

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perceraian merupakan bagian dari perkawinan, sebab tidak ada perceraian tanpa adanya perkawinan terlebih dahulu. Perkawinan merupakan awal dari hidup bersama antara seorang pria dan wanita sebagai suami isteri, sedangkan perceraian merupakan akhir dari kehidupan bersamasuami isteri tersebut. Setiap orang menghendaki agar perkawinan yang dilakukannya tetap utuh sepanjang masa kehidupannya.

Perceraian dalam Bahasa Indonesia dipakai dalam pengertian yang sama dengan talak dalam istilah fiqh yang berarti bubarnya pernikahan. Kata *Talak* berasal dari kata “ithlaq” yang artinya melepaskan atau meninggalkan. Dalam istilah agama, “talak” artinya melepaskan ikatan perkawinan atau bubarnya hubungan perkawinan. Melepaskan ikatan perkawinan, artinya membubarkan hubungan suami-istri sehingga berakhirlah perkawinan atau terjadi perceraian.¹ Perceraian merupakan sesuatu yang halal namun dibenci Allah, sebagaimana dijelaskan dalam sebuah hadits dari Ibnu Umar r.a dari Nabi Muhammad SAW beliau bersabda :

أَبْغَضُ الْحَلَالِ عِنْدَ اللَّهِ الطَّلَاقَ

“Perkara halal yg paling Allah benci adalah perceraian”

Hadis di atas dapat dipahami bahwa perceraian itu walaupun

¹Beni Ahmad Saebani. *Fiqh Munakahat* (Bandung : Pustaka Setia). hlm. 55

diperbolehkan oleh agama, tetapi pelaksanaannya harus berdasarkan suatu alasan yang kuat dan merupakan jalan terakhir (darurat) yang ditempuh oleh suami-istri apabila terjadi persengketaan antara keduanya dan telah diusahakan jalan perdamaian sebelumnya, tetapi tetap tidak dapat mengembalikan keutuhan kehidupan rumah tangga tersebut.² Kemudian Firman Allah dalam Surat Al – Baqarah ayat 229 menyatakan sebagai berikut :

أَطْلَقَ مَرَّتَانِ فَمَسَاكُ بِمَعْرُوفٍ أَوْ تَسْرِيحٌ بِإِحْسَنٍ وَلَا يَجِلُّ لَكُمْ أَنْ تَأْخُذُوا مِمَّا
 ءَاتَيْتُمُوهُنَّ شَيْئًا إِلَّا أَنْ يَخَافَا أَلَّا يُقِيمَا حُدُودَ اللَّهِ فَإِنْ خِفْتُمْ أَلَّا يُقِيمَا حُدُودَ اللَّهِ فَلَا
 جُنَاحَ عَلَيْهِمَا فِيمَا افْتَدَتْ بِهِ تِلْكَ حُدُودُ اللَّهِ فَلَا تَعْتَدُوهَا وَمَنْ يَتَعَدَّ حُدُودَ اللَّهِ فَأُولَٰئِكَ
 هُمُ الظَّالِمُونَ

229. Talak (yang dapat dirujuki) dua kali. Setelah itu boleh rujuk lagi dengan cara yang ma'ruf atau menceraikan dengan cara yang baik. Tidak halal bagi kamu mengambil kembali sesuatu dari yang telah kamu berikan kepada mereka, kecuali kalau keduanya khawatir tidak akan dapat menjalankan hukum-hukum Allah. Jika kamu khawatir bahwa keduanya (suami isteri) tidak dapat menjalankan hukum-hukum Allah, maka tidak ada dosa atas keduanya tentang bayaran yang diberikan oleh isteri untuk menebus dirinya. Itulah hukum-hukum Allah, maka janganlah kamu melanggarnya. Barangsiapa yang melanggar hukum-hukum Allah mereka itulah orang-orang yang zalim.³

Sedangkan pengertian perceraian dalam undang- undang menurut pasal 38 UU No 1 Tahun 1974 adalah putusny perkawianan. Jadi, perceraian adalah putusny ikatan lahir batin Antara suami dan istri yang mengakibatkan berakhirnya hubungan keluarga (rumah tangga) Antara suami dan istri.⁴ Di mata hukum, Perceraian tentu tidak dapat terjadi begitu saja. Artinya, harus ada alasan

² Wasman dan Wardah Nuronyah, Hukum Perkawinan Islam di Indonesia; Perbandingan Fiqih dan Hukum Positif (Yogyakarta: Teras, 2011), hlm. 84

³ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Bandung: PT. Sygma Examedia Arkanleema, 2007)

⁴ Muhammad Syarifuddin, Sri Turatmiyah, Annalisa Yahanan, *HUKUM PERCERAIAN*, (Jakarta : Sinar Grafika : 2013). hlm, 7-8

yang dibenarkan oleh hukum untuk melakukan suatu perceraian. Dalam pasal 39 ayat (2) UU No. 1 Tahun 1974 yang telah dijabarkan dalam Pasal 19 PP No. 9 Tahun 1975, yaitu :

1. Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pemadat, 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 seelah 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.

Perceraian dapat terjadi kepada setiap pasangan suami istri yang disebabkan oleh berbagai permasalahan dalam rumah tangga. Hal inilah yang sering dijadikan kebanyakan orang sebagai jalan satu- satunya untuk mengakhiri konflik rumah tangga, sehingga akibatnya berdampak negatif pada anak ataupun salah satu pasangan yang diceraikan, baik suami ataupun istri. Pihak-pihak yang sudah memiliki niat ingin bercerai sering kali sulit untuk didamaikan, sehingga banyak kasus perceraian yang tidak berhasil dalam proses mediasi. Hal ini dapat diketahui melalui banyaknya putusan hakim mengenai cerai gugat dan cerai talak di Pengadilan Agama (PA) maupun Pengadilan Negeri (PN) di seluruh Indonesia. Banyaknya perceraian yang terjadi tidak hanya dialami oleh warga non- Aparatur Sipil Negara (Non- ASN) saja, melainkan warga yang berstatus Aparatur Sipil Negara (ASN) juga menempati angka perceraian yang dapat dibilang sangat tinggi dewasa ini.

Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai manusia biasa memiliki naluri

psikis dan biologis yang sama dengan manusia lainnya, hanya karena statusnya saja yang membedakan dengan warga negara yang lain. Oleh karenanya sangat manusiawi ketika mempunyai keinginan pula untuk melakukan perkawinan dan perceraian, bahkan kadang-kadang menyimpang dari ketentuan yang berlaku.

Aparatur Sipil Negara (ASN) menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah No 10 Tahun 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagaimana yang dimaksud dalam UU No.8 Tahun 1974 *juncto* UU No.43 Tahun 1999. Kedua UU tersebut memberikan pengertian yang sama mengenai Pegawai Negeri, yaitu :

Pegawai Negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat – syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang – undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam sesuatu jabatan negeri atau disertai tugas Negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang- undangan yang berlaku.⁵

Kemudian di jelaskan dalam UU No.5 Tahun 2014 pasal 1 ayat 1, Bahwa :

Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.

Dalam proses perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN) harus memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat yang bersangkutan dan untuk melaksanakan perceraian, Aparatur Sipil Negara (ASN) akan dapat diberikan oleh pejabat apabila didasarkan pada alasan – alasan yang ditetapkan oleh peraturan perundang - undangan dan ketentuan – ketentuan dalam PP No.10 Tahun 1993 ini. Pejabat memberikan izin untuk bercerai yang diajukan oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) juga harus berdasarkan pada alasan – alasan hukum yang ditetapkan dalam pasal 39 ayat (2) UU No. 1 Tahun 1974 yang telah dijabarkan dalam pasal 19 PP No. 9

⁵ *Ibid. hlm, 434 -435*

Tahun 1975.⁶

Proses hukum perizinan perceraian bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) menurut pasal 3 PP No. 45 Tahun 1990, Aparatur Sipil Negara (ASN) yang akan melakukan perceraian, wajib memperoleh izin atau surat keterangan lebih dahulu dari pejabat. Bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) yang berkedudukan penggugat atau bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) yang berkedudukan sebagai tergugat, untuk memperoleh izin atau surat keterangan tersebut, maka harus mengajukan permintaan secara tertulis. Dalam surat permintaan izin atau pemberitahuan adanya gugatan perceraian untuk mendapatkan surat keterangan harus dicantumkan alasan yang lengkap yang mendasarinya.⁷ Masyarakat biasa dapat dengan mudah mengajukan permohonan perceraian langsung ke Pengadilan Agama (PA), tidak begitu dengan Aparatur Sipil Negara (ASN). Karena Aparatur Sipil Negara (ASN) harus mengikuti prosedur yang ada, yaitu terlebih dahulu mengajukan permohonan izin perceraian kepada Pejabat yang berwenang sebelum mengajukan perceraian ke Pengadilan Agama (PA).⁸

Aturan khusus yang telah dibuat untuk Aparatur Sipil Negara (ASN) yang akan melaksanakan perceraian yang dijelaskan dalam PP No. 45 Tahun 1990 perubahan atas PP No. 10 Tahun 1983 diberlakukan secara khusus bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara yang akan melakukan perceraian berdasarkan pertimbangan Hukum (Peraturan Perundang-Undangan) pemberlakuan PP Nomor 10 Tahun 1983 di revisi dengan PP Nomor 45 Tahun 1990 merupakan penjabaran hukum dari UU Nomor 1 Tahun 1974 dan sinkronisasi terhadap PP Nomor 9 Tahun 1975

⁶ *Ibid. hlm, 450*

⁷ *Ibid. hlm, 453*

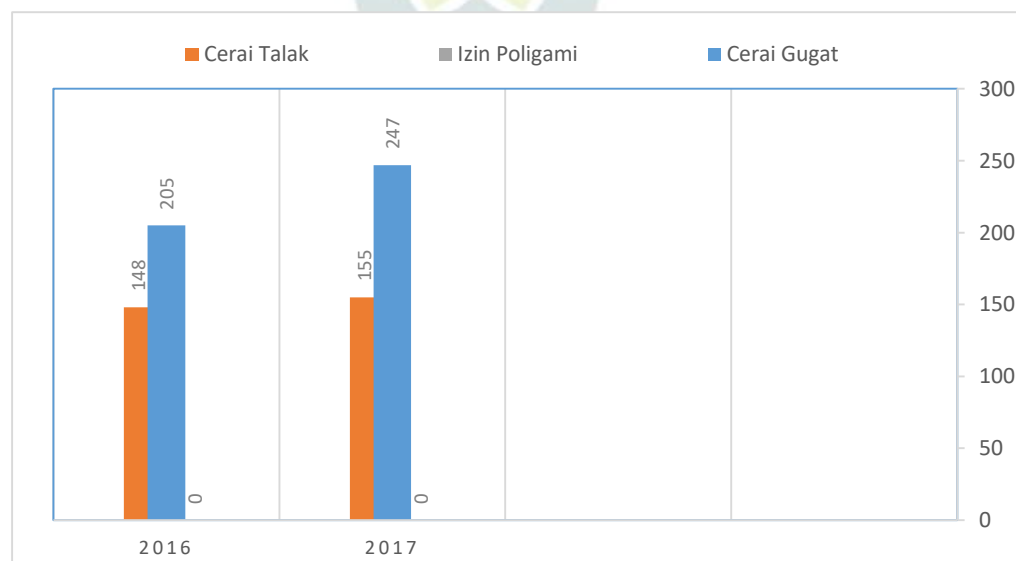
⁸ Norma Yuneti, "Pengajuan Izin Perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) Guru (Study Kasus di Kantor Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kota Yogyakarta)", *skripsi* sarjana Jurusan al-Ahwal asy-Syakhsyiyah, Fakultas Syariah, UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta (2010), hlm 6

yang didasarkan atas asas-asas hukum perceraian, yaitu asas mempersukar proses hukum perceraian, asas kepastian pranata dan kelembagaan hukum perceraian, serta asas perlindungan hukum yang seimbang selama dan setelah proses hukum perceraian. Selain itu UU Nomor 1 Tahun 1974 yang dijabarkan dalam PP Nomor 9 Tahun 1975 memaknai perkawinan adalah ikatan lahir dan batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Karena tujuan perkawinan adalah membentuk keluarga yang bahagia dan kekal, maka perceraian sejauh mungkin dihindarkan dan hanya dapat dilakukan dalam hal-hal yang sangat terpaksa. Perceraian hanya dapat dilakukan apabila ada alasan-alasan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam peraturan perundang-undangan. Hak dan kedudukan istri adalah seimbang dengan hak dan kedudukan suami, baik dalam kehidupan rumah tangga maupun dalam pergaulan masyarakat, sehingga dengan demikian segala sesuatu dalam keluarga dapat dirundingkan.

Kehidupan Aparatur Sipil Negara (ASN) telah diatur sedemikian rupa, sehingga kesehariannya tidak dapat lepas dari norma-norma dalam aturan hukum kepegawaian. Pemberlakuan PP No. 10 Tahun 1983 jo. PP No. 45 Tahun 1990 tidak saja menunjukkan bahwa aturan hukum kepegawaian tidak hanya berlaku ketika seorang Aparatur Sipil Negara (ASN) berada di kantor, tetapi juga di luar kantor. Usaha meningkatkan disiplin Aparatur Sipil Negara (ASN) berhubungan dengan contoh dan keteladanan harus diberikan kepada Aparatur Sipil Negara (ASN) kepada bawahan dan masyarakat, sehingga kepada Aparatur Sipil Negara (ASN) diberikan ketentuan disiplin yang tinggi. Untuk melakukan perkawinan dan perceraian, Aparatur Sipil Negara (ASN) harus memperoleh izin terlebih

dahulu dari pejabat yang bersangkutan.

Namun demikian meskipun telah dibuat Undang- Undang khusus bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai abdi negara, dan abdi masyarakat yang harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat dalam tingkah laku, tindakan dan ketaatan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk menyelenggarakan kehidupan berkeluarga dan dalam upaya menegakan kedisiplinan. Faktanya perceraian di kalangan Aparatur Sipil Negara (ASN) terjadi peningkatan. Berdasarkan data perceraian Pengadilan Agama Cimahi, ditemukan kasus perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN) yang termuat dalam laporan tahunan Pengadilan Agama Cimahi bahwasanya selama tahun 2016 - 2017 kasus perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN) mengalami peningkatan, Adapun data perceraian adalah sebagai berikut :



Tabel 1.0

Pada tahun 2016 perkara perceraian berjumlah 353 perkara baik salah satunya Aparatur Sipil Negara (ASN) maupun keduanya, dengan perkara cerai talak sebanyak 148 perkara dan cerai gugat sebanyak 205 perkara. Kemudian pada

Tahun 2017 perkara perceraian berjumlah 402 perkara baik salah satunya Aparatur Sipil Negara (ASN) maupun keduanya dengan perkara cerai talak sebanyak 155 dan perkara cerai gugat sebanyak 247 perkara. Perkara pada tahun 2017 mengalami kenaikan dari tahun sebelumnya tahun 2016, Perkara sebanyak 353 pada tahun 2016 naik menjadi 402 perkara pada tahun 2017.⁹

Dari latar belakang masalah tersebut, peneliti bermaksud meneliti apa yang menyebabkan terjadinya peningkatan perkara Perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN) di Pengadilan Agama Cimahi pada Tahun 2016 – 2017. Maka dengan itu, penelitian skripsi dengan judul *Tingkat Perceraian di Kalangan Aparatur Sipil Negara (ASN) di Pengadilan Agama Cimahi Tahun 2016 – 2017 Menurut PP No.10 Tahun 1983 Jo PP No.45 Tahun 1990*.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan beberapa pokok masalah, yaitu :

1. Bagaimana latar belakang terjadinya peningkatan perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN) di Pengadilan Agama Cimahi Tahun 2016 – 2017 ?
2. Bagaimana pelaksanaan perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN) di Pengadilan Agama Cimahi Tahun 2016 – 2017 menurut Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1983 Jo Peraturan Pemerintah No.45 Tahun 1990?

C. Tujuan dan Kegunaan

1. Tujuan dari skripsi ini adalah :
 - a. Untuk mengetahui latar belakang terjadinya peningkatan perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN) di Pengadilan Agama Cimahi pada Tahun

⁹ Laporan Tahunan Pengadilan Agama Cimahi Tahun 2016 - 2017

2016 -2017.

- b. Untuk Mengetahui pelaksanaan perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN) di Pengadilan Agama Cimahi Tahun 2016 – 2017 menurut Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1983 Jo Peraturan Pemerintah No.45 Tahun 1990

2. Kegunaan dari skripsi ini adalah :

- a. Menambah wawasan bagi pembaca mengenai masalah perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN) beserta aturan yang mengaturnya.
- b. Sebagai kontribusi pemikiran dalam rangka menambah khazanah ilmu yang berkaitan dengan permasalahan perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN).
- c. Dapat dijadikan acuan atau tambahan referensi dengan masalah-masalah yang berkaitan dengan perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN).

D. Tinjauan Pustaka

Ada beberapa karya tulis yang mendukung penyusunan skripsi ini, antara lain: Skripsi yang ditulis oleh Norma Yuneti yang berjudul “Pengajuan Izin Perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) Guru (Studi Kasus di Kantor Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kota Yogyakarta” merupakan karya ilmiah yang menganalisis mengenai faktor yang menjadi penyebab terjadinya perceraian di kalangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) guru dan bagaimana prosedur permohonan izin perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) di kantor Badan Kepegawaian Daerah (BKD). Skripsi ini menyebutkan bahwa faktor penyebab perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) di kota Yogyakarta di antaranya adanya pihak ketiga, suami

tidak memberi nafkah, serta penyakit impoten yang menyebabkan terjadinya perceraian ini, sehingga profesi sebagai guru bukanlah penyebab pengajuan izin perceraian.¹⁰ Dalam skripsi ini, penulis menitikberatkan pada prosedur permohonan izin perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan faktor-faktor yang menyebabkan mereka bercerai.

Karya tulis kedua yakni berjudul “Pertimbangan Hakim dalam Penetapan Putusnya Perkawinan bagi Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Yogyakarta tahun 2006” yang ditulis oleh Rismiyati. Hasil penelitian ini menyebutkan bahwa pertimbangan yang digunakan oleh hakim Pengadilan Agama (PA) Yogyakarta dalam menetapkan putusnya perkawinan bagi para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di kota Yogyakarta antara lain karena pelanggaran ta’lik talak oleh suami, percekocokan yang terus menerus terjadi antara suami dan istri, perselingkuhan baik oleh suami ataupun istri, nusyuz istri dan lain sebagainya, sehingga dasar putusan yang digunakan telah sesuai dengan hukum Islam dan ketentuan yang berlaku.¹¹ Pada skripsi ini, penulis meneliti pada pertimbangan hakim yang digunakan dalam memutus perceraian di kalangan Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Karya tulis ketiga berjudul “Tinjauan Hukum Islam terhadap sebab-sebab Perceraian di kalangan Pegawai Negeri Sipil (Studi Putusan di Pengadilan Agama Yogyakarta tahun 2007-2010). Skripsi yang ditulis oleh Robi’ah al- Adawiyah ini menunjukkan bahwa faktor penyebab terjadinya perceraian di kalangan Pegawai

¹⁰ Norma Yuneti, “Pengajuan Izin Perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) Guru (Study Kasus di Kantor Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kota Yogyakarta)”, *skripsi* sarjana Jurusan al-Ahwal asy-Syakhsiyyah, Fakultas Syariah, UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta (2010).

¹¹ Rismiyati, “Pertimbangan Hakim dalam Penetapan Putusnya Perkawinan bagi Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Yogyakarta”, *skripsi* sarjana Jurusan al-Ahwal asy- Syakhsiyyah, Fakultas Syariah, UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta (2010).

Negeri Sipil (PNS) yang perceraianya terdaftar di Pengadilan Agama (PA) Yogyakarta pada tahun 2007-2010 adalah cemburu, kekerasan / kekejaman fisik, ekonomi, tidak adanya tanggung jawab, hadirnya pihak ketiga, ketidakcocokan dan kurangnya keharmonisan. Penulis menganalisis faktor-faktor di atas berdasarkan tinjauan hukum Islam, sehingga dengan hasil penelitiannya, penulis menyimpulkan bahwa beberapa faktor perceraian di atas bisa dijadikan alasan untuk mengajukan perceraian berdasarkan Al-Qur'an, Undang-undang perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam.¹²

Karya tulis keempat yakni ditulis Umi Nafisah, berjudul "Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil ditinjau dari Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 Perubahan atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian (Studi Kasus di Pemerintahan Kabupaten Sleman Yogyakarta tahun 2010-2012)". Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa prosedur pemberhentian Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Pemerintah Kabupaten Sleman sudah sesuai dengan peraturan dan hukum yang berlaku.¹³

Karya tulis kelima yakni ditulis Nizar Luthfi Munarok, berjudul "Faktor Penyebab Perceraian Aparatur Sipil Negara (studi kasus perceraian pada dinas pendidikan kota bandung 2014-2017)". Hasil penelitian mengungkapkan bahwa: Pertama, faktor penyebab perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN) pada Dinas Pendidikan Kota Bandung yaitu, perselingkuhan, ekonomi, meninggalkan rumah 2 tahun lebih, KDRT,

¹² Robi'ah Al-Adawiyah, "Tinjauan Hukum Islam terhadap sebab-sebab Perceraian di kalangan Pegawai Negeri Sipil (Studi Putusan di Pengadilan Agama Yogyakarta tahun 2007- 2010)", *skripsi sarjana Jurusan al-Ahwal asy-Syakhsiyah, Fakultas Syariah, UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta* (2011).

¹³ Umi Nafisah, "Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil ditinjau dari Undang-undang Nomor 43 tahun 1999 Perubahan atas Undang-undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian (Studi Kasus di Pemerintahan Kabupaten Sleman Yogyakarta tahun 2010-2012)", *skripsi sarjana Jurusan Ilmu Hukum, Fakultas Syariah, UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta* (2014).

ketidak sepemahaman, cemburu, tidak tanggung jawab, sakit, tidak ada keturunan dan tidak harmonis. Faktor tersebut berujung kepada perselisihan dan pertengkaran secara terus-menerus, sebagaimana hal ini sesuai dengan ketentuan BAB II bagian 5 Surat Edaran Nomor 48 Tahun 1990 tentang petunjuk pelaksanaan PP No. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian. Kedua, Upaya Dinas Pendidikan dalam membina rumahtangga ASN dilakukan ketika ada ASN guru memproses izin perceraian, dengan membina dan memaksimalkan proses mediasi. Upaya tersebut berpengaruh sehingga dapat meminimalisir perceraian Pada Dinas Pendidikan Kota Bandung.

Karya tulis keenam yakni ditulis Vina Vionita, berjudul “Mediasi Perceraian Melalui Konseling Keluarga (Studi Kasus Pada Markas Komando Satuan Brimob Polda Jabar). Hasil dari penelitian ini bahwa mediasi perceraian di Markas Komando Satuan Brimob Polda Jabar menunjukkan bahwa:

- 1) Pelaksanaan proses mediasi ini menggunakan saluran hirarki yakni sesuai urutan tingkatan atau jenjang jabatan serta diberikan tiga kali kesempatan untuk melaksanakan sidang mediasi yang pada setiap tahapannya terdapat jeda waktu tiga hingga lima bulan.
- 2) Strategi yang dilakukan menggunakan teknik client centered atau memusatkan pada sumber masalah yang dialami pasangan, selanjutnya teknik psikoanalisa digunakan mediator untuk menyadarkan pasangan terhadap alasan perceraian yang. Bahkan tidak jarang mediator melakukan home visit agar komunikasi antar pihak-pihak yang berkonflik tetap terbangun sehingga penyelesaian masalah lebih mudah tercapai.

Sejauh ini karya-karya yang membahas mengenai perizinan perkawinan

dan perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN) bisa dikatakan banyak. Namun berdasarkan telaah pustaka di atas, belum ada penelitian yang membahas mengenai regulasi perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN) dan Apa yang menyebabkan meningkatnya angka perceraian dikalangan Aparatur Sipil Negara (ASN) di Pengadilan Agama Cimahi. Sehingga penulis tertarik mengangkat permasalahan ini dan diharapkan dapat melengkapi penelitian-penelitian sebelumnya yang serupa mengenai Perceraian di kalangan Aparatur Sipil Negara (ASN). Bedanya dengan yang lain yakni pada skripsi lainnya tidak membahas mengenai Latar belakang terjadinya peningkatan perkara perceraian kalangan Aparatur Sipil Negara (ASN).

E. Kerangka Berpikir

Pada dasarnya suami istri harus bergaul dengan sebaik-baiknya, saling mencintai dan menyayangi. Suami istri harus bersabar apabila melihat sesuatu yang kurang berkenan atau kurang disenangi pada pasangannya¹⁴, hal ini sebagaimana disebutkan dalam Al-Qur'an surat An-nisa ayat 19 :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا لَا يَحِلُّ لَكُمْ أَنْ تَرْتُوا النِّسَاءَ كَرْهًا وَلَا تَعْضُلُوهُنَّ لِتَذْهَبُوا بِبَعْضِ مَا ءَاتَيْنَهُنَّ إِلَّا أَنْ يَأْتِيَنَّ بِفَلْحِشَةٍ مُّبَيَّنَةٍ وَعَاشِرُوهُنَّ بِالْمَعْرُوفِ فَإِنْ كَرِهْتُمُوهُنَّ فَعَسَى أَنْ تَكْرَهُوا شَيْئًا وَيَجْعَلَ اللَّهُ فِيهِ خَيْرًا كَثِيرًا

19. Hai orang-orang yang beriman, tidak halal bagi kamu mempusakai wanita dengan jalan paksa dan janganlah kamu menyusahkan mereka karena hendak mengambil kembali sebagian dari apa yang telah kamu berikan kepadanya, terkecuali bila mereka melakukan pekerjaan keji yang nyata. Dan bergaullah dengan mereka secara patut. Kemudian bila kamu tidak menyukai mereka, (maka bersabarlah) karena mungkin kamu tidak menyukai sesuatu, padahal Allah menjadikan padanya kebaikan yang

¹⁴ Supriatna dkk, *Fiqh Munakahat II*, (Yogyakarta: Bidang Akademik UIN Sunan Kalijaga, 2008), hal. 4.

banyak.¹⁵

Ayat di atas mengandung perintah dan larangan demi untuk kebaikan suami istri, yaitu perintah untuk bergaul dengan istri secara baik menurut yang ditetapkan oleh kebiasaan yang tumbuh dari kemanusiaan yang terhormat. Kebalikannya ayat ini juga mengandung larangan menyusahkan istri dan berlaku kasar kepadanya. Dalam Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Bab VI Pasal 30-34 dijelaskan mengenai hak dan kewajiban suami istri, yaitu :

- a. Suami istri memikul kewajiban yang luhur untuk menegakkan rumah tangga yang menjadi sendi dasar susunan masyarakat.
- b. Hak dan kedudukan istri adalah seimbang dengan hak dan kedudukan suami dalam kehidupan rumah tangga dan pergaulan hidup bersama dalam masyarakat.
- c. Masing-masing pihak berhak untuk melakukan perbuatan hukum.
- d. Suami adalah kepala keluarga dan istri ibu rumah tangga.
- e. Suami istri harus mempunyai tempat kediaman yang tetap.
- f. Suami istri wajib saling cinta-mencintai, hormat-menghormati, setia dan memberi bantuan lahir dan batin yang satu kepada yang lain.
- g. Suami wajib melindungi istrinya dan memberikan segala sesuatu keperluan hidup rumah tangga sesuai dengan kemampuannya.
- h. Istri wajib mengatur urusan rumah tangga sebaik-baiknya.¹⁶

Pada Pasal 34 ayat 3 juga dijelaskan jika suami atau istri melalaikan kewajibannya masing-masing, maka salah satu pihak dapat mengajukan gugatan kepada Pengadilan.

¹⁵ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Bandung: PT. Sygma Examedia Arkanleema, 2007)

¹⁶ Pasal 30-34 Undang-undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan.

Sebab-sebab putusnya perkawinan diatur dalam Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang menyebutkan bahwa perkawinan dapat putus karena adanya kematian, perceraian, dan atas keputusan Pengadilan.¹⁷ Ditegaskan bahwa perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang Pengadilan setelah Pengadilan yang bersangkutan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak. Untuk melakukan perceraian harus ada cukup alasan, bahwa antara suami dan istri itu tidak akan dapat hidup rukun sebagai suami istri.¹⁸ Di dalam penjelasan disebutkan alasan-alasan yang dapat dijadikan dasar untuk perceraian adalah :

- a. Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabok, pemadat, penjudi dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan.
- b. Salah satu pihak meninggalkan yang lain selama 2 (dua) tahun berturut-turut tanpa izin pihak yang lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain di luar kemauannya.
- 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 terhadap pihak yang lain.
- e. Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit yang mengakibatkan tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami/istri.
- f. Antara suami dan isteri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.¹⁹

Alasan-alasan di atas juga sama disebutkan dalam Kompilasi Hukum

¹⁷ *Ibid.*, Pasal 38.

¹⁸ Pasal 39 Undang-undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan.

¹⁹ Pasal 39, Penjelasan atas Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Islam (KHI) Buku I yang mengatur hukum perkawinan dan dalam Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 tentang pelaksanaan Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Pasal 19. Selain alasan-alasan yang telah disebutkan, dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI) terdapat tambahan alasan terjadinya perceraian yang termuat dalam Pasal 116 huruf g dan h sebagai berikut :

1. Suami melanggar taklik-talak.
2. Peralihan agama atau murtad yang menyebabkan terjadinya ketidakrukunan dalam rumah tangga.²⁰

Dalam Surat Edaran (SE) No. 08/SE/1983 tentang Izin Perkawinan dan Aparatur Sipil Negara (ASN) Romawi III No. 2 dijelaskan alasan-alasan perceraian sebagaimana terdapat dalam Undang-undang No.1 Tahun 1974 dan Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975. Demikian juga berlaku bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) yaitu Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 yang mengatur izin perkawinan dan perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN). Meskipun tidak secara eksplisit menjelaskan alasan-alasan perceraian dengan mendetail, namun secara global mensyaratkan keharusan mengemukakan alasan-alasan perceraian dan mengatur tentang prosedur dan tata cara perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN).²¹

Dalam Islam, penetapan hukum dalam berbagai masalah bersifat fleksibel atau tidak diterapkan secara kaku. Oleh karena itu dimungkinkan untuk melakukan perceraian apabila hubungan perkawinan itu tidak dapat dipertahankan lagi atau memberi mudharat kepada salah satu pihak maupun keduanya, dan juga

²⁰ Pasal 116, huruf g dan h, Kompilasi Hukum Islam

²¹ Norma Yuneti, "Pengajuan Izin Perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) Guru (Study Kasus di Kantor Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kota Yogyakarta)", skripsi sarjana Jurusan al-Ahwal asy-Syakhsiyah, Fakultas Syariah, UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta (2010), hlm 15.

harus disertai dengan alasan-alasan yang jelas dan kuat.

Ulama fikih menetapkan bahwa sesuatu hal yang menyebabkan *mafsadah* atau *mudlarat* harus dihilangkan. Begitu juga kehidupan rumah tangga yang terus menerus menimbulkan konflik, dapat menyebabkan penderitaan atau kemudharatan bagi salah satu pihak ataupun keduanya. Maka dalam keadaan ini salah satu pihak dapat memutuskan perceraian untuk menghindari permasalahan dan pertengkarannya rumah tangga yang tidak kunjung reda.

Sedangkan dalam menganalisis implementasi aturan perundang-undangan, penulis menggunakan asas kepastian hukum dalam suatu negara hukum. Yakni asas yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatuhan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.

F. Langkah – langkah Penelitian

1. Metode Penelitian

Metode yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif. Penelitian deskriptif menurut Cik Hasan Bisri, adalah mendeskripsikan suatu satuan analisis secara utuh, sebagai suatu kesatuan yang terintegritas. Metode ini dapat digunakan kedalam penelitian yang bersifat normative.²² Memandang dan mendeskripsikan suatu analisis secara utuh, dengan jalan menganalisa dan mengadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta dan mengusahakan suatu pemecahan atas masalah-masalah yang ditimbulkan oleh kebenaran fakta tersebut.²³

²² Cik Hasan Bisri, Penuntun penyusunan rencana penelitian dan penulisan skripsi, (PT Raja Grafindo, :Fersada : 2003). Hlm 62.

²³ Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum (Jakarta : UI Pers : 1998). hlm, 62

2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Sumber data primer:

- 1) Data berupa dokumen yang berupa jumlah perkara Perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN) Di Pengadilan Agama Cimahi
- 2) Hasil Wawancara dengan Praktisi Pengadilan Agama Cimahi

b. Sumber data sekunder:

1. Data pustaka berupa Peraturan perundang-undangan, khususnya UU Perkawinan.
2. Buku-buku, jurnal dan artikel lainnya yang berkaitan dengan *Perceraian*.

3. Jenis Data

Penelitian ini merupakan jenis penelitian kualitatif. Penelitian Kualitatif yaitu penelitian yang tidak menggunakan prosedur analisis statistik atau cara kuantifikasi lainnya.²⁴ Adapun tujuan penelitian kualitatif adalah untuk memahami fenomena-fenomena *setting* sosial yang terjadi dilapangan.²⁵ Data-data yang digunakan pada penelitian ini yaitu:

- a. Data yang berkaitan dengan latar belakang terjadinya peningkatan perkara perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN) di Pengadilan Agama Cimahi tahun 2016 – 2017.

²⁴ Moleong, Lexy J. Metode Penelitian Kualitatif. (Bandung: Remaja Rosda Karya : 2002). hlm, 6

²⁵ Iskandar, Metodologi Penelitian Pendidikan dan Sosial “Kualitatif dan Kuantitatif” (Jakarta : GP Pres : 2008). hlm, 187

- b. Data yang berkaitan dengan pelaksanaan perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN) di Pengadilan Agama Cimahi Tahun 2016 – 2017 menurut Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1983 Jo Peraturan Pemerintah No.45 Tahun 1990

4. Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data yang dipakai dalam penelitian ini yaitu:

a. Studi Dokumentasi

Pada penelitian ini pengumpulan data yang pertama dilakukan dengan mencari jumlah Perkara Perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN) Pengadilan Agama Cimahi.

b. Wawancara

Wawancara atau *interview* merupakan tanya jawab secara lisan dimana dua orang atau lebih berhadapan secara langsung. Dalam proses *interview* ada dua pihak yang menempati kedudukan yang berbeda. Satu pihak untuk mencari informasi atau *interviewer*, sedangkan pihak lain sebagai pemberi informasi atau responden. Dalam hal ini peneliti mengadakan wawancara antara peneliti sendiri sebagai *interviewer*, dengan narasumber yang mempunyai pengetahuan sekitar perkara Perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN) di Pengadilan Agama Cimahi yakni Hakim dan Panitera.

c. Studi Pustaka

Pada penelitian ini pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka. Studi pustaka yaitu pengumpulan data yang didapatkan dari bahan berupa buku yang berisi peraturan, pendapat para ahli, penemuan-penemuan, karya ilmiah, jurnal atau artikel. Studi pustaka yang dilakukan yaitu menggunakan bacaan-bacaan yang berkaitan dengan Peradilan Islam, Hukum Acara Perdata, Hukum

Acara Peradilan Agama dan buku-buku lainnya yang berkaitan dengan judul penelitian.

5. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Mengumpulkan data dokumentasi dan memisahkan data pustaka (undang-undang, karya ilmiah, artikel atau jurnal, buku-buku yang berisi penemuan-penemuan atau pendapat para ahli dan sumber buku lainnya). Adapun pengumpulan data yang dilakukan adalah dengan kajian terhadap jumlah yang mengajukan Perceraian dikalangan Aparatur Sipil Negara (ASN) dan pelaksanaannya di pengadilan Agama Cimahi, serta dokumen lainnya yang bersangkutan dengan ini.
- b. Menggabungkan antara data dokumentasi dengan data pustaka. Kemudian antara data tersebut dihubungkan dan merujuk pada kerangka pemikiran yang telah dirumuskan. Memilah data yang akan diolah untuk menjawab pertanyaan penelitian pada rumusan masalah.
- c. Setelah pertanyaan penelitian dapat terjawab, maka selanjutnya dapat ditarik kesimpulan dan dijadikan jawaban dari rumusan masalah yang telah ditentukan.