

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Penelitian

Dalam kehidupan bermasyarakat sering terjadi perselisihan, misalnya perselisihan antara suami dan isteri. Dalam keadaan seperti ini, kedua pihak harus berusaha untuk menyelesaikan perselisihan tersebut, bila dipandang perlu bisa melalui mediasi orang lain. Tetapi bila perselisihan tersebut tidak dapat diselesaikan secara damai, maka perselisihan tersebut harus diselesaikan oleh lembaga hukum yang berwenang menyelesaikannya, yaitu Pengadilan Agama.

Peradilan Agama adalah kekuasaan negara dalam menerima, memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara-perkara tertentu antara orang-orang yang beragama Islam untuk menegakkan hukum dan keadilan. Yang dimaksud kekuasaan negara adalah kekuasaan kehakiman (Cik Hasan Bisri, 1997:36). Sedangkan yang dimaksud perkara-perkara tertentu, berdasarkan Pasal 49 Undang-Undang No. 3 Tahun 2006, adalah perkara dalam bidang perkawinan, waris, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infaq, shadaqah, dan ekonomi syariah. Adapun Pengadilan Agama adalah pengadilan tingkat pertama di lingkungan Peradilan Agama.

Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan selalu mengalami proses. Dalam hal peraturan perkawinan, pada tahun 1974, Pemerintah Republik Indonesia membentuk undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang kemudian

dikuatkan oleh Kompilasi Hukum Islam yang dibentuk berdasarkan Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 1 Tahun 1991.

Dalam Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 jo Pasal 113 Kompilasi Islam mengatur bahwa perkawinan dapat putus karena: a. kematian, b. perceraian, dan c. atas keputusan Pengadilan. Kemudian Pasal 39 ayat (1) dan ayat (2) mengatur bahwa:

- (1) Perceraian hanya dapat dilakukan di depan Sidang Pengadilan setelah Pengadilan yang bersangkutan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak.
- (2) Untuk melakukan perceraian harus ada cukup alasan, bahwa antara suami-isteri itu tidak akan dapat hidup rukun sebagai suami-isteri.

Alasan-alasan yang dapat dijadikan dasar melakukan perceraian diatur dalam Penjelasan Pasal 39 ayat (2) Undang-Undang No. 1 tahun 1974 jo Pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 *jo* Pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 *jo* Pasal 116 Kompilasi Islam, yang terdiri dari:

- a. salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pematik, penjudi dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan;
- b. salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama 2 (dua) tahun berturut-turut tanpa izin dari pihak lain dan tanpa alasan yang tidak 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 dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami atau isteri;
- f. Antara suami dan isteri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga;
- g. Suami melanggar taklik-talak;

- h. Peralihan agama atau murtad yang menyebabkan terjadinya ketidaruhan dalam rumah tangga.

Pasal 39 ayat (1) Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 di atas mengatur bahwa perceraian hanya dapat dilakukan di muka sidang Pengadilan. Sedangkan Pasal 115 Kompilasi Islam memberi penjelasan bahwa pengadilan yang dimaksud adalah Pengadilan Agama. Dengan adanya ketentuan tersebut, kesadaran orang-orang yang beragama Islam semakin meningkat. Mereka menyadari bahwa mereka harus menyelesaikan perselisihan dan persengketaan di Pengadilan, dalam hal ini adalah masalah perceraian yang harus diselesaikan di Pengadilan Agama.

Tumbuhnya kesadaran tersebut di masyarakat mengakibatkan perkara yang diterima, diperiksa, diadili, diputus, dan diselesaikan oleh Pengadilan Agama dari tahun ke tahun mengalami peningkatan. Pada tahun 2007, perkara yang diterima Pengadilan Agama Bandung sebanyak 2.292 perkara, sedangkan yang diputus dan diselesaikan adalah sebanyak 2131 perkara. Perkara yang paling banyak diterima dan diputus di Pengadilan Agama Bandung pada tahun 2007 ini adalah perkara perceraian, yaitu sebanyak 2049 perkara sedangkan yang diputus sebanyak 1833 perkara dengan masing-masing 524 perkara cerai talak dan 1309 perkara cerai gugat.

Perkara-perkara perceraian di Pengadilan Agama Bandung memiliki faktor penyebab yang beraneka ragam, ada faktor yang sebagaimana disebutkan dalam Pasal 116 Kompilasi Islam dan ada juga faktor-faktor di luar ketentuan tersebut namun

tetap dijadikan alasan dan pertimbangan hakim dalam memeriksa perkara perceraian tersebut.

Oleh karena itu, hal-hal tersebut di atas sangat menarik untuk diteliti karena ketidakseimbangan jumlah perkara cerai talak dan cerai gugat serta keanekaragaman faktor penyebab yang terjadi dalam perkara-perkara perceraian di Pengadilan Agama Bandung selama tahun 2007 tersebut dipengaruhi oleh berbagai aspek.

## **B. Perumusan Masalah**

Dengan adanya Undang-Undang, yaitu Pasal 39 ayat (1) Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 jo pasal 115 Kompilasi Hukum Islam, yang mengatur bahwa perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang Pengadilan Agama, maka tumbuhlah kesadaran orang-orang yang beragama Islam. Peningkatan kesadaran tersebut menyebabkan perkara yang diterima dan diputus di Pengadilan Agama, dalam hal ini adalah Pengadilan Agama Bandung, terus meningkat, termasuk perkara perceraian. Pada tahun 2007, di Pengadilan Agama Bandung terjadi ketidakseimbangan jumlah perkara cerai talak dan cerai gugat dengan beranekaragam faktor penyebab, baik yang sesuai dengan ketentuan Paal 116 Kompilasi Islam maupun di luar ketentuan tersebut. Ketidakseimbangan jumlah perkara dan keanekaragaman faktor penyebab pada perkara perceraian di Pengadilan Agama Bandung selama tahun 2007 tersebut disebabkan oleh berbagai aspek.

Berkenaan dengan masalah di atas, diajukan beberapa pertanyaan sebagai berikut.

1. Bagaimana kondisi perkara cerai talak dan cerai gugat di Pengadilan Agama Bandung selama tahun 2007?
2. Faktor apa yang menyebabkan cerai gugat lebih banyak daripada cerai talak di Pengadilan Agama Bandung pada tahun 2007?
3. Alasan-alasan apa saja yang ada dalam perkara cerai talak dan cerai gugat di Pengadilan Agama Bandung pada tahun 2007?

### **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui:

1. Kondisi perkara cerai talak dan cerai gugat di Pengadilan Agama Bandung selama tahun 2007.
2. Faktor yang menyebabkan cerai gugat lebih banyak daripada cerai talak di Pengadilan Agama Bandung pada tahun 2007.
3. Alasan-alasan yang ada dalam perkara cerai talak dan cerai gugat di Pengadilan Agama Bandung pada tahun 2007.

Dari tujuan di atas diharapkan penelitian ini dapat berguna bagi para akademisi khususnya Fakultas Syariah dan Hukum dalam memahami kondisi perkara-perkara perceraian, khususnya perkara cerai talak dan cerai gugat; alasan-alasan

perceraian yang ada dalam perkara-perkara tersebut; serta faktor yang menyebabkan perkara cerai gugat lebih banyak daripada cerai talak.

#### **D. Kerangka Berpikir**

Dalam kehidupannya, masyarakat mempunyai kebutuhan hidup yang beraneka ragam. Kebutuhan hidup tersebut hanya dapat dipenuhi secara wajar bila diadakan hubungan antara satu sama lain. Dalam hubungan tersebut timbul hak dan kewajiban timbal balik yang wajib dipenuhi oleh masing-masing pihak. Abdul Kadir Muhammad (2000: 14) menyatakan bahwa hubungan yang menimbulkan hak dan kewajiban seperti ini telah diatur dalam peraturan hukum, yang disebut hubungan . Dalam hubungan seperti ini mungkin timbul suatu keadaan bahwa pihak yang satu tidak memenuhi kewajibannya terhadap pihak yang lain, sehingga pihak yang lain itu dirugikan haknya. Dalam keadaan seperti ini, orang tidak boleh bertindak semaunya saja, tidak boleh menghakimi sendiri, melainkan harus berdasarkan peraturan hukum yang telah ditetapkan. Apalagi bila seseorang tidak mampu menyelesaikannya sendiri secara damai, maka ia harus meminta bantuan pada lembaga hukum yang ada.

Pipin Syarifin (1999: 40) juga mengatakan bahwa ada perbedaan kepentingan antara manusia yang satu dengan manusia yang lainnya sehingga sering terjadi pertentangan. Maka, untuk menghindari pertentangan tersebut, manusia

mebutuhkan suatu tatanan berupa aturan-aturan yang menjadi pedoman tongkrah laku hidup sehari-hari.

Menurut Bahder Johan Nasution (1997: 1-2), negara merupakan lembaga yang mempunyai sarana dan prasarana untuk menegakkan, mempunyai kekuasaan dan wewenang untuk menerapkan hukum dan menjatuhkan sanksi-sanksi melalui badan-badan peradilannya. Di negara kita, sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970, terdapat empat badan peradilan, yaitu Peradilan Umum, Peradilan Militer, Peradilan Tata Usaha Negara, dan Peradilan Agama. Masing-masing badan peradilan mendapat kekuasaan dan wewenang sesuai dengan ketentuan undang-undang.

Salah satu badan peradilan di Indonesia adalah Peradilan Agama. Cik Hasan Bisri (1997:36) mengemukakan bahwa Peradilan Agama adalah kekuasaan negara dalam menerima, memeriksa, mengadili, memutus, dan meyelesaikan perkara-perkara tertentu antara orang-orang yang beragama Islam untuk menegakkan hukum dan keadilan. Yang dimaksud kekuasaan negara adalah kekuasaan kehakiman.

Perkara-perkara tertentu, berdasarkan Pasal 49 Undang-Undang No. 3 Tahun 2006, adalah perkara dalam bidang perkawinan, waris, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infaq, shadaqah, dan ekonomi syariah. Adapun Pengadilan Agama adalah pengadilan tingkat pertama di lingkungan Peradilan Agama.

Pasal 2 Kompilasi Hukum Islam mengatur bahwa “Perkawinan menurut hukum Islam adalah pernikahan, yaitu akad yang sangat kuat atau miitsaqon gholiidhan untuk menaati perintah Allah dan melaksanakannya adalah ibadah.”, kemudian dalam Pasal 2 diatur bahwa “Perkawinan bertujuan untuk mewujudkan kehidupan rumah tangga yang sakinah, mawaddah, dan rahmah. Namun, jika dalam suatu perkawinan, antara suami dan isteri sering berselisih yang menyebabkan keluarnya caci maki satu sama lain, maka makna dan tujuan perkawinan seperti yang telah diatur Kompilasi Hukum Islam tidak dapat terwujud. Oleh karena itu, jalan yang terbaik adalah dengan perceraian. Slamet Abidin (1999: 15) menyatakan bahwa diperbolehkannya talak hanyalah dalam keadaan tertentu saja apabila tidak ada jalan lain yang lebih baik selain talak.

Dikemukakan oleh Jaih Mubarak (2005: 70), bahwa pemberlakuan sebuah peraturan perundang-undangan mengalami proses. Pada tanggal 21 Nopember 1946, atas persetujuan Badan Pekerja Komite Nasional, pemerintah Republik Indonesia memberlakukan Undang-Undang No. 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk yang hanya berlaku untuk daerah Jawa dan Madura. Kemudian pada tahun 1954 diberlakukan Undang-Undang No. 32 Tahun 1954 tentang Penetapan Berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia No. 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan rujuk di seluruh daerah Luar Jawa dan Madura.



Jaih Mubarak (2005: 79-80) juga berpendapat bahwa dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1946 tidak terdapat klausul yang menyatakan secara eksplisit bahwa cerai harus dilakukan di muka sidang Pengadilan, yang ada hanya menyatakan bahwa perceraian yang dilakukan di luar pengawasan PPN merupakan suatu pelanggaran dan dapat dikenakan sanksi.

Namun berdasarkan Pasal 39 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 menyatakan bahwa:

- (1) Perceraian hanya dapat dilakukan di depan Sidang Pengadilan setelah Pengadilan yang bersangkutan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak.
- (2) Untuk melakukan perceraian harus ada cukup alasan, bahwa antara suami-isteri itu tidak akan dapat hidup rukun sebagai suami-isteri.

Begitu juga dengan Pasal 115 Kompilasi Islam yang mengatur bahwa perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang Pengadilan Agama setelah Pengadilan Agama tersebut berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak. Dengan adanya ketentuan tersebut, sudah seharusnya masyarakat menyadari bahwa perkara perceraian harus diselesaikan di depan sidang pengadilan, yaitu Pengadilan Agama.

Perkara-perkara perceraian yang masuk ke Pengadilan Agama memiliki berbagai bentuk, diantaranya cerai talak, cerai gugat, syiqoq, khuluk, ta'lik talak, fasakh, ila', zhihar, dan lian. Namun, perkara perceraian yang banyak masuk ke

Pengadilan Agama, khususnya pada tahun 2007, adalah perceraian dalam bentuk cerai talak dan. cerai gugat.

1. Cerai Talak. Talak menurut Islam adalah melepaskan ikatan perkawinan atau bubarnya hubungan perkawinan. Talak ada dua macam, yaitu:
  - a. Talak *Raj'I*, yaitu talak kesatu atau kedua yang dapat dirujuk kembali oleh suaminya dalam masa *iddah*.
  - b. Talak *Bain*, yaitu talak yang ketigakalinya atau talak sebelum isteri dicampuri atau talak dengan tebusan isteri pada suami.
    - 1) Talak *Bain Sughra*, yaitu talak yang tidak boleh dirujuk tetapi boleh kembali dengan akad baru.
    - 2) Talak *Bain Kubra*, yaitu talak yang terjadi untuk ketigakalinya. Talak seperti ini tidak boleh dirujuk kembali kecuali setelah perempuan itu menikah lagi dengan laki-laki lain dan telah digauli kemudian bercerai.

Menurut Roihan A.Rasyid (2005: 51), cerai talak adalah permohonan suami untuk menceraikan isterinya. Permohonan talak ini diajukan oleh suami (pemohon) ke Pengadilan Agama yang mewilayahi tempat kediaman isteri (termohon). Bila termohon dengan sengaja meninggalkan tempat kediaman yang ditentukan bersama tanpa izin pemohon dan atau bila termohon bertempat kediaman di luar negeri maka permohonan diajukan oleh pemohon ke Pengadilan Agama yang mewilayahi tempat kediaman pemohon. Namun jika pemohon dan termohon sama-sama tinggal di luar

negeri, maka permohonan diajukan ke Pengadilan Agama yang mewilayahi tempat perkawinan mereka atau ke Pengadilan Agama Jakarta Pusat.

2. Cerai Gugat adalah gugatan perceraian yang diajukan oleh isteri terhadap suaminya. Hal ini dibolehkan oleh Islam.

Menurut Roihan A.Rasyid (2005: 52), gugatan perceraian diajukan oleh si isteri (penggugat) atau kuasanya ke Pengadilan Agama yang mewilayahi tempat kediaman si isteri (penggugat). Bila penggugat dengan sengaja meninggalkan tempat kediaman bersama tanpa izin tergugat (suami), dan atau bila penggugat bertempat kediaman di luar negeri, gugatan perceraian diajukan oleh penggugat ke Pengadilan Agama yang mewilayahi tempat kediaman tergugat. Namun jika kedua-duanya tinggal di luar negeri, maka gugatan diajukan ke Pengadilan Agama yang mewilayahi tempat perkawinan atau ke Pengadilan Agama Jakarta Pusat.

Alasan-alasan yang dapat dijadikan dasar melakukan perceraian diatur dalam Penjelasan Pasal 39 ayat (2) Undang-Undang No. 1 tahun 1974 jo Pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 jo Pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 jo Pasal 116 Kompilasi Islam.

Setelah sebuah perkara melalui tahap pemeriksaan di depan persidangan, maka dibuatlah putusan. Menurut Umar Mansyur Syah (2007: 172-173), putusan adalah pernyataan hakim, sebagai pejabat Negara yang diberi wewenang untuk itu, yang diucapkan di depan persidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau

menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara pihak-pihak. Di dalam Pasal 185 ayat (1) HIR dan Pasal 196 R.Bg. dibedakan beberapa putusan, yaitu putusan sela (*Tussen Vonnis*) dan putusan akhir (*Eind Vonnis*). Putusan sela dibedakan menjadi putusan *Preparatoir*, putusan *Interlacutoir*, putusan *Provisionil*, dan putusan *Insidentil*.

Abdulkadir Muhammad (2000: 149-151) menyatakan bahwa putusan akhir dibagi menjadi 3 bagian, yaitu: Putusan kondemnator (*condemnatoir vonnis, condemnatory verdict*), yaitu putusan yang bersifat menghukum, misalnya kewajiban untuk memenuhi prestasi yang dibebankan oleh hakim; Putusan deklarator (*decalaratoir vonnis, declaratory verdict*), yaitu putusan yang bersifat menyatakan hukum atau menegaskan suatu keadaan hukum semata-mata; Putusan konstitutif (*constitutief vonnis, constitutive verdict*), yaitu putusan yang bersifat menghentikan keadaan hukum lama atau menimbulkan keadaan hukum baru.

Berikut ini diagram yang menggambarkan kerangka teori yang digunakan.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
SUNAN GUNUNG DJATI  
BANDUNG



Keterangan:

→ Hubungan Searah (Hubungan Langsung)

→ Hubungan Tidak Langsung

## E. Langkah-Langkah Penelitian

### 1. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif, yaitu dengan menggambarkan bagaimana kondisi perkara cerai talak dan cerai gugat di Pengadilan Agama Bandung selama tahun 2007.

## 2. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini terdiri dari:

### a. Sumber data primer, yaitu

- Keterangan dari para hakim dan panitera di Pengadilan Agama Bandung sebagai responden yang akan memberikan keterangan mengenai masalah penelitian.

### b. Sumber data sekunder, yaitu:

- Peraturan Perundang-undangan yang menunjang, seperti Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Instruksi Presiden RI Nomor 1 Tahun 1991/Kompilasi Hukum Islam, dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 *jo* Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama.
- Buku-buku yang menjadi referensi dalam penelitian ini.

## 3. Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui wawancara terhadap para responden, yaitu hakim dan panitera di Pengadilan Agama Bandung. Sebelum melakukan wawancara, dibuat terlebih dahulu panduan wawancara sesuai dengan fokus penelitian agar wawancara lebih efektif. Para responden diberikan beberapa pertanyaan secara langsung dengan cara tanya jawab. Selain itu, pengumpulan data

juga dilakukan dengan studi kepustakaan terhadap sumber-sumber kepustakaan yang ada.

#### 4. Analisis Data

Penganalisisan data dalam penelitian ini terdiri dari tahap-tahap sebagai berikut.

- a. Melakukan seleksi terhadap sumber data yang telah terkumpul. Tidak semua sumber data yang telah terkumpul dijadikan bahan penelitian. Oleh karena itu, perlu dilakukan seleksi terhadap sumber-sumber data yang ada, terutama sumber data yang berupa buku-buku dan peraturan perundang-undangan yang dijadikan referensi. Buku-buku dan peraturan perundang-undangan tersebut harus diseleksi agar diketahui sumber data yang mana saja yang akan dijadikan bahan dalam penelitian ini. Begitupun dengan keterangan dari para responden, yang merupakan hasil wawancara, harus diseleksi karena terkadang keterangan yang diberikan para responden sedikit tidak sesuai dengan apa yang ditanyakan dalam panduan wawancara.
- b. Melakukan klasifikasi sumber data berdasarkan pertanyaan pada fokus penelitian. Setelah dilakukan seleksi terhadap data yang ada, tahap selanjutnya adalah mengklasifikasikan data hasil seleksi. Pengklasifikasian dilakukan agar sumber data yang ada lebih terkelompok sesuai dengan fokus penelitian, misalnya pengklasifikasian keterangan para responden berdasarkan fokus penelitian. Hal ini akan memudahkan dalam penelaahan sumber data nantinya.

- c. Melakukan penelaahan terhadap sumber data yang telah terklasifikasi. Setelah sumber data dikelompokkan dengan rapi sesuai dengan fokus penelitian, maka dilakukan penelaahan terhadap sumber-sumber data tersebut. Maksud dari penelaahan dalam hal ini adalah mempelajari data-data yang sudah terklasifikasi agar dipahami terlebih dahulu sehingga akan dengan mudah dianalisis, misalnya dalam menelaah perkara-perkara cerai talak dan cerai gugat sesuai dengan keterangan para responden yang telah terklasifikasi.
- d. Menganalisis keterangan para responden. Maksud dari penganalisisan dalam penelitian ini adalah menguraikan keterangan para responden kemudian dibahas dari berbagai aspek dan dihubungkan dengan sumber-sumber data yang lain, yaitu buku-buku dan peraturan perundang-undangan yang dijadikan referensi.
- e. Merumuskan kesimpulan. Setelah semua sumber data dianalisis, maka selanjutnya adalah menarik kesimpulan sesuai dengan hasil penganalisisan.