

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Konteks Penelitian

Manusia hidup diciptakan berpasang-pasang dalam sebuah ikatan pernikahan. Pernikahan merupakan sunatullah yang berlaku bagi manusia untuk menjaga eksistensi hidupnya. Pada saat melakukan pernikahan setiap pasangan berharap dapat membentuk rumah tangga yang sejahtera, sakinah, kekal sampai maut menjemput. Hal ini sejalan dengan tujuan ideal perkawinan, sebagaimana ditegaskan dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 bahwa “Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga), yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”.<sup>1</sup>

Namun perbedaan prinsip, pandangan dan kepentingan sering kali menimbulkan permasalahan dalam pernikahan mereka. Perbedaan tersebut menyebabkan ikatan suci rumah tangga harus berakhir dengan adanya konflik, dan sering berujung pada perceraian. Dalam hukum islam, perceraian disebut *thalaq* artinya melepaskan atau meninggalkan. Menurut Sayyid Syabiq, “Talak artinya melepaskan ikatan perkawinan”.<sup>2</sup> Sehingga

---

<sup>1</sup> Beni Ahmad Saebani, *Perkawinan dalam Hukum Islam dan Undang-Undang* (Bandung: Pustaka Setia, 2008), 15.

<sup>2</sup> Ibid., 52.

seseorang yang merasa pernikahannya tidak dapat dipertahankan memilih untuk bercerai.

Dampak buruk adanya perceraian bukan hanya dialami oleh suami isteri, melainkan juga anak-anak dan keluarga. Oleh karena itu, meskipun perceraian merupakan perbuatan yang diharamkan, namun dibenci oleh Allah SWT. Selain itu, talak termasuk perbuatan yang tidak disenangi Nabi dan dihukumi makruh. Adapun ketidaksenangan Nabi terhadap perceraian terlihat dalam haditsnya dari Ibnu Umar menurut riwayat Abu Dawud, Ibnu Majah, sabda Nabi:

عَنْ ابْنِ عُمَرَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُمَا قَالَ: قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ: أَبْغَضُ الْحَلَالَ عِنْدَ اللَّهِ الطَّلَاقُ. (رَوَاهُ أَبُو دَاوُدَ وَابْنُ مَاجَةَ)

Artinya: Dari Ibnu Umar Radliyallaahu 'anhuma bahwa Rasulullah Shallallaahu 'alaihi wa Sallam bersabda: “Perkara halal yang paling dibenci Allah adalah talak.” (H. R Abu Dawud dan Ibnu Majah).<sup>3</sup>

Jadi perceraian (talak) merupakan sesuatu yang boleh dilakukan tetapi sangat dibenci Allah. Tidak diharamkannya talak menurut hukum islam, bukan serta merta memberi kebebasan seseorang untuk melakukan hal tersebut. Seseorang boleh melakukan perceraian dengan adanya alasan sebagaimana diatur dalam Pasal 39 ayat (2) Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, bahwa “Untuk melakukan perceraian harus ada cukup alasan, bahwa antara suami dan isteri itu tidak akan dapat hidup rukun sebagai suami isteri”.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Muhammad bin Ismail Al-Amir Ash-Shan’ani, *Subulus Salam Syarah Bulughul Maram Jilid 3* (Jakarta: Darus Sunnah, 2008), 12.

<sup>4</sup> M. Djamil Latif, *Aneka Hukum Perceraian di Indonesia* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981), 43.

Adapun alasan perceraian diatur dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang No. 1 Tahun 1974, yaitu:

1. Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pematat, penjudi, dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan.
2. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama 2 tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain di luar kemampuannya.
3. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 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 istri.
6. Antara suami istri terus-menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.<sup>5</sup>

Dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI) menambahkan “Suami melanggar taklik talak, peralihan agama atau murtad yang menyebabkan terjadinya ketidakrukunan dalam rumah tangga” sebagai alasan perceraian.<sup>6</sup>

Selain mengatur alasan perceraian, hukum positif juga mengatur syarat-syarat, prosedur ataupun hal lain yang terkait dengan persoalan perceraian. Pada dasarnya perundang-undangan di Indonesia utamanya yang mengatur tentang perceraian bersifat umum, yakni diperuntukkan bagi seluruh masyarakat Indonesia.

Namun, pada kenyataannya terdapat peraturan perundang-undangan khusus yang diberlakukan pada Pegawai Negeri Sipil (PNS) seperti Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah

---

<sup>5</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2000), 109-110.

<sup>6</sup> Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam, *Kompilasi Hukum Islam Bab XVI tentang Putusnya Perkawinan Pasal 116* (Jakarta: DPBPAI, 2000), 56-57.

No. 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Adapun yang dimaksud dengan PNS menurut Undang-undang No. 8 Tahun 1974, yang dikutip oleh Sudibyo Triatmojo:

ialah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan dan gaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>7</sup>

Bagi Pegawai Negeri Sipil yang akan bercerai harus mengindahkan ketentuan khusus yang termuat dalam Pasal 3 ayat (1), (2), (3) Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 jo. Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983, adapun ketentuannya sebagai berikut:

Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin atau surat keterangan terlebih dahulu dari pejabat.<sup>8</sup>

Bagi Pegawai Negeri Sipil yang berkedudukan sebagai penggugat atau Pegawai Negeri Sipil yang berkedudukan sebagai tergugat untuk memperoleh izin atau surat keterangan sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) harus mengajukan permintaan secara tertulis.<sup>9</sup>

Dalam surat permintaan izin atau pemberitahuan adanya gugatan perceraian untuk mendapatkan surat keterangan harus dicantumkan alasan lengkap yang mendasarinya.<sup>10</sup>

Bagi hakim yang menangani perkara perceraian PNS juga diatur oleh SEMA No. 5 Tahun 1984 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983. Sebisa mungkin hakim harus menerapkan SEMA tersebut. Sebab sebelum memulai pemeriksaan perkara, hakim

---

<sup>7</sup> Sudibyo Triatmojo, *Hukum Kepegawaian mengenai Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), 27.

<sup>8</sup> Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 Pasal 3 ayat 1.

<sup>9</sup> Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 Pasal 3 ayat 2.

<sup>10</sup> Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 Pasal 3 ayat 3.

diinstruksikan agar memerintahkan kepada PNS untuk melampirkan surat izin cerai dari atasannya terlebih dahulu. Selain itu hakim juga diharuskan untuk memberi waktu dan peringatan kepada PNS yang bersangkutan.

Begitu juga dalam teknis administrasi peradilan agama yang diatur dalam Keputusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: KMA/032/SK/IV/2006, bahwa pada pendaftaran perkara tingkat pertama ada beberapa dokumen yang perlu diserahkan kepada petugas meja I. Di antaranya menyerahkan surat gugatan atau surat permohonan yang ditujukan kepada Ketua Pengadilan Agama yang berwenang, menyerahkan surat kuasa khusus (dalam hal Penggugat atau Pemohon menguasai kepada pihak lain), dan khusus bagi PNS salah satu dokumen yang harus dilengkapi yaitu surat izin cerai dari atasan PNS.<sup>11</sup>

Kalau dilihat dari persyaratan tersebut bagi Pegawai Negeri Sipil yang akan bercerai sangat dipersulit. Adanya aturan khusus tersebut dikarenakan ia merupakan aparatur negara dan abdi masyarakat yang harus menjadi teladan, baik dalam bertindak, bertingkah laku, dan taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di samping itu, pengkhususan aturan tersebut adalah sebagai upaya untuk meningkatkan dan menegakkan kedisiplinan PNS.

Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan wakil panitera di Pengadilan Agama Kediri bahwa terdapat permasalahan yang menarik untuk dikaji, yakni sebuah putusan Majelis Hakim pada tahun 2016 dengan Nomor Perkara: 0009/Pdt.G/2016/PA.Kdr. Dengan duduk perkara bahwa pada

---

<sup>11</sup> Direktur Jenderal Badan Peradilan Agama, *Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Peradilan Agama, Buku II Edisi Revisi Tahun 2010* (Jakarta: DIPA, 2010), 1.

tanggal 14 April 2016 hakim telah mengabulkan permohonan cerai talak dari seorang Pegawai Negeri Sipil (Puskesmas Pesantren) terhadap istrinya. Padahal sampai saat itu surat izin cerai dari atasannya belum ada. Tetapi Pemohon meminta kepada Majelis Hakim untuk tetap memutus perkara tersebut.<sup>12</sup>

Putusan Nomor Perkara: 0009/Pdt.G/2016/PA.Kdr dinilai mempermudah perceraian PNS, pasalnya dalam putusan hakim tidak mempertimbangkan belum adanya surat izin cerai dari atasan. Padahal secara teknis administrasi penerimaan perkara juga mengharuskan untuk menyertakan surat izin cerai dari atasan. Putusan ini dianggap mengandung kontroversi karena di dalam pertimbangan hukumnya tidak terdapat bukti diterapkannya ketentuan SEMA No. 5 Tahun 1984 sebelum memutus perkara ini. Tetapi faktanya perkara ini telah diputus dan Berkekuatan Hukum Tetap (BHT), meski tidak mencantumkan salah satu landasan hukum yang dijadikan dasar untuk mengadili.

Seharusnya bila salah satu syarat administrasi tidak terpenuhi, maka tidak semestinya permohonan cerai tersebut diputus. Sebab adanya Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 untuk memperketat perceraian PNS. Dan sebaiknya hakim tidak memutus perkara ini sebelum ia benar-benar menerapkan ketentuan SEMA No. 5 Tahun 1984. Sebab SEMA tersebut merupakan salah satu hukum acara yang berlaku bagi hakim saat menangani kasus semacam ini. Namun dalam

---

<sup>12</sup> Observasi, di Pengadilan Agama Kediri, 13 Oktober 2016.

praktiknya, PNS yang akan bercerai meski tanpa surat izin cerai dari atasan tetap dapat diputus oleh Pengadilan yang bersangkutan.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka peneliti tertarik melakukan penelitian untuk mengetahui lebih lanjut pertimbangan hakim Pengadilan Agama Kediri dalam memutuskan perkara perceraian PNS tanpa adanya surat izin cerai dari atasan, serta kedudukan putusan dalam perkara tersebut, yang dituangkan dalam judul skripsi “**Pertimbangan Hakim Terhadap Perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) Tanpa Adanya Surat Izin Cerai Dari Atasan (Studi Kasus di Pengadilan Agama Kediri Perkara Nomor: 0009/Pdt.G/2016/PA.Kdr)**”.

## **B. Fokus Penelitian**

Guna memperoleh hasil yang diinginkan dalam permasalahan ini, maka peneliti memfokuskan penelitian pada:

1. Apa pertimbangan hakim dalam memutuskan perkara perceraian PNS tanpa adanya surat izin cerai dari atasan Perkara Nomor: 0009/Pdt.G/2016/PA.Kdr?
2. Bagaimana kedudukan putusan dalam perkara perceraian PNS tanpa adanya surat izin cerai dari atasan Perkara Nomor: 0009/Pdt.G/2016/PA.Kdr?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan harapan dan tujuan peneliti, karya penelitian ini memiliki beberapa tujuan yang dikehendaki, di antaranya:

1. Untuk mengetahui pertimbangan hakim dalam memutuskan perkara perceraian PNS tanpa adanya surat izin cerai dari atasan Perkara Nomor: 0009/Pdt.G/2016/PA.Kdr.
2. Untuk mengetahui kedudukan putusan dalam perkara perceraian PNS tanpa adanya surat izin cerai dari atasan Perkara Nomor: 0009/Pdt.G/2016/PA.Kdr.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan dari penelitian skripsi ini, diharapkan nantinya dapat bermanfaat dalam hal-hal sebagai berikut:

1. Secara teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran baru agar dapat memperluas cakrawala pemikiran dan ilmu pengetahuan, khususnya yang berkaitan dengan pengajuan masalah cerai talak bagi PNS di Pengadilan Agama, yang relevansinya bisa terjadi di masa yang akan datang.

2. Secara praktis

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan acuan ataupun pertimbangan bagi hakim dalam memutuskan perkara perceraian PNS tanpa surat izin. Selain itu diharapkan menjadi pedoman bagi PNS yang akan bercerai agar lebih mentaati aturan.

#### **E. Telaah Pustaka**

Adapun penelitian yang sedikit memiliki kesamaan tema namun berbeda pembahasan dengan penelitian ini adalah sebagai berikut:



1. Akhsan Fahmi dengan judul “Perempuan PNS dan Cerai Gugat di Kabupaten Kediri tahun 2010”. Program Studi Al-Ahwal Al-Syakhsyah, Jurusan Syari’ah, Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri Kediri, Tahun 2012. Penelitian ini berfokus kepada latar belakang yang mendasari perempuan PNS mengajukan cerai gugat dengan alasan tidak diberi nafkah, padahal notabene mempunyai penghasilan sendiri. Dan juga persepsi perempuan PNS terhadap kewajiban nafkah dalam keluarga. Perbedaan antara penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti adalah dari segi materi. Dalam karya Akhsan Fahmi hanya membahas persepsi perempuan PNS dalam pengajuan cerai gugat dengan alasan suami tidak memberi nafkah.
2. Skripsi saudara Fitri Nur Umama dengan judul “Analisis Yuridis terhadap Penetapan Putusan Pengadilan Agama Mojokerto Nomor: 0052/Pdr.P/2014/PA.Mr tentang Pencabutan atas Surat Penolakan Perkawinan oleh Pegawai Pencatatan Nikah KUA Kecamatan Mojoanyar Kabupaten Mojokerto”. Penelitian ini membahas tentang Penolakan Perkawinan anggota POLRI oleh Pegawai Pencatatan Nikah KUA, sebab surat izin Komandan untuk menikah dari POLRI tidak disertakan untuk melengkapi dokumen pengajuan Nikah. Namun, surat penolakan dari KUA tersebut disuruh mencabut oleh Pengadilan Agama Mojokerto dan tetap diperintahkan untuk menikahkan anggota POLRI tersebut.
3. Penelitian yang dilakukan oleh Krisna Kurnia Maharani dengan judul “Penerapan Sanksi Bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) Akibat Tidak

Terpenuhinya Hak Isteri dan Anak Setelah Perceraian”. Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Veteran Jawa Timur, Tahun 2013. Penelitian ini meneliti penerapan sanksi yang diberikan kepada PNS di Badan kepegawaian Kota Surabaya, akibat tidak terpenuhinya hak isteri dan anak setelah perceraian, apakah sudah sesuai dengan ketentuan peraturan yang ada.

Berdasarkan hal di atas, menurut peneliti belum pernah ada penelitian yang membahas tentang dua hal, pertama: pertimbangan hakim dalam memutus perkara perceraian PNS tanpa adanya surat izin cerai dari atasan, kedua: kedudukan putusan dalam perkara perceraian PNS tanpa adanya surat izin cerai dari atasan. Atas dasar itulah peneliti ingin mengangkat permasalahan ini dalam sebuah penelitian dengan judul “Pertimbangan Hakim Terhadap Perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) Tanpa Adanya Surat Izin Cerai Dari Atasan (Studi Kasus di Pengadilan Agama Kediri Perkara Nomor: 0009/Pdt.G/2016/PA.Kdr)”.