

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam kehidupan manusia di dunia ini, yang berlainan jenis kelaminnya secara alamiah mempunyai daya tarik menarik tara satu dengan yang lainnya berpasangan untuk hidup karena manusia merupakan makhluk sosial, mereka membutuhkan orang lain untuk bertahan hidup, melangsungkan hubungan dan melanjutkan keturunan. Dalam melanjutkan keturunan inilah dibuat peraturan untuk mengatur tentang melanjutkan keturunan yang disebut Perkawinan.

Perkawinan adalah perilaku makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa agar kehidupan alam dunia berkembang biak. Aturan tata tertib perkawinan sudah ada sejak masyarakat di alam dunia berkembang biak. Aturan tata tertib perkawinan sudah ada sejak masyarakat sederhana yang dipertahankan anggota-anggota masyarakat dan para pemuka masyarakat sederhana yang dipertahankan anggota-anggota masyarakat dan para pemuka masyarakat adat dan para pemuka agama.

Menurut Undang-Undang perkawinan (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974) telah ditentukan bahwa: “Perkawinan sah ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk.

keluarga atau rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa yang dilakukan menurut hukum masing-masing, agamanya atau kepercayaannya terhadap Tuhan Yang Maha Esa, dan dicatat menurut peratiran perundang-undangan yang berlaku.

Tujuan perkawinan itu sendiri adalah membentuk keluarga yang bahagia dan kekal. Untuk itu suami isteri perlun saling membantu dan melengkapi, agar masing-masing dapat mengembangkan kepribadianya membantu dan mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil.¹

Dalam rangka pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan, khususnya untuk kelompok warga negara Indonesia yang berstatus Pegawai Negeri Sipil, oleh pemerintah pada tanggal 21 April 1983 telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya dirubah menjadi Peraturan Pemerintah nomor 45 Tahun 1990.

Disebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil wajib memberikan yang baik bagi bawahannya dan menjadi teladan bagi masyarakat, termasuk dalam menyelenggarakan kehidupan keluarga. Selanjutnya dalam penjelasan umum Peraturan Pemerintah tersebut disebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil adalah Unsur Aparatur Negara, Abdi Negara, dan Abdi Masyarakat yang harus menjadi teladan

¹Hilman Hadikusuma, *Hukum Perkawinan Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 1990), hal 01.

yang baik bagi masyarakat dalam tingkah laku, tindakan, dan ketaatan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk dapat melaksanakan kewajibannya.

Untuk dapat melaksanakan kewajibannya tersebut, maka Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugasnya tidak banyak terganggu oleh masalah-masalah keluarga. Ketidakharmonisan kehidupan keluarga yang terus menerus bagi seorang Pegawai Negeri Sipil akan sangat mengganggu tugas-tugas kedinasannya, oleh karena itu perceraian adalah hal yang mungkin dilakukan untuk mengatasi ketidakharmonisan tersebut.

Namun disisi lain Pegawai Negeri Sipil juga terikat oleh Peraturan pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil yang tentunya tidak mudah bagi seorang Pegawai Negeri Sipil untuk melaksanakan perceraian.²

Perceraian adalah putusannya ikatan perkawinan antara suami isteri dengan keputusan pengadilan dan ada cukup alasan bahwa diantara suami isteri tidak akan dapat hidup rukun lagi sebagai suami isteri. Putusnya perkawinan oleh suami atau istri atau atas kesepakatan kedua-duanya apabila hubungan mereka tidak lagi memungkinkan tercapainya tujuan perkawinan.

²Jurnal, Arum Pravita Sari, *Ijin Perceraian Pegawai Negeri Sipil*, hal.3

Pada umumnya perceraian dianggap tidak terpuji akan tetapi bila keadaan mereka menemui jalan buntu untuk dapat memperbaiki hubungan yang retak antara suami dan istri, maka pemutusan perkawinan atau perceraian menjadi hal yang wajib. Timbulnya perselisihan tidak hanya dikarenakan oleh pihak wanita atau hanya pihak laki-laki saja, akan tetapi dikarenakan oleh sikap egoisme masing masing individu.³

Oleh karena itu, perceraian dapat dilakukan apabila dengan alasan yang kuat dengan hukum perkawinan yang berlaku di Indonesia dituangkan di dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975. Masalah perkawinan bukan masalah yang sepele. Lembaga perkawinan merupakan bangunan keluarga yang menjadi basis utama tatanan sosial dan merupakan soko guru kebudayaan dan peradaban.

Baik maupun rusaknya suatu tatanan sosial sangat bergantung pada baik tidaknya kehidupan rumah tangga atau keluarga yang dibangun oleh setiap anggota masyarakat. Oleh karena itu untuk baiknya suatu tatanan sosial yang diperlukan adalah pengaturan yang dapat menumbuhkan kesadaran hukum masyarakat, bukan penghapusan norma-norma yang oleh agama sendiri tidak dilarang, apalagi sudah menjadi nilai-nilai yang hidup dan diakui oleh masyarakat.

³(<http://seputarduniapengetahuan.blogspot.co.id/2012/12/definisi-perceraian.html>). Diakses pada tanggal 27 oktober pada jam 18.30

Terlepas dari persoalan-persoalan diatas, yang jelas langkah pemerintah mengatur masalah perkawinan khususnya bagi umat Islam, tentunya ada suatu mashlahat yang hendak dicapai dari pengaturan tersebut. Karena suatu ketentuan hukum yang diberlakukan ditujukan bagi kemashlahatan masyarakat umum, bukan karena adanya kepentingan politik, kekuasaan atau lainnya.

Oleh karena itu hal penting yang perlu dipahami dan disadari oleh masyarakat dari sejumlah ketentuan undang-undang adalah mengetahui nilai-nilai apa yang terkandung dari dan seberapa urgen keberadaan ketentuan-ketentuan itu bagi masyarakat umum. Perkawinan secara materiil sah apabila dilakukan menurut ketentuan agama dan baru diakui terjadinya perkawinan apabila dilakukan memenuhi ketentuan formal, maka ketentuan formil hukumnya sama dengan ketentuan materiil untuk sah nya suatu perkawinan.

Perceraian menurut hukum Islam adalah sesuatu perbuatan yang halal yang mempunyai prinsip dilarang oleh Allah SWT berdasarkan hadis Nabi Muhammad saw *“Sesuatu perbuatan halal yang paling dibenci Allah adalah talak atau perceraian”* (Riwayat Abu Daud, Ibn Majah dan Al-Hakim).

Berdasarkan hadis tersebut Perceraian dalam Agama Islam merupakan alternatif terakhir (pintu darurat) dalam menyelesaikan masalah antara seorang suami isteri, bila ikatan perkawinan rumah tangga tidak dapat dipertahankan keutuhan dan kelanjutannya.

Sifat alternatif terakhir dimaksud berarti sudah ditempuh berbagai cara dan teknik untuk mencari kedamaian diantara kedua belah pihak baik melalui *hakam* (arbitrator) dari kedua belah pihak maupun langkah– langkah dan teknik yang diajarkan oleh Al-Quran dan Al- Hadis. Perceraian merupakan salah satu sebab dari putusnya perkawinan sesuai dengan pasal 113 bab XVI Kompilasi Hukum Islam dan Pasal 38 Undang-Undang Perkawinan yang menyebutkan bahwa perkawinan dapat putus karena kematian, perceraian, dan putusan Pengadilan.

Namun demikian fenomena perceraian dilapangan semakin meningkat bahkan perceraian terkesan tidak menjadi solusi dalam penyelesaian masalah, karena setiap pasangan suami isteri ditimpa masalah sepele saja banyak dari mereka yang menempuh jalan perceraian sebagai pilihan dalam menyelesaikan masalah yang sedang mereka hadapi, padahal sebenarnya masalah yang sepele itu bisa diselesaikan dengan cara baik-baik.

Menurut Kompilasi Hukum Islam perceraian merupakan salah satu penyebab putusnya perkawinan. Hal ini sesuai ketentuan Pasal 113 KHI, yang mengatur bahwa putusnya perkawinan dapat dikarenakan 3 (tiga) alasan sebagai berikut:

1. Kematian
2. Perceraian
3. Putusan Pengadilan.⁴

⁴Lihat *Kompilasi Hukum Islam Pasal 113*, hal. 216

Menurut Pasal 114 KHI menyatakan bahwa putusnya perkawinan yang disebabkan karena perceraian dapat terjadi karena talak oleh suami atau gugatan perceraian oleh isteri. Selanjutnya menurut Pasal 115 KHI menyatakan bahwa perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang Pengadilan Agama setelah pengadilan tersebut berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak. Selanjutnya dalam Pasal 116 KHI alasan-alasan terjadinya perceraian pasangan suami isteri dapat disebabkan karena:

- a) Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pemadat, penjudi, atau lain sebagainya yang sulit disembuhkan;
- b) Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama, 2 (dua) tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain di luar kemampuannya;
- c) Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung;
- d) Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak yang lain;
- e) Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak menjalankan kewajibannya sebagai suami atau isteri;
- f) Terjadi perselisihan dan pertengkaran antara suami isteri secara terus menerus dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangganya;
- g) Suami melanggar taklik-talak. Adapun makna taklik-talak adalah perjanjian yang diucapkan oleh calon mempelai pria setelah akad nikah yang dicantumkan dalam Akta Nikah berupa janji talak yang digantungkan kepada suatu keadaan tertentu yang mungkin terjadi di masa yang akan datang;
- h) Terjadinya peralihan agama atau murtad oleh salah satu pihak yang menyebabkan terjadinya ketidakrukunan dalam rumah tangga.⁵

⁵*Ibid*

Semula ketentuan tentang izin cerai bagi Pegawai Negeri Sipil diatur di dalam pasal 3 PP No. 10 Tahun 1983. Akan tetapi PP No. 45 Tahun 1990 diubah. Di dalam pasal 3 ayat 1 dan 2 ditegaskan bahwa ketentuan ini berlaku bagi setiap PNS yang akan melakukan perceraian, yaitu bagi PNS yang mengajukan gugatan perceraian (penggugat) wajib memperoleh izin lebih dahulu dari pejabat, sedangkan bagi PNS yang menerima gugatan perceraian (tergugat) wajib memperoleh surat keterangan lebih dahulu dari Pejabat sebelum melakukan perceraian.⁶

Permintaan izin perceraian diajukan oleh penggugat kepada Pejabat secara tertulis melalui saluran hierarchi sedangkan tergugat wajib memberitahukan adanya gugatan dari suami atau istri secara tetulis melalui saluran hierarchi dalam jangka waktu selambat-lambatnya enam hari kerja setelah menerima gugatan perceraian.

Penyaluran pengajuan permohonan perceraian di Indonesia terbagi menjadi dua tempat yaitu Pengadilan agama dan Pengadilan Negeri. Pengadilan Agama dikhususkan untuk penyaluran permohonan perceraian bagi warga muslim dan Pengadilan Negeri dikhususkan untuk penyaluran permohonan perceraian bagi warga non muslim.

Undang-undang perkawinan tidak melarang perceraian, hanya dipersulit pelaksanaannya. Artinya tetap dimungkinkan adanya perceraian jika seandainya benar-

⁶ Lihat *Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983. Akan tetapi PP No. 45 Tahun 1990*, hal. 152

benar tidak dapat dihindarkan, itupun harus dilaksanakan secara baik menurut proses di Pengadilan. Perceraian dilakukan dengan izin dari Pengadilan Agama.

Proses hukum perceraian bagi suami istri yang beragama islam harus dinyatakan atau diikrarkan (untuk cerai talak) atau diputuskan (untuk cerai gugat) di depan sidang Pengadilan Agama. Di Indonesia sendiri perceraian dibagi menjadi dua yaitu cerai gugat dan cerai talak. Dalam konteks hukum Islam (yang terdapat dalam KHI), istilah cerai gugat atau cerai yang diajukan oleh isteri terdapat dalam pasal 132 ayat 1 Kompilasi Hukum Islam yang berbunyi “gugatan perceraian diajukan oleh isteri atau kuasanya pada Pengadilan Agama yang daerah hukumnya mewilayahi tempat tinggal penggugat kecuali isteri meninggalkan tempat kediaman bersama tanpa izin suami”.

Hak untuk memohon memutuskan ikatan perkawinan ini dalam hukum Islam disebut *Khulu'* perceraian atas keinginan pihak isteri, sedangkan suami tidak menghendaki. *Khulu'* adalah perceraian yang terjadi dalam bentuk mengurangi jumlah talak dan tidak dapat dirujuk lagi, hal ini didasarkan pada pasal 161 Kompilasi Hukum Islam yang berbunyi “perceraian dengan jalan *khulu'* mengurangi jumlah talak dan tak dapat dirujuk,

Dan dalam pasal 133 ayat disebutkan bahwa gugatan dapat diterima apabila tergugat menyatakan atau menunjukkan sikap tidak mau lagi kembali kerumah kediaman bersama. Sedangkan cerai karena talak dijelaskan dalam pasal 114 yang berbunyi “putusnya perkawinan yang disebabkan karena perceraian dapat terjadi karena talak atau berdasarkan gugatan perceraian”.

Yang dimaksud talak itu sendiri dalam pasal 117 berbunyi “ talak adalah ikrar suami di hadapan Pengadilan Agama yang menjadi salah satu sebab putusnya perkawinan”. Hal ini diatur dalam pasal 129 yang berbunyi “seorang suami yang akan menjatuhkan talak kepada isterinya mengajukan permohonan baik lisan maupun tertulis kepada Pengadilan Agama yang mewilayahi tempat tinggal isteri disertai dengan alasan serta meminta agar diadakankan sidang untuk keperluan itu”

Adapun proses hukum perceraian bagi suami dan istri yang beragama selain Islam harus diputuskan di Pengadilan Agama. Putusan Pengadilan Agama maupun Pengadilan Negeri merupakan sarana yang paling efektif untuk mengidentifikasi hukum perceraian sebagai sistem perkawinan.

Karena putusan Pengadilan sendiri merupakan hasil formulasi dari kaidah hukum. Dalam memutus perkara perceraian hakim pengadilan Agama atau Pengadilan Negeri harus memberikan argumentasi hukum yang menjustifikasi keputusannya. Putusan Pengadilan Agama dan Pengadilan Negeri merupakan putusan yang kongkret.

Mengenai cerai Pegawai Negeri Sipil (PNS) telah diatur dalam Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1983 dan Peraturan Pemerintah No.45 Tahun 1990), gugat cerai PNS adalah gugat cerai yang diajukan oleh PNS perempuan kepada Pengadilan Agama untuk menyelesaikan kasus perceraian yang sedang dialaminya. Dalam PP tersebut dijelaskan pada pasal 3 :

1. Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin atau surat keterangan lebih dahulu dari pejabat.⁷
2. Bagi Pegawai Negeri Sipil yang berkedudukan sebagai penggugat atau bagi Pegawai Negeri Sipil yang berkedudukan sebagai tergugat untuk memperoleh izin atau surat keterangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus mengajukan permintaan secara tertulis.
3. Dalam surat permintaan izin atau pemberitahuan adanya gugatan perceraian untuk mendapatkan surat keterangan harus dicantumkan alasan yang lengkap yang mendasarinya.

Namun perceraian Pegawai Negeri Sipil sebenarnya dilarang ada sanksi dan Undang-undang yang mengatur, karena Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat dalam tingkah laku, tindakan, dan ketaatan kepadaperaturan perundang-undangan, termasuk dalam menyelenggarakan kehidupan rumah tangga. Kehidupan Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan dapat melaksanakan tugasnya dengan baik tanpa harus terganggu oleh masalah keluarga.

Oleh karena itu menjadi hal yang menarik oleh penulis teliti untuk mengkaji penelitian tersebut dalam bentuk skripsi dengan judul **“Cerai Gugat Pegawai Negeri Sipil Perempuan Perspektif Hukum Islam dan Hukum Positif”**

B. Fokus Penelitian

1. Bagaimana proses cerai gugat bagi Pegawai Negeri Sipil dilingkup Pengadilan Agama Trenggalek ?

⁷(<http://seputarduniapengetahuan.blogspot.co.id/2012/12/definisi-perceraian.html>), Diakses pada tanggal 27 oktober pada jam 18.30

2. Bagaimana tinjauan Hukum Islam terhadap cerai gugat Pegawai Negeri Sipil di lingkup Pengadilan Agama Trenggalek ?
3. Bagaimana tinjauan Hukum Positif (Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil) terhadap Perceraian Pegawai Negeri Sipil di lingkup Pengadilan Agama Trenggalek ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui proses cerai gugat Pegawai Negeri Sipil di lingkup Pengadilan Agama Trenggalek.
2. Untuk mengetahui tinjauan Hukum Islam terhadap cerai gugat Pegawai Negeri Sipil ?
3. Untuk mengetahui tinjauan Hukum Positif (Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil) terhadap Poligami Pegawai Negeri Sipil di lingkup Pengadilan Agama Trenggalek.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun manfaat yang akan diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- A. Secara Teoritis

Dari hasil penelitian ini dapat diambil manfaat untuk menambah wawasan tentang perceraian yang dilakukan oleh PNS serta Undang-undang yang mengatur.

B. Secara Praktis

1. Bagi Keluarga

Dengan adanya penelitian ini maka dapat membantu pemahaman orangtua atau keluarga tentang perceraian yang dilakukan oleh PNS.

2. Bagi Pemerintah

Dengan adanya penelitian ini maka dapat memberikan pertimbangan bagi pemerintah jika ingin melakukan perceraian.

3. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan, wawasan serta pencerahan kepada masyarakat luas sehingga dapat dijadikan pedoman untuk para masyarakat, jika sewaktu-waktu di dalam lingkungan keluarganya mendapati suatu permasalahan permohonan izin bercerai, yang tidak dapat dipungkiri hal tersebut masih memiliki keterkaitan tanggung jawab hukum oleh pejabat yang bersangkutan karena termasuk dalam aparatur Negara.

E. Penegasan Istilah

Istilah perceraian menurut Undang- Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan sebagai aturan hukum positif tentang perceraian menunjukkan adanya:

- a. Tindakan hukum yang dapat dilakukan oleh suami atau istri untuk memutuskan hubungan perkawinan di antara mereka.
- b. Peristiwa hukum yang memutuskan hubungan suami dan istri, yaitu kematian suami atau istri yang bersangkutan, yang merupakan ketentuan yang pasti dan langsung ditetapkan oleh Tuhan Yang Maha Esa. Putusan hukum yang dinyatakan oleh pengadilan yang berakibat hukum putusannya hubungan perkawinan antara suami dan istri.

Orang melakukan perceraian wajib memperhatikan dengan seksama alasan-alasan yang dikemukakan dalam surat permintaan izin dan pertimbangan dari atasan PNS yang bersangkutan demikian yang disebut dalam Pasal 9 ayat (1) PP 45 Tahun 1990. Berdasarkan Pasal 10 ayat (1) PP Nomor 10 Tahun 1983, izin cerai yang disebut dalam Pasal 10 ayat (2) dan (3) PP Nomor 10 Tahun 1983 dan Pasal 10 ayat (4) PP Nomor 10 Tahun 1983 diubah menjadi PP Nomor 45 Tahun 1990.

F. Sistematika Pembahasan

Untuk memudahkan pembahasan, maka penulisan ini berdasarkan sistematika sebagai berikut.

Bab I, Pendahuluan terdiri dari: latar belakang masalah, focus penelitian, tujuan penelitian, kegunaan hasil penelitian, penegasan istilah, sistematika pembahasan.

Bab II, Kajian Pustaka terdiri dari: hukum cerai gugat menurut hukum islam, hukum cerai gugat menurut hukum positif, dasar hukum cerai gugat.

Bab III, Metode Penelitian terdiri dari :jenis penelitian, lokasi penelitian, kehadiran peneliti, sumber data, teknik pengumpulan data, tekneik analisis data, pengecekan keabsahan data, tahap-tahap penelitian.

Bab IV, Paparan Hasil Penelitian terdiri dari : paparan data, temuan penelitian, pembahasan.

Bab V, Penutup : kesimpulan, saran.

Bagian akhir, terdiri dari : daftar rujukan, lampiran-lampiran, surat pernyataan keaslian tulisan, daftar riwayat hidup.