tidak dapat dipertahankan lagi atau masih dapat diusahakan untuk damai kembali. Permohonan izin perceraian yang kurang meyakinkan, maka pejabat berwenang akan meminta keterangan saksi atau bukti lain yang dapat meyakinkan bahwa perceraian dapat diizinkan.⁵⁵

Perceraian tidak hanya boleh terjadi begitu saja, artinya harus ada alasan yang dibenarkan oleh hukum untuk melakukan suatu perceraian. Suami atau istri yang mengajukan permohonan perceraian harus memberikan alasan-alasan yang kuat agar dapat diterima permohonan perceraianya,⁵⁶ dan alasan-alasan tersebut sebagaimana telah diatur dalam Pasal 19 PP tentang Pelaksanaan UU Perkawinan, yaitu:

1. Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabok, pemadat, penjudi, dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan;
2. 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 diluar kemampuannya;
3. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung;
4. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak yang lain;

⁵⁵ Wawancara dengan Nurhulaipah pada tanggal 15 Agustus 2023.

⁵⁶ Wawancara dengan Seriawati Zamasi pada tanggal 22 Agustus 2023.

5. Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami/isteri; dan
6. Antara suami dan isteri terus-menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.

Berdasarkan ketentuan yang terdapat pada Pasal 116 KHI (khusus bagi penganut agama Islam), disebutkan bahwa perceraian dapat terjadi karena alasan atau alasan-alasan, sebagai berikut:

1. Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pematik, penjudi dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan;
2. 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 diluar kemampuannya;
3. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung;
4. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak lain;
5. Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami atau isteri;
6. Antara suami dan isteri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga;
7. Suami melanggar *taklik talak*; dan
8. Peralihan agama atau *murtad* yang menyebabkan terjadinya ketidakrukunan dalam rumah tangga.

Dalam hal yang akan bercerai berprofesi sebagai PNS, maka selain ketentuan yang terdapat pada Pasal 19 PP tentang Pelaksanaan UU Perkawinan dan Pasal 116 KHI (bagi PNS yang menganut agama Islam), maka berlaku pula PP tentang Ijin Perkawinan dan Perceraian, yang berdasarkan Pasal 7 ayat (3), dapat diketahui bahwa tidak setiap izin perceraian PNS akan diberikan oleh instansi yang bersangkutan, karena izin untuk bercerai tidak dapat diberikan apabila:

1. bertentangan dengan ajaran/peraturan agama yang dianut PNS yang bersangkutan;
2. tidak ada alasan-alasan yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan dan ketentuan-ketentuan dalam peraturan pemerintah ini;
3. bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan/atau
4. alasan yang dikemukakan bertentangan dengan akal sehat.

PP tentang Ijin Perkawinan dan Perceraian tidak mengatur secara khusus tentang alasan-alasan yang dapat dijadikan pertimbangan untuk mendapatkan izin perceraian PNS, dan menurut penjelasan Nurhulaipah dikatakan bahwa alasan-alasan untuk mendapatkan izin perceraian, diatur dalam Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawai Negara Nomor: 08/SE/1983 tanggal 26 April 1983 tentang Ijin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (SE BAKN No.: 08/SE/1983),⁵⁷ sebagai berikut:

1. Salah satu pihak berbuat zinah, yang dibuktikan dengan:
 - a. Keputusan pengadilan.

⁵⁷ Wawancara pada tanggal 15 Agustus 2023.

- b. Surat pernyataan dari sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi yang telah dewasa yang melihat perzinahan itu. Surat pernyataan tersebut diketahui oleh pejabat yang berwajib serendah-rendahnya Camat.
 - c. Perzinahan itu diketahui oleh satu pihak (suami atau istri) dengan tertangkap tangan. Dalam hal yang sedemikian, maka pihak yang mengetahui secara tertangkap tangan itu membuat laporan yang menguraikan hal ikhwal perzinahan itu.
2. Salah satu pihak menjadi pemabuk, pematik, 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 pemabuk, pematik, atau penjudi yang sukar disembuhkan/diperbaiki.
3. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama 2 (dua) tahun berturut-turut tanpa ijin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain di luar kemampuan/kemauannya, yang dibuktikan dengan surat pernyataan dari Kepala Kelurahan atau 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 istri 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.

Alasan-alasan untuk mendapatkan izin perceraian yang tertuang dalam SE BAKN No.: 08/SE/1983, sebenarnya mengadopsi ketentuan yang terdapat dalam Pasal 19 PP tentang Pelaksanaan UU Perkawinan, dan apabila dibandingkan dengan faktor penyebab perceraian di Indonesia pada tahun 2022 sebagaimana yang dideskripsikan pada tabel 1 sebelumnya, dapat dikatakan bahwa PP tentang Pelaksanaan UU Perkawinan dan SE BAKN No.: 08/SE/1983, sudah jauh tertinggal. Peraturan perundang-undangan (PP tentang Pelaksanaan UU Perkawinan dan SE BAKN No.: 08/SE/1983) secara normatif hanya menyebutkan 6 (enam) alasan untuk mendapatkan izin perceraian,⁵⁸ sedangkan secara empiris ternyata ada 13 (tiga belas) faktor penyebab perceraian.

Gambaran perbandingan faktor penyebab perceraian dengan alasan bagi PNS untuk mendapatkan izin perceraian, secara lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel di halaman berikut:

⁵⁸ Untuk melihat perbedaannya secara jelas, maka 6 (enam) alasan untuk mendapat izin perceraian PNS dalam SE BAKN No.: 08/SE/1983, tetapi penulis menjabarkan menjadi 8 (delapan) alasan.

Tabel 3:
Perbandingan Faktor Penyebab Perceraian dan
Alasan Izin Perceraian PNS

No	Faktor Penyebab Perceraian	Alasan Izin Perceraian PNS
1.	Perselisihan/pertengkaran terus menerus	Perselisihan/pertengkaran terus menerus
2.	Meninggalkan salah satu pihak	Meninggalkan pihak lain
3.	Kekerasan dalam rumah tangga	Melakukan kekejaman atau penganiayaan berat
4.	Mabuk	Mabuk
5.	Dihukum penjara	Dihukum Penjara
6.	Judi	Judi
7.	Zina	Zinah
8.	Madat	Madat
9.	Ekonomi	-
10.	Murtad	-
11.	Kawin paksa	-
12.	Poligami	-
13.	Cacat badan	-

Memperhatikan tabel 3 di atas, terlihat bahwa ada 5 (lima) faktor penyebab perceraian secara empiris yang tidak disebutkan dalam SE BAKN No.: 08/SE/1983, yaitu: faktor ekonomi, murtad, kawin paksa, poligami dan cacat badan.⁵⁹ Hal ini dapat dimaklumi karena Surat Edaran tersebut dikeluarkan pada tahun 1983, sedangkan faktor penyebab perceraian sebagaimana yang digambarkan pada tabel 1 sebelumnya, merupakan data yang tercatat pada tahun 2022 (selisihnya 40 tahun). Dapat dikatakan bahwa SE BAKN No.: 08/SE/1983 merupakan peraturan yang sudah ketinggalan zaman, karena dalam ilmu hukum pun ada dikenal istilah: “*het recht hink anter de feiten an*”, sebuah adagium klasik yang memiliki makna, bahwa ilmu hukum adalah ilmu yang selalu tertinggal dengan peristiwa yang akan diatur

⁵⁹ Berdasarkan Pasal 4 ayat (2) huruf b UU Perkawinan, diketahui bahwa masalah cacat badan (isteri) ini merupakan alasan bagi suami untuk berpoligami.

atau hukum itu selalu tertinggal dari peristiwanya, hal ini terjadi karena untuk merubah hukum harus melalui prosedur dan tidak dapat dilakukan setiap waktu.⁶⁰

PNS yang akan bercerai tentunya harus mendapat izin dari pejabat yang berwenang, dan izin ini dapat diberikan jika terpenuhi alasan-alasan sebagaimana dimaksud dalam SE BAKN No.: 08/SE/1983. PNS, (baik yang berkedudukan sebagai penggugat atau sebagai tergugat), mengajukan permohonan izin perceraian secara tertulis, dan sebelum izin diberikan, maka pejabat yang berwenang harus terlebih dahulu memediasi (mendamaikan) pihak suami isteri yang ingin melakukan perceraian, dan hasil setiap tahapan mediasi dituangkan dalam berita acara.⁶¹

PNS yang mengajukan izin perceraian melengkapi semua syarat-syarat untuk melakukan perceraian, yaitu:⁶²

1. Permohonan izin cerai pribadi kepada Organisasi Perangkat Daerah (OPD);
2. Rekomendasi atau pengantar dari Kepala Organisasi Perangkat Daerah (OPD);
3. Berita acara pemeriksaan dari Organisasi Perangkat Daerah (OPD);
4. Surat panggilan terhadap suami atau isteri;
5. Pernyataan kesepakatan cerai suami atau isteri asli bermaterai 10.000;
6. Fotokopi akta nikah;
7. Fotocopy surat keputusan pangkat terakhir;
8. Fotocopy KTP suami atau istri;
9. Fotocopy kartu keluarga;

⁶⁰ Muhamad Ridwan. 2022. "Asal Usul Asas Legalitas dalam Hukum Pidana". *Artikel*. <https://www.pn-bontang.go.id/index.php/berita-dan-kontak/artikel/452>, diakses tanggal 29 Agustus 2023.

⁶¹ Wawancara dengan Nurhulaipah pada tanggal 15 Agustus 2023.

⁶² Wawancara dengan Seriawati Zamasi pada tanggal 22 Agustus 2023.

10. Fotocopy kartu isteri atau kartu suami;
11. Surat keterangan dari Kepala Desa atau Lurah apabila telah pisah rumah; dan
12. Data pendukung lain yang diperlukan untuk memenuhi syarat-syarat permohonan cerai PNS, seperti: foto, video, mediasi kedua belah pihak keluarga diketahui saksi dan ditandatangani di atas materai.

Apabila semua syarat-syarat di atas sudah dilengkapi, maka prosedur umum yang harus dilakukan dalam pengajuan permohonan izin perceraian, yaitu:⁶³

1. PNS yang bersangkutan mengajukan surat permohonan izin perceraian kepada Pimpinan PNS tempatkan atau dinas asal;
2. Kepala/pimpinan yang bersangkutan melakukan mediasi di dinas asal atau di tempat awal PNS ditempatkan;
3. Jika Kepala/Pimpinan yang bersangkutan menyetujui atas usul perceraian PNS tersebut maka dinas yang bersangkutan membuat surat untuk diberikan kepada Pemberdayaan Perempuan, Pelindungan Anak, dan Keluarga Berencana (PPAKB) untuk dilakukan tahap mediasi selanjutnya;
4. Setelah adanya hasil dari PPAKB, maka dinas tersebut menyurati Badan Kepegawaian Daerah (BKD) untuk tahapan mediasi selanjutnya;
5. Setelah PNS yang ingin bercerai mengikuti semua tahapan mediasi, maka BKD, Dinas terkait, PPAKB, Inspektorat, dan Biro Hukum melakukan rapat tertutup untuk mengambil keputusan atas izin perceraian PNS yang bersangkutan, yang dituangkan dalam Berita Acara Rapat Tim Pemberian Izin Perkawinan dan Perceraian.

⁶³ Wawancara dengan Nurhulaipah pada tanggal 15 Agustus 2023.

6. Setelah adanya hasil rapat Tim Pemberian Izin Perkawinan dan Perceraian yang dituangkan dalam berita acara rapat, maka BKD membuat draft Surat Keputusan Gubernur izin perceraian yang akan dieksaminasi di Biro Hukum.
7. Setelah terbitnya Surat Keputusan Gubernur maka pihak BKD memberikan petikan Surat Keputusan tersebut untuk digunakan PNS yang bersangkutan di hadapan sidang pengadilan.

Pasca terjadinya perceraian PNS, maka aspek penting lain yang perlu ditelaah adalah terkait dengan akibat perceraian tersebut. Akibat dari perceraian diatur pada Pasal 41 UU Perkawinan (ketentuan ini juga berlaku bagi seseorang yang berprofesi sebagai PNS), yang terdiri dari:

1. Baik ibu atau bapak tetap berkewajiban memelihara dan mendidik anak-anaknya, semata-mata berdasarkan kepentingan anak, bilamana ada perselisihan mengenai penguasaan anak-anak, maka pengadilan memberi keputusannya;
2. Bapak yang bertanggungjawab atas semua biaya pemeliharaan dan pendidikan yang diperlukan anak itu, bilamana bapak dalam kenyataan tidak dapat memenuhi kewajiban tersebut, pengadilan dapat menentukan bahwa ibu ikut memikul biaya tersebut; dan
3. Pengadilan dapat mewajibkan kepada bekas suami untuk memberikan biaya penghidupan dan/atau menentukan sesuatu kewajiban bagi bekas isteri.

Bagi seseorang yang berprofesi sebagai PNS, maka kepadanya berlaku pula ketentuan yang terdapat pada PP tentang Izin Perkawinan dan Perceraian, yang berdasarkan Pasal 8, ditentukan bahwa akibat perceraian, sebagai berikut:

1. Apabila perceraian terjadi atas kehendak PNS Pria maka ia wajib menyerahkan sebagian gajinya untuk penghidupan bekas isteri dan anak-anaknya;

2. Pembagian gaji dimaksud, yaitu sepertiga untuk PNS Pria yang bersangkutan, sepertiga untuk bekas isterinya, dan sepertiga untuk anak atau anak-anaknya;
3. Apabila dari perkawinan tersebut tidak ada anak maka bagian gaji yang wajib diserahkan oleh PNS Pria kepada bekas isterinya ialah setengah dari gajinya;
4. Pembagian gaji kepada bekas isteri tidak diberikan apabila alasan perceraian disebabkan karena isteri berzinah, dan/atau isteri melakukan kekejaman atau penganiayaan berat baik lahir maupun batin terhadap suami, dan/atau isteri menjadi pemabuk, pematik, 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;
5. Apabila perceraian terjadi atas kehendak isteri, maka ia tidak berhak atas bagian penghasilan dari bekas suaminya;
6. Ketentuan sebagaimana tersebut pada angka 5 di atas tidak berlaku, apabila isteri meminta cerai karena dimadu, dan/atau suami berzinah, dan/atau suami melakukan kekejaman atau penganiayaan berat baik lahir maupun batin terhadap isteri, dan/atau suami menjadi pemabuk, pematik, dan penjudi yang sukar disembuhkan, dan/atau suami telah meninggalkan isteri selama dua tahun berturut-turut tanpa izin istri dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain di luar kemampuannya; dan
7. Apabila bekas isteri yang bersangkutan kawin lagi, maka hak atas bagian gaji dari bekas suaminya menjadi hapus terhitung mulai dia kawin lagi.

KHI juga mengatur akibat perceraian, dan ketentuan yang terdapat dalam KHI tentunya berlaku pula bagi PNS yang beragama Islam. Sebagaimana diketahui bahwa dalam KHI dibedakan jenis perceraian karena talak (oleh suami) dan

berdasarkan gugatan perceraian (oleh isteri),⁶⁴ yang keduanya menimbulkan akibat hukum berbeda, yaitu:

1. Akibat perceraian karena talak, maka bekas suami berkewajiban untuk:
 - a. memberikan *mut'ah* yang layak kepada bekas isterinya, baik berupa uang atau benda, kecuali bekas isteri tersebut *qobla al dukhul*;
 - b. memberi nafkah, *maskan* dan *kiswah* kepada bekas isteri selama dalam *iddah*, kecuali bekas isteri telah di jatuhi talak *ba'in* atau *nusyur* dan dalam keadaan tidak hamil;
 - c. melunasi mahar yang masih terhutang seluruhnya, dan separoh apabila *qobla al dukhul*; dan
 - d. memberikan biaya *hadhanah* untuk anak-anaknya yang belum mencapai umur 21 (dua puluh satu) tahun.
2. Akibat perceraian karena gugatan perceraian, terdiri dari:
 - a. anak yang belum *mumayyiz* berhak mendapatkan *hadhanah* dan ibunya, kecuali bila ibunya telah meninggal dunia, maka kedudukannya digantikan oleh:
 - 1) wanita-wanita dalam garis lurus ke atas dari ibu;
 - 2) ayah;
 - 3) wanita-wanita dalam garis lurus ke atas dari ayah;
 - 4) saudara perempuan dari anak yang bersangkutan; atau
 - 5) wanita-wanita kerabat sedarah menurut garis samping dari ayah.

⁶⁴ Lihat Pasal 114 Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam.

- b. anak yang sudah *mumayyiz* berhak memilih untuk mendapatkan *hadhanah* dari ayah atau ibunya;
- c. apabila pemegang *hadhanah* ternyata tidak dapat menjamin keselamatan jasmani dan rohani anak, meskipun biaya nafkah dan *hadhanah* telah dicukupi, maka atas permintaan kerabat yang bersangkutan Pengadilan Agama dapat memindahkan hak *hadhanah* kepada kerabat lain yang mempunyai hak *hadhanah* pula;
- d. semua biaya *hadhanah* dan nafkah anak menjadi tanggung jawab ayah menurut kemampuannya, sekurang-kurangnya sampai anak tersebut dewasa dapat mengurus diri sendiri (21 tahun);
- e. bilamana terjadi perselisihan mengenai *hadhanah* dan nafkah anak, Pengadilan Agama memberikan putusannya berdasarkan huruf (a), (b), dan (d); dan
- f. pengadilan dapat pula dengan mengingat kemampuan ayahnya menetapkan jumlah biaya untuk pemeliharaan dan pendidikan anak-anak yang tidak turut padanya.

PNS (Pria) yang menceraikan isterinya tentu harus memenuhi kewajiban-kewajiban sebagaimana ketentuan-ketentuan yang tersebut di atas, walaupun kewajiban-kewajiban PNS (Pria) yang menceraikan isterinya juga tergantung pada putusan pengadilan nantinya. Apabila kewajiban-kewajiban ini tidak dipenuhinya, maka PNS (Pria) dimaksud dapat dijatuhi hukuman disiplin berat,⁶⁵ dan apabila

⁶⁵ Wawancara dengan Nurhulaipah pada tanggal 15 Agustus 2023.

semua peraturan di atas disatukan, maka kewajiban PNS (Pria) yang bercerai, ada 6 (enam), yaitu:

1. Kewajiban memelihara dan mendidik anak/anak-anak;
2. Tanggung jawab biaya pemeliharaan dan pendidikan anak/anak-anak;
3. Kewajiban untuk memberikan biaya penghidupan dan/atau atau kewajiban lain bagi bekas isteri;
4. Kewajiban untuk menyerahkan sebagian gajinya guna penghidupan bekas isteri dan anak-anaknya;
5. Kewajiban untuk memberikan *mut'ah* yang layak kepada bekas isterinya, baik berupa uang atau benda;⁶⁶ dan
6. Kewajiban memberi nafkah *maskan* (tempat tinggal) dan *kiswah* (pakaian) kepada bekas isteri selama dalam *iddah* (masa tunggu).

Permohonan untuk mendapatkan izin perceraian dari instansi PNS yang bersangkutan, merupakan hal yang wajib dipenuhi, karena berdasarkan Pasal 3 ayat (1) PP tentang Ijin Perkawinan dan Perceraian, ditentukan bahwa Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin atau surat keterangan lebih dahulu dari Pejabat. Apabila permohonan izin bercerai ini tidak dilakukan, maka berdasarkan Pasal 15 PP tentang Ijin Perkawinan dan Perceraian, maka PNS yang bersangkutan dapat dijatuhi salah satu hukuman disiplin berat sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan

⁶⁶ Mut'ah adalah sesuatu (uang, barang, dan sebagainya) yang diberikan suami kepada istri yang diceraikannya sebagai bekal hidup (penghibur hati) bekas istrinya. Lihat Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. 2005. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Edisi Ketiga. Cetakan Ketiga. Jakarta: Balai Pustaka, hlm. 768.

Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PP tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil) yang terdiri dari:⁶⁷

1. Penurunan jabatan setingkat lebih rendah selama 12 (dua belas) bulan;
2. Pembebasan dari jabatannya menjadi jabatan pelaksana selama 12 (dua belas) bulan; dan
3. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS.

Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil sudah tidak berlaku dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, dan kemudian telah diganti pula dengan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Dalam hal adanya perubahan Peraturan Pemerintahan ini, maka perlu dianalisis permasalahan terkait dengan sanksi atau hukum disiplin berat yang dapat diberikan kepada PNS yang bercerai tanpa izin, yaitu:

1. Berdasarkan Pasal 16 PP tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, maka PNS yang tidak mengajukan izin sebelum bercerai mendapat sanksi hukuman disiplin berat sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 telah dinyatakan tidak berlaku dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Berarti sanksi sebagaimana disebutkan Pasal 6 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980, harus ditafsirkan sebagai sanksi

⁶⁷ Lihat Pasal 6 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010, yang 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;
dan
 - e. Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil telah dinyatakan tidak berlaku dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Berarti sanksi sebagaimana disebutkan Pasal 6 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980, harus ditafsirkan sebagai sanksi sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021, yang terdiri dari:
- a. Penurunan jabatan setingkat lebih rendah selama 12 (dua belas) bulan;
 - b. Pembebasan dari jabatannya menjadi jabatan pelaksana selama 12 (dua belas) bulan; dan
 - c. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS.

Sejak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tersebut, maka pemberian sanksi bagi PNS yang bercerai tanpa melalui proses permohonan izin perceraian sebagaimana diatur dalam Pasal 16 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, tentunya harus didasarkan pada Pasal 8 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021. Ketentuan yang demikian ini telah

menimbulkan konflik norma karena masing-masing peraturan dimaksud tidak sinkron (saling bertentangan) yang pada akhirnya akan menimbulkan ketidakpastian hukum, padahal menurut menurut Fuller (1971) sebagaimana dikutip Rahardjo, dikatakan bahwa ada 8 (delapan) asas yang harus dipenuhi agar hukum itu pasti, antara lain bahwa peraturan tidak boleh saling bertentangan.⁶⁸

Ketidaksinkronan dimaksud terjadi karena berdasarkan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 ditentukan bahwa PNS wajib menaati ketentuan peraturan perundang-undangan (maka termasuk pula PP tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil). Berdasarkan Pasal 7, maka PNS yang tidak menaati Pasal 3 dijatuhi hukuman disiplin, sedangkan berdasarkan Pasal 8 ayat (1), maka salah satu hukuman disiplin adalah hukuman disiplin berat.

Memperhatikan Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 16 PP tentang Ijin Perkawinan dan Perceraian, maka PNS dapat dijatuhi hukuman disiplin berat jika bercerai tanpa terlebih dahulu mendapat izin perceraian, dengan kata lain tidak taat pada peraturan perundang-undangan, dan jika merujuk pada Pasal 7 dan Pasal 8 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021, maka PNS yang bersangkutan dapat dijatuhi hukuman disiplin berat, sedangkan berdasarkan Pasal 11 ayat (1) huruf c, ditentukan bahwa hukuman disiplin berat dijatuhkan apabila ada pelanggaran terhadap kewajiban berupa ketidaktaatan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan dan pelanggaran ini “berdampak negatif pada negara”.

Kalimat “berdampak negatif pada negara” sebagaimana tertuang pada Pasal 11 ayat (1) huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021, yang jika dikaitkan

⁶⁸ Satjipto Rahardjo. 2006. *Hukum dalam Jagat Ketertiban*. Jakarta: UKI Press, hlm. 139.

dengan Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 16 PP tentang Ijin Perkawinan dan Perceraian, akan menimbulkan multitafsir, karena dapat diasumsikan bahwa PNS yang bercerai tanpa izin dari institusinya tidak akan berdampak negatif pada negara, selain bagi pihak-pihak yang terlibat dalam perceraian (suami, isteri dan anak/anak-anaknya).

Kemungkinan terjadinya multi tafsir pada kalimat “berdampak negatif pada negara” sebagaimana tertuang pada Pasal 11 ayat (1) huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021, sudah tentu akan menimbulkan ketidakpastian hukum dalam implementasinya, karena menurut Yance Arizona sebagaimana dikutip Erwinsyahbana, dikatakan bahwa secara normatif kepastian hukum dapat terwujud jika peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam pengertian tidak menimbulkan keragu-raguan (multitafsir) dan logis dalam pengertian menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma.⁶⁹

Terlepas dari persoalan ketidakpastian hukum yang dijelaskan di atas, permohonan izin perceraian tetap harus dilakukan dalam rangka menghindari atau mencegah terjadinya perceraian, karena perkawinan sebagai awal mula pembentukan keluarga yang dipercayai sebagai komponen dasar kehidupan sosial. Putusnya perkawinan akibat perceraian, membawa dampak negatif dalam sendi kehidupan masyarakat, sehingga besar kecilnya angka perceraian hendaknya dipergunakan sebagai tolak ukur untuk menelaah kembali kebijakan bidang-bidang sosial lain yang mempengaruhinya. Apalagi kalau yang bercerai berprofesi sebagai

⁶⁹ Tengku Erwinsyahbana. 2012. Perspektif Hukum Perkawinan Antar Agama yang Berkeadilan Dikaitkan dengan Politik Hukum Perkawinan Indonesia Dalam Rangka Pembangunan Hukum Keluarga Nasional. *Disertasi*. Bandung: Universitas Padjadjaran, hlm. 52.

PNS, tentunya urusan gaji dan nafkah menjadi aspek penting yang perlu dipertimbangkan secara adil. Hal ini perlu dijadikan salah satu alasan perceraian perlu diatur dengan serinci mungkin, sehingga PNS yang ingin bercerai harus terlebih dahulu memperoleh izin dari pejabat yang berwenang. Ketentuan berupa kewajiban memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat yang berwenang bagi PNS yang akan bercerai, tentunya tidak boleh mengurangi ketentuan-ketentuan yang berlaku bagi lembaga-lembaga perceraian itu sendiri.⁷⁰

B. Kebijakan Nafkah *Madliyah* Anak Akibat Perceraian Pegawai Negeri Sipil

Kewajiban-kewajiban seorang ayah kepada anak, baik dalam perkawinan ataupun setelah bercerai dengan isterinya, sudah diatur pada berbagai peraturan perundang-undangan yang dijelaskan di atas, tetapi masih tersisa permasalahan yang menarik dan perlu dianalisis, yaitu terkait dengan kewajiban ayah untuk memberikan nafkah kepada anak yang tidak dipenuhinya selama perkawinan, dan kemudian terjadi perceraian dengan isterinya. Nafkah kepada anak yang tidak dipenuhi ini, baik karena kelalaian atau karena keadaan yang tidak mampu (miskin), dikenal dengan istilah nafkah *madliyah*, atau nafkah yang tertunda atau nafkah yang belum diberikan pada saat masih terikat perkawinan.⁷¹

Sebagai ilustrasi dapat dicontohkan bahwa seorang suami pada saat masih terikat perkawinan dengan isterinya telah melalaikan kewajibannya sebagai seorang ayah untuk memberikan nafkah kepada anak/anak-anaknya yang belum dewasa

⁷⁰ Zaeni Asyhadie dan Sahrudin. 2020. *Hukum Keluarga*. Depok: PT. RajaGrafindo, hlm. 248.

⁷¹ Nafkah *madliyah* yang dianalisis disini hanya terkait dengan nafkah *madliyah* anak, tidak termasuk nafkah *madliyah* isteri.

(makanan, pakaian dan tempat tinggal),⁷² sehingga kewajiban ini telah ditanggung sendiri oleh isterinya. Dikaitkan dengan perceraian, maka pertanyaan yang muncul: “apakah kewajiban ayah kepada anak yang tidak diberikannya pada saat masih terikat perkawinan dapat dituntut untuk dipenuhi setelah terjadinya perceraian?”

Pertanyaan tersebut tentunya telah menimbulkan problematika yuridis, karena dalam perspektif hukum positif (peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perkawinan), tidak ada satupun ditemukan ketentuan yang mewajibkan seorang ayah untuk memberikan nafkah yang tertunda atau nafkah yang belum diberikan kepada anak pada saat masih terikat perkawinan ketika terjadi perceraian, yang dikenal dengan istilah nafkah *madliyah* tersebut.

Nafkah *madliyah* (terhadap anak), merupakan kewajiban atas seorang ayah yang kurang populer dalam hukum perkawinan di Indonesia, dan istilah nafkah *madliyah* ini baru mencuat pada tahun 2003, yaitu dengan adanya Putusan Mahkamah Agung Nomor: 608K/AG/2003, tanggal 23 Maret 2005. Dalam putusan ini diketahui bahwa isteri sebagai termohon/penggugat rekonvensi/pembanding/pemohon kasasi, menggugat nafkah *madliyah* anak atau nafkah lampau anak, dengan penjelasan sebagai berikut: “bahwa sejak bulan Januari 2000 sampai saat diajukan gugatan, tergugat rekonvensi telah melalaikan kewajibannya sebagai seorang ayah, sehingga anak penggugat rekonvensi dan tergugat rekonvensi yang berusia 14 (empat belas) tahun tinggal bersama penggugat rekonvensi, oleh karena

⁷² Menurut syara' nafkah terdiri makanan, pakaian dan tempat tinggal. Lihat Wahbah Az-Zuhaili. 2011. *Fiqih Islam Wa Adillatuhu*. Penerjemah Abdul Hayyie al-Kattani. Jilid 10. Jakarta: Gema Insani, hlm. 142.

itu pemeliharaan dan pengasuhan anak tersebut harus tetap bersama penggugat rekonvensi.

Sehubungan dengan kelalaian suami tersebut, maka termohon/penggugat rekonvensi memohon kepada Pengadilan Agama Buntok agar menghukum tergugat rekonvensi untuk membayar nafkah anak dari hasil perkawinan penggugat rekonvensi dengan tergugat rekonvensi yang terhutang (nafkah *madliyah*) sebesar Rp. 33.600.000,- (tiga puluh tiga juta enam ratus ribu rupiah) kepada penggugat rekonvensi segera setelah putusan diucapkan, tetapi Pengadilan Agama Buntok dalam putusannya pada tanggal 5 November 2002, menyatakan gugatan penggugat rekonvensi tidak dapat diterima.

Pengadilan Agama Buntok telah diperbaiki oleh Pengadilan Tinggi Agama Palangkaraya dengan Putusan tanggal 5 Juni 2003, tetapi dalam amar putusannya menyatakan gugatan penggugat rekonvensi termasuk di dalamnya gugatan atas nafkah *madliyah* anak tidak dapat diterima. Termohon/pembanding mengajukan permohonan kasasi pada tanggal 11 Agustus 2003. Alasan-alasan yang diajukan oleh pemohon kasasi dalam memori kasasinya terkait nafkah *madliyah* menurut Mahkamah Agung dalam putusan Nomor: 608K/AG/2003 disebutkan merupakan kewajiban yang sifatnya *lil intifa'* (tidak melekat) dan bukan kewajiban yang sifatnya *littamlik* (mutlak), maka kelalaian seorang ayah yang tidak memberikan nafkah *madliyah* kepada anak-anaknya tidak dapat digugat. Putusan Mahkamah ini tentunya menjadi yurisprudensi bagi hakim dalam memutuskan perkara sejenis, tetapi melalui Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019, tanggal 27 November 2019, tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Agama

Mahkamah Agung 2019 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan, disebutkan bahwa nafkah lampau (nafkah *madliyah*) anak yang dilalaikan oleh ayahnya dapat diajukan oleh ibunya atau orang yang secara nyata mengasuh anak tersebut.

Peraturan perundang-undangan tidak ada secara tegas mengatur tentang nafkah *madliyah anak*, oleh sebab itu Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 2 Tahun 2019 tersebut tentunya harus dijadikan dasar bagi hakim dalam memutus perkara perceraian, jika dalam gugatannya ada dituntut nafkah *madliyah anak*, karena SEMA dapat dikategorikan sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang dibuat berdasarkan kewenangan suatu lembaga.⁷³

Istilah kewenangan (*authority*) dan tanggung jawab (*responsibility*) sering disebut ketika berbicara tugas seseorang dalam pelaksanaan jabatannya, karena wewenang diperoleh dari jabatannya, sedangkan tanggung jawab adalah suatu bentuk kewajiban seseorang melaksanakan fungsi dan tugasnya berdasarkan kewenangan yang dimiliki karena jabatannya.⁷⁴ Wewenang berkaitan dengan kekuasaan, dan kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan selain unsur-unsur lainnya, seperti: hukum, kewenangan (wewenang), keadilan, kejujuran, kebijakbestarian, kebajikan.⁷⁵

⁷³ Yuda Asmara. "Kedudukan SEMA terhadap Suatu Undang-undang". <https://www.hukumonline.com>., diakses tanggal 25 Agustus 2023.

⁷⁴ Tengku Erwinsyahbana dan Melinda. 2018. "Kewenangan dan Tanggung Jawab Notaris Pengganti setelah Pelaksanaan Tugas dan Jabatan Berakhir". *Jurnal Lentera Hukum*. Volume 5 Issue 2. Surabaya: Universitas Jember, hlm. 310.

⁷⁵ A. Gunawan Setiardja. 1990. *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*. Yogyakarta: Kanisius, hlm. 52.

Sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau institusi pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat.⁷⁶ Kewenangan atribusi terjadi apabila pendelegasian kekuasaan itu didasarkan pada amanat suatu konstitusi dan dituangkan dalam suatu peraturan pemerintah tetapi tidak didahului oleh suatu pasal untuk diatur lebih lanjut.⁷⁷ Sesuai dengan pendapat ini, maka dapat dimaklumi bahwa Mahkamah Agung tentunya mempunyai kewenangan untuk menerbitkan surat edaran yang kewenangan ini didasarkan pada amanat konstitusi, karena Pasal 24A ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945, menegaskan bahwa Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai “wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”.

Wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang yang disebutkan pada Pasal 24A ayat (1) UUD NRI, antara lain wewenang yang diatur dalam Pasal 32 ayat (4) Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, yang diubah kembali dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (selanjutnya disebut UU tentang Mahkamah Agung), yaitu wewenang untuk

⁷⁶ Abdul Rasyid Thalib. 2006. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 219.

⁷⁷ Agussalim. 2007. *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia, hlm. 102.

memberi petunjuk, teguran, atau peringatan kepada pengadilan di semua badan peradilan yang berada di bawahnya.

Berdasar ketentuan yang tersebut di atas dapat dikatakan bahwa Mahkamah Agung berwenang menerbitkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019, sebagai dasar hukum dalam pemenuhan nafkah *madliyah* anak jika terjadi perceraian orang tuanya. Surat edaran ini tentunya berlaku sebagai salah sumber hukum perkara perceraian, karena pada Pasal 8 ayat (1), Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan telah diubah kembali dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan), ditegaskan bahwa jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1),⁷⁸ mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-undang atau Pemerintah atas perintah Undang-undang, Dewan

⁷⁸ Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyebutkan bahwa: jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: (1). Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (3) Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang; (4) Peraturan Pemerintah; (5) Peraturan Presiden; (6) Peraturan Daerah Provinsi; dan (7). Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut di atas, maka peraturan yang ditetapkan oleh Mahkamah Agung termasuk sebagai peraturan perundang-undangan, karena Menurut Maria Farida Indrati S. sebagaimana dikutip Panggabean dikatakan bahwa peraturan perundang-undangan hanya dapat dibentuk oleh lembaga-lembaga yang memperoleh kewenangan perundang-undangan (*wetgevingsbevoegheid*), yaitu kekuasaan untuk membentuk hukum atau *rechtsvorming*,⁷⁹ dan berdasarkan Pasal 1 angka 2 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dijelaskan bahwa peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Mahkamah Agung adalah salah satu lembaga negara yang dibentuk dengan peraturan perundang-undangan, dengan demikian dapat dikatakan bahwa setiap peraturan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung disebut sebagai peraturan perundang-undangan, tetapi kedudukannya tentu tidak sama dengan undang-

⁷⁹ Henry P. Panggabean. 2001, *Fungsi Mahkamah Agung dalam Praktik Sehari-hari*. Jakarta: Sinar Harapan, hlm. 143.

undang, karena menurut Huda dan Nazriyah dikatakan bahwa letak kedudukan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga negara lain selain DPR dan Presiden (salah satunya Peraturan Mahkamah Agung) dalam hierarki peraturan perundang-undangan berada di bawah undang-undang, tetapi tidak dapat dikatakan sejajar dengan peraturan pemerintah atau peraturan lainnya di bawah undang-undang.⁸⁰ Menurut pandangan lain dari Asshiddiqie dikatakan bahwa Peraturan Mahkamah Agung adalah peraturan yang bersifat khusus, sehingga tunduk pada prinsip *lex specialis derogat legi generalis*.⁸¹

Nafkah *madliyah* anak tidak diatur dengan Peraturan Mahkamah Agung, melainkan melalui Surat Edaran Mahkamah Agung. Pertanyaan yang muncul apakah surat edaran sama kedudukannya dengan peraturan. Panggabean mengatakan bahwa Surat Edaran Mahkamah Agung adalah bentuk edaran Pimpinan (Ketua) Mahkamah Agung ke seluruh jajaran peradilan yang berisi bimbingan dalam penyelenggaraan peradilan, dan lebih bersifat administrasi.⁸²

Sesuai dengan dasar pembentukannya, dalam praktik di Mahkamah Agung dikenal ada 2 (dua) jenis surat edaran, yaitu surat edaran sebagai peraturan kebijakan dalam arti umum pada lingkup pemerintahan (eksekutif) dan surat edaran dalam arti khusus pada lingkup lembaga yudikatif. Surat edaran dalam arti yang

⁸⁰ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah. 2019. *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Nusamedia, hlm. 91.

⁸¹ Jimly Asshiddiqie. 2011. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 288.

⁸² Henry P. Panggabean. *Op. Cit.*, hlm. 144. Berdasarkan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor: 57/KMA/SK/IV/2016 tentang Perubahan Atas Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor: 271/KMA/SK/X/2013 tentang Pedoman Penyusunan Kebijakan Mahkamah Agung Republik Indonesia, disebutkan bahwa Surat Edaran Mahkamah Agung sebagai bentuk edaran pimpinan Mahkamah Agung ke seluruh jajaran peradilan yang berisi bimbingan dalam penyelenggaraan peradilan, yang lebih bersifat administrasi dan juga memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak.

pertama didasarkan pada diskresi sebagaimana dinyatakan dalam Bab IV Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, contohnya seperti Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 8 Tahun 2020 tentang Pengaturan Jam Kerja dalam Tatanan Normal Baru pada Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang Berada di Bawahnya, sedangkan surat edaran dalam arti kedua didasarkan pada Pasal 32 ayat (4) UU tentang Mahkamah Agung, contohnya adalah Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019, tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Agama Mahkamah Agung 2019 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan.⁸³

Surat Edaran Mahkamah Agung ini tergolong sebagai peraturan kebijakan (*beleidsregel*),⁸⁴ dan menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip Ridwan, dikatakan bahwa peraturan kebijakan (*beleidsregel, pseudowetgeving, policy rules*) adalah peraturan yang dibuat, baik kewenangan maupun materi muatannya tidak berdasar pada peraturan perundang-undangan, delegasi atau mandat melainkan berdasarkan wewenang yang timbul dari *freies ermessen* yang dilekatkan pada administrasi negara untuk mewujudkan suatu tujuan tertentu yang dibenarkan hukum.⁸⁵

Peraturan kebijakan tidak langsung mengikat secara hukum, tetapi mengandung relevansi hukum. Peraturan kebijakan ditujukan kepada administrasi negara sendiri, sehingga yang pertama-tama melaksanakan ketentuan tersebut adalah badan atau pejabat administrasi negara, dengan demikian peraturan kebijakan tidak

⁸³ Laurences Aulina. "Kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA)". <https://www.kennywiston.com>., diakses tanggal 27 Agustus 2023.

⁸⁴ Nafiatul Munawaroh. "Kekuatan Hukum Produk Hukum MA: PERMA SEMA, Fatwa, dan SK KMA". <https://www.hukumonline.com>., diakses tanggal 27 Agustus 2023.

⁸⁵ Ridwan. 2014. *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*. Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 145.

ditujukan kepada masyarakat secara umum,⁸⁶ dan oleh sebab itu bentuk surat edaran yang materinya bersifat pengaturan, sebaiknya bentuk produk hukumnya adalah peraturan.⁸⁷ Berdasarkan pendapat ini, maka dalam rangka pemenuhan nafkah *madliyah anak*, sebaiknya diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung, bukan dalam bentuk surat edaran seperti yang dimuat pada Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019.

C. Hambatan Pemenuhan Nafkah *Madliyah* Akibat Perceraian Pegawai Negeri Sipil dalam Upaya Perlindungan Anak

Perlindungan anak menurut UU Perlindungan Anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi,⁸⁸ yang merupakan bagian dari hak asasi manusia yang wajib dijamin, dilindungi, dan dipenuhi oleh orang tua, keluarga, masyarakat, negara, pemerintah, dan pemerintah daerah.⁸⁹

Tujuan perlindungan anak adalah untuk menjamin terpenuhinya hak-hak anak agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi “secara optimal” sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi, demi terwujudnya anak Indonesia yang berkualitas,

⁸⁶ Ridwan H.R. 2011. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi Revisi. Jakarta: Rajawali Press, hlm. 181-182.

⁸⁷ Jimly Asshiddiqie. *Op. Cit.*, hlm. 287.

⁸⁸ Pasal 1 angka 2 UU Perlindungan Anak.

⁸⁹ Pasal 1 angka 12 UU Perlindungan Anak.

berakhlak mulia, dan sejahtera,⁹⁰ berasaskan Pancasila dan berlandaskan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta prinsip-prinsip dasar Konvensi Hak-hak Anak meliputi: (1) non diskriminasi; (2) kepentingan yang terbaik bagi anak; (3) hak untuk hidup, kelangsungan hidup, dan perkembangan; dan (4) penghargaan terhadap pendapat anak.⁹¹

Hak-hak anak harus terpenuhi “secara optimal”, berarti upaya perlindungan anak dalam segala aspek kehidupan, harus pula dilakukan secara optimal,⁹² tetapi khusus dalam hal terjadinya perceraian yang terkait dengan pemenuhan nafkah *madliyah* anak, ternyata perlindungan anak belum dapat dikatakan sudah optimal, karena berbagai peraturan perundang-undangan yang dijelaskan sebelumnya tidak satupun mengatur nafkah *madliyah anak*, kecuali yang terdapat dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019.

Terbitnya Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019, tidak juga berarti bahwa perlindungan anak maupun penyelenggaraan perlindungan anak dapat dikatakan sudah optimal, karena dalam Surat Edaran ini hanya disebutkan bahwa nafkah lampau (nafkah *madliyah*) anak yang dilalaikan oleh ayahnya, “dapat diajukan” oleh ibunya atau orang yang secara nyata mengasuh anak tersebut. Kata “dapat diajukan” ini memberikan makna bahwa nafkah *madliyah* anak dapat diberikan jika dalam perkara perceraian terdapat tuntutan melalui pengadilan agar ayah memenuhinya, dan jika tidak ada tuntutan demikian, lazimnya pengadilan tidak memutuskannya.

⁹⁰ Pasal 3 UU Perlindungan Anak.

⁹¹ Pasal 2 UU Perlindungan Anak.

⁹² Optimal artinya terbaik atau tertinggi atau paling menguntungkan. Lihat Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. *Op. Cit.*, hlm. 800

Dalam perkara perdata, tentunya hakim tidak akan membuat putusan yang sama sekali tidak ada dituntut oleh penggugat atau tergugat, karena peradilan perdata pada dasarnya bertujuan untuk melindungi para pihak yang dikalahkan di dalam proses peradilan. Apabila hakim memutuskan melebihi/melampaui apa yang dimohonkan oleh penggugat atau tergugat,⁹³ maka akan terjadi suatu ketidakadilan dan suatu kepastian, dan apabila hal tersebut diterapkan maka hakim peradilan perdata terkesan hakim berpihak kepada salah satu pihak.⁹⁴

Hukum di Indonesia memang sudah mengatur perlindungan anak, tetapi dalam beberapa peraturan perundangan anak yang sudah dijelaskan di atas, tidak ditemui adanya ketentuan terkait nafkah *madliyah* anak, sehingga dalam perspektif hukum perkawinan dan perceraian, menurut Nurhulaipah dikatakan bahwa upaya perlindungan anak ini belum dapat dikatakan sudah optimal, dan dalam rangka optimalisasi perlindungan anak korban perceraian yang tidak mendapat nafkah *madliyah*, diperlukan adanya regulasi, baik regulasi di tingkat pusat maupun regulasi di daerah dalam bentuk Peraturan Daerah atau bentuk lainnya sesuai kewenangan yang melekat pada Pemerintahan Daerah.⁹⁵

Pendapat Nurhulaipah sejalan dengan yang dikatakan Seriawati Zamasi, bahwa ketiadaan regulasi terkait nafkah *madliyah* akibat terjadinya perceraian PNS

⁹³ Penjatuhan putusan atas perkara yang tidak dituntut atau mengabulkan lebih daripada yang diminta dikenal dengan istilah "*ultra petita*". Istilah "*ultra petita*" berasal dari Bahasa Latin, yang terdiri dari kata "*ultra*" berarti ekstrim sekali atau sangat berlebihan, dan "*petita*" berarti permohonan. Putusan atas perkara yang dituntut melebihi dari atau diminta oleh jaksa penuntut umum adalah suatu putusan *ultra petita*. Putusan atas perkara yang diputus melebihi apa yang diminta oleh undang-undang juga termasuk *ultra petita*. Lihat Indah Wahyuni Dian Ratnasari. 2011. "Putusan Ultra Petita dalam Perkara Korupsi". Tesis. Makassar: Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, hlm. 24-25.

⁹⁴ Rafli Fadilah Achmad. Suatu Perdebatan Klasik: Ultra Petita dalam Jagat Keadilan dan Kepastian Hukum. <https://mahkamahmahasiswa.ui.ac.id.>, diakses tanggal 28 Agustus 2023.

⁹⁵ Wawancara pada tanggal 15 Agustus 2023.

tentu akan menjadi faktor penghambat yang utama untuk melindungi anak secara optimal, walaupun ada beberapa faktor lain yang dapat mempengaruhinya, yaitu:⁹⁶

1. Faktor ekonomi, misalnya PNS Pria (ayahnya) dalam keadaan yang memang secara nyata tidak mampu untuk memberikan nafkah *madliyah* anak, akibat terlilit hutang.
2. Kesadaran hukum isteri, maksudnya ketidaktahuan/ketidakhahaman isteri yang diceraikan, bahwa anak mempunyai nafkah *madliyah* yang harus diberikan oleh PNS Pria yang menceraikan isterinya atau gugat cerai oleh isteri, sehingga pada saat isteri mengajukan gugatan (sebagai penggugat) atau berkedudukan sebagai tergugat, tidak memasukkan tuntutan nafkah *madliyah* anak dalam isi gugatan, dan hakim tidak mungkin memutuskan bahwa PNS Pria dimaksud diwajibkan untuk memenuhi nafkah *madliyah* anak.
3. Kesadaran moral PNS Pria, maksudnya bahwa PNS Pria yang bercerai, tidak memiliki kesadaran moral bahwa dirinya mempunyai kewajiban untuk memberikan nafkah kepada anak/anak-anaknya, baik semasa masih terikat perkawinan dengan isterinya, maupun setelah bercerai.
4. Ketidaksinkronan peraturan perundang-undangan terkait pemberian sanksi hukum, karena PNS yang tidak mentaati PP tentang Ijin Perkawinan dan Perceraian, dapat dijatuhi hukuman disiplin berat, tetapi berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021, PNS dapat dijatuhi hukuman disiplin berat, jika ada pelanggaran terhadap kewajiban berupa ketidaktaatan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan dan pelanggaran yang berdampak

⁹⁶ Wawancara pada tanggal 22 Agustus 2023.

negatif pada negara, sedangkan tidak memenuhi kewajiban pemenuhan nafkah *madliyah* anak akibat terjadinya perceraian, tentunya tidak mempunyai hubungan signifikan dengan keadaan “pelanggaran yang berdampak negatif pada negara”.

Sehubungan dengan hambatan yang dijelaskan di atas, maka upaya yang utama sekali untuk mengoptimalkan perlindungan anak, khususnya terkait dengan pemberian nafkah *madliyah* anak akibat terjadinya perceraian adalah dengan memperbaharui kebijakan/regulasi atau menerbitkan regulasi terkait hal tersebut, karena berdasarkan Pasal 20 UU Perlindungan Anak ditentukan bahwa Negara, Pemerintah, Pemerintah Daerah, masyarakat, keluarga, dan orang tua atau wali berkewajiban dan bertanggungjawab terhadap penyelenggaraan perlindungan anak. Berdasarkan ketentuan Pasal 20 ini, maka sudah selayaknya Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara membuat kebijakan/regulasi yang terkait kewajiban PNS Pria untuk memberikan nafkah *madliyah* anak dalam hal terjadinya perceraian. Peraturan Daerah ini tentunya bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada anak secara optimal (yaitu anak sebagai korban perceraian kedua orang tuanya).

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Sesuai hasil (temuan) penelitian dan pembahasan (analisis) yang dilakukan, maka dapat disimpulkan, bahwa:

1. Pegawai Negeri Sipil dapat diberikan izin perceraian dengan alasan bahwa salah satu pihak berbuat zina, menjadi pemabuk, pematik, atau penjudi yang sukar disembuhkan, meninggalkan pihak lain selama 2 (dua) tahun berturut-turut tanpa ijin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain di luar kemampuan/kemauannya, mendapat hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman yang lebih berat, melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak lain, serta karena antara suami dan istri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan untuk hidup rukun lagi dalam rumah tangga. PNS yang bercerai tanpa izin dapat dijatuhi hukuman disiplin berat, tetapi sanksi sulit diberikan karena tidak sinkronnya ketentuan Ijin Perkawinan dan Perceraian dengan ketentuan tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. PNS bercerai tanpa izin dapat dijatuhi hukuman disiplin berat, tetapi berdasarkan ketentuan tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil ditentukan bahwa hukuman disiplin berat dijatuhkan apabila tidak taat terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan dan pelanggaran ini “berdampak negatif pada negara”, sedangkan perceraian tanpa izin tidak dapat disebut pelanggaran peraturan perundang-undangan yang berdampak negatif pada negara.

2. Peraturan perundang-undangan tidak ada secara tegas mengatur tentang nafkah *madliyah anak*, oleh sebab itu Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 dijadikan dasar bagi hakim dalam memutus perkara perceraian, jika dalam gugatannya ada dituntut nafkah *madliyah* anak, karena SEMA dapat dikategorikan sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang dibuat berdasarkan kewenangan suatu lembaga. Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019, tentunya berlaku sebagai salah sumber hukum perkara perceraian, alasannya bahwa jenis peraturan perundang-undangan mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Mahkamah Agung. Surat Edaran Mahkamah Agung ini tergolong sebagai peraturan kebijakan (*beleidsregel*). Peraturan kebijakan tidak langsung mengikat secara hukum, tetapi mengandung relevansi hukum. Peraturan kebijakan ditujukan kepada administrasi negara sendiri, sehingga yang pertama-tama melaksanakan ketentuan tersebut adalah badan atau pejabat administrasi negara, dengan demikian peraturan kebijakan tidak ditujukan kepada masyarakat secara umum, dan oleh sebab itu bentuk surat edaran yang materinya bersifat pengaturan, sebaiknya bentuk produk hukumnya adalah Peraturan Mahkamah Agung.
3. Tidak adanya regulasi terkait nafkah *madliyah* akibat terjadinya perceraian PNS menjadi faktor penghambat yang utama untuk melindungi anak secara optimal, walaupun ada beberapa faktor lain yang dapat mempengaruhinya, yaitu: (a) faktor ekonomi; (b) kesadaran hukum isteri; (c) kesadaran moral PNS Pria yang bercerai; dan (d) ketidaksinkronan peraturan perundang-undangan terkait dengan pemberian sanksi hukum, dalam rangka pemberian efek jera.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan penelitian yang diuraikan di atas, kiranya perlu direkomendasikan (sebagai saran), sebagai berikut:

1. Pemberian sanksi bagi PNS yang tidak taat kepada peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur pada Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil, hendaknya tidak hanya diukur berdasarkan dampak negatif yang ditimbulkan pada negara, tetapi juga yang berdampak negatif pada anak atau masa depan anak.
2. Kewajiban pemberian nafkah *madliyah* anak hendaknya tidak diatur melalui Surat Edaran Mahkamah Agung, tetapi melalui Peraturan Mahkamah Agung atau melalui perubahan UU Perkawinan dengan memasukkan ketentuan terkait nafkah *madliyah* anak.
3. Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara hendaknya membuat kebijakan/regulasi yang terkait kewajiban PNS Pria untuk memberikan nafkah *madliyah* anak dalam hal terjadinya perceraian, sehingga perlindungan kepada anak (korban perceraian) dapat diberikan secara optimal.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Abdul Manan. 2008. *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam di Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Abdul Rasyid Thalib. 2006. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Abdulkadir Muhammad. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Agussalim. 2007. *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Amiur Nuruddin dan Azhari Akmal Tarigan. 2004. *Hukum Perdata Islam di Indonesia, Studi Kritis Perkembangan Hukum Islam dan Fikih, UU No. 1/1974 Sampai KHI*. Jakarta: Prenada Media
- Bachtiar. 2018. *Metode Penelitian Hukum*. Cetakan Pertama. Pamulang: Unpam Press.
- Bambang Sunggono. 1998. *Metodologi Penelitian Hukum*. Cetakan Kedua. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- F. Sugeng Susanto. 2007. *Penelitian Hukum*. Yogyakarta: CV. Ganda.
- Farouk Muhammad dan H. Djaali. 2005. *Metodologi Penelitian Sosial*. Edisi Revisi, Jakarta: PTIK Press dan Restu Agung.
- Gunawan Setiardja, A. 1990. *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*. Yogyakarta: Kanisius.
- Heri Hermawanto. 2010. *Menyiapkan Karya Tulis Ilmiah*. Jakarta: Trans Info Media.
- Ishaq. 2017. *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi*, Cetakan Kesatu. Bandung: Alfabeta.
- Jimly Asshiddiqie. 2011. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim. 2021. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Depok: Pranadamedia Grup.
- Jonathan Sarwono. 2006. *Metode Penelitian Kuantitatif & Kualitatif*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Kementerian Agama Republik Indonesia. 2019. *Al-Qur'an dan Terjemahannya*. Edisi Penyempurnaan. Jakarta: Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama

- Mohd. Idris Ramulyo. 1995. *Hukum Perkawinan, Hukum Kewarisan, Hukum Acara Peradilan Agama dan Zakat Menurut Hukum Islam*. Jakarta: Sinar Grafika.
- . 1996. *Hukum Perkawinan Islam, Suatu Analisis dari Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Muhammad Nashiruddin Al Albani. 2003. *Mukhtashar Sahih Muslim*. (Buku I). Jakarta: Pustaka Azzam.
- Nana Sudjana dan Awal Kusumah. 2000. *Proposal Penelitian di Perguruan Tinggi*. Bandung: Sinar Baru Algensindo.
- Ni'matul Huda dan R. Nazriyah. 2019. *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Nusamedia, hlm. 91.
- Panggabean, Henry P. 2001, *Fungsi Mahkamah Agung dalam Praktik Sehari-hari*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Peter Mahmud Marzuki. 2006. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. 2005. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Edisi Ketiga. Cetakan Ketiga. Jakarta: Balai Pustaka.
- Ridwan H.R. 2011. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi Revisi. Jakarta: Rajawali Press.
- Ridwan. 2014. *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Ronny Hanitijo Soemitro. 1990. *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Cetakan Keempat. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Ronny Kountur. 2003. *Metode Penelitian untuk Penulisan Skripsi dan Tesis*. Jakarta: PPM.
- Saekan dan Erniati Effendi. 1997. *Sejarah Penyusunan Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*. Surabaya: Arkola.
- Satjipto Rahardjo. 2006. *Hukum dalam Jagat Ketertiban*. Jakarta: UKI Press.
- Sayuti Thalib. 1986. *Hukum Kekeluargaan di Indonesia*. Cetakan Kelima. Jakarta: UI Press.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2018. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: RadaGrafindo Persada.
- Soerjono Soekanto. 2014. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cetakan Ketiga. Jakarta: UI Press.
- Subekti, R. 1985. *Pokok-pokok Hukum Perdata*. Jakarta: Intermedia.
- Tengku Erwinsyahbana dan Tengku Rizq Frisky Syahbana. 2022. *Aspek Hukum Perkawinan di Indonesia*. Cetakan Pertama. Medan: UMSU Press.
- Wahbah Az-Zuhaili. 2011. *Fiqih Islam Wa Adillatuhu*. Penerjemah Abdul Hayyie al-Kattani. Jilid 10. Jakarta: Gema Insani.

Wirjono Prodjodikoro. 1981. *Hukum Perkawinan di Indonesia*. Bandung: Sumur.
 Zaeni Asyhadie dan Sahrudin. 2020. *Hukum Keluarga*. Depok: PT. RajaGrafindo.

Laporan Penelitian/Jurnal/Artikel:

- Ahmad Alif Mustofa. 2018. "Nafkah Madliyah Anak dalam Perspektif Hukum Positif (Studi Atas Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 608/K/AG/2003)". *Skripsi*. Program Double Degree. Malang: Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim dan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
- Ardhy Budi Satria. 2019. "Hak Nafkah Anak Pasca Perceraian Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil dan Kompilasi Hukum Islam". *Skripsi*. Bandung: Fakultas Hukum Universitas Pasundan.
- Dahwadin, Enceng Iip Syaripudin, Eva Sofiawati, dan Muhamad Dani Somantri. 2020. "Hakikat Perceraian Berdasarkan Ketentuan Hukum Islam di Indonesia". *Jurnal Pemikiran Hukum dan Hukum Islam*. Vol 11 No. 1. Kudus: Institut Agama Islam Negeri.
- Hasmiah Hamid. 2018. "Perceraian dan Penanganannya". *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*. Vol. 4 No. 4.
- Indah Wahyuni Dian Ratnasari. 2011. "Putusan Ultra Petita dalam Perkara Korupsi". *Tesis*. Makassar: Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
- Nuriel Amiriyah. 2015. "Nafkah Madliyah Anak Pasca Perceraian dalam Putusan Mahkamah Agung RI Nomor: 608/AG/2003 Menurut Hukum Islam dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak". *Skripsi*. Malang: Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim.
- Sisca Hadi Velawati, Abdul Rachmad Budiono dan Rachmi Sulistyarini. 2015. "Nafkah Madliyah dalam Perkara Perceraian". *Brawijaya Law Student Journal*. Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
- Tengku Erwinsyahbana. 2012. Perspektif Hukum Perkawinan Antar Agama yang Berkeadilan Dikaitkan dengan Politik Hukum Perkawinan Indonesia Dalam Rangka Pembangunan Hukum Keluarga Nasional. *Disertasi*. Bandung: Universitas Padjadjaran.
- Tengku Erwinsyahbana dan Ramlan. 2017. "Penelitian Kualitatif Bidang Ilmu Hukum dalam Perspektif Filsafat Konstruktivis". *Borneo Law Review*. Vol. 1 No. 1. Tarakan: Fakultas Hukum Universitas Borneo.
- Tengku Erwinsyahbana dan Melinda. 2018. "Kewenangan dan Tanggung Jawab Notaris Pengganti setelah Pelaksanaan Tugas dan Jabatan Berakhir". *Jurnal Lentera Hukum*. Volume 5 Issue 2. Surabaya: Universitas Jember.

Internet:

Burhanudin. “Ini Penyebabnya Kenapa Angka Perceraian di Indonesia Meningkat Setiap Tahunnya”. <https://www.trendberita.com/nasional>, diakses tanggal 27 Agustus 2023.

Cindy Mutia Annur. “Pertengkaran Terus Menerus, Faktor Utama Penyebab Perceraian di Indonesia pada 2022”. <https://databoks.katadata.co.id>., diakses tanggal 27 Agustus 2023.

Laurences Aulina. “Kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA)”. <https://www.kennywiston.com>., diakses tanggal 27 Agustus 2023.

Muhamad Ridwan. 2022. “Asal Usul Asas Legalitas dalam Hukum Pidana”. *Artikel*. <https://www.pn-bontang.go.id>., diakses tanggal 29 Agustus 2023.

Nafiatul Munawaroh. “Kekuatan Hukum Produk Hukum MA: PERMA SEMA, Fatwa, dan SK KMA”. <https://www.hukumonline.com>., diakses tanggal 27 Agustus 2023.

Rafli Fadilah Achmad. Suatu Perdebatan Klasik: Ultra Petita dalam Jagat Keadilan dan Kepastian Hukum. <https://mahkamahmahasiswa.ui.ac.id>., diakses tanggal 28 Agustus 2023.

Shoimah Kastolani. “Hak Anak dan Perlindungan Anak dalam Islam”. <https://aisyiyah.or.id>., diakses tanggal 5 Agustus 2023.

Yuda Asmara. “Kedudukan SEMA terhadap Suatu Undang-undang”. <https://www.hukumonline.com>., diakses tanggal 25 Agustus 2023.

Peraturan Perundang-undangan:

Republik Indonesia, Undang-undang Dasar Negara Tahun 1945.

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

- Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.
- Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak Menjadi Undang-undang.
- Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.
- Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- Republik Indonesia, Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 tentang Pengesahan *Convention on The Rights of The Child* (Konvensi tentang Hak-hak Anak).

Republik Indonesia, Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam.

Republik Indonesia, Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019, tanggal 27 November 2019, tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung 2019 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan.

Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Agung Nomor: 608K/AG/2003, tanggal 23 Maret 2005.

Republik Indonesia, Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor: 57/KMA/SK/IV/2016 tentang Perubahan Atas Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor: 271/KMA/SK/X/2013 tentang Pedoman Penyusunan Kebijakan Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Republik Indonesia, Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor: 08/SE/1983, tanggal 26 April 1983 tentang Ijin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.