

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Tujuan perkawinan adalah membentuk keluarga yang bahagia dan kekal, maka perceraian sejauh mungkin dihindarkan dan hanya dapat dilakukan dalam hal-hal yang terpaksa. Perceraian hanya dapat dilakukan apabila ada alasan-alasan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam perundang-undangan.

Dalam Islam pada prinsipnya perceraian dilarang, ini dapat dilihat pada hadits Rasulullah SAW, yang diriwayatkan oleh Abu Dawud dan Ibnu Majah, dan disahkan oleh Hakim dan dirajihkan oleh Abu Hatim kemursalannya.

عَنِ ابْنِ عُمَرَ قَالَ : قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ : أْبَعَضُ الْحَلَالِ عِنْدَ اللَّهِ الطَّلَاقُ (رواه

أبوداود وابن ماجه .وصححه الحاكم ورجح أبو حاتم إرساله)

Dari Ibnu Umar ra. Ia berkata: Telah bersabda Rasulullah SAW. “Perkara halal yang paling dibenci Allah adalah talaq” (Hassan, 1995:527).

Karena itu, isyarat tersebut menunjukkan bahwa talak atau perceraian merupakan alternatif terakhir sebagai “pintu darurat” yang boleh ditempuh apabila bahtera kehidupan rumah tangga tidak dapat lagi dipertahankan keutuhan dan

kesinambungannya. Sifatnya sebagai alternatif terakhir, Islam menunjukkan agar sebelum terjadinya talak atau perceraian, ditempuh usaha-usaha perdamaian antara kedua belah pihak, seperti melalui *hakam* (arbitrator) dari kedua belah pihak (Ahmad Rafiq 1995:268).

Pegawai Negeri Sipil adalah unsur aparatur negara, 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.

Untuk dapat melaksanakan kewajiban yang demikian itu, maka kehidupan Pegawai Negeri Sipil harus ditunjang oleh keluarga yang serasi sehingga setiap Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugasnya tidak akan terganggu oleh masalah-masalah dalam keluarganya.

Sehubungan dengan contoh dan teladan yang harus diberikan oleh Pegawai Negeri Sipil untuk melakukan perkawinan dan perceraian, Pegawai Negeri Sipil harus memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat yang bersangkutan.

Ketentuan memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat bagi perceraian Pegawai Negeri Sipil tersebut tidak mengurangi ketentuan-ketentuan yang berlaku bagi lembaga perkawinan dan perceraian itu sendiri. Keharusan ada izin terlebih dahulu tersebut mengingat yang bersangkutan mempunyai kedudukan sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Perkawinan dalam Islam adalah *mitsaqan ghalidza* (perjanjian suci). Oleh karena itu, apabila perkawinan putus atau terjadi perceraian tidak begitu saja selesai

urusannya, akan tetapi akan ada akibat-akibat hukum yang perlu diperhatikan oleh pihak-pihak yang bercerai. Akibat hukum perkawinan yang terputus tersebut bukan saja karena perceraian, karena kematian salah satu pihak pun memiliki konsekuensi hukum tersendiri (Ahmad Rofiq, 1995:282).

Berdasarkan data yang diperoleh dari Pengadilan Agama Cikarang, pada Tahun 2007 dari Bulan Januari sampai bulan Desember, terdapat 675 kasus perceraian yang diterima, diputus dan diselesaikan Pengadilan Agama Cikarang. Dari jumlah tersebut diantaranya terdapat 150 kasus perceraian dikalangan Pegawai Negeri Sipil (Sumber: Pengadilan Agama Cikarang).

Salah satu perkara yang diputus dan diselesaikan pengadilan itu adalah perkara gugatan cerai antara LM sebagai Penggugat, melawan WN sebagai Tergugat. LM adalah seorang Pegawai Negeri Sipil sedangkan WN pekerja Swasta. Atas perkara gugatan itu Pengadilan Agama telah mengeluarkan keputusannya, dalam bentuk Putusan Nomor 398 Tahun 2007 tentang gugat cerai. Gugatan yang diajukan oleh LM tersebut tidak disertai izin dari Pejabat, sedangkan LM adalah Pegawai Negeri Sipil yang seharusnya ketika hendak mengajukan gugatan cerai harus memperoleh izin dahulu dari Pejabat.

Dalam Pasal 38 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 dinyatakan bahwa, perkawinan dapat diputus karena: a). kematian, b). Perceraian, dan c). atas putusan pengadilan. Selanjutnya menurut ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan

Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil dijelaskan bahwa, setiap Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian, yaitu bagi Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan gugatan perceraian (penggugat) wajib memperoleh izin lebih dahulu dari Pejabat, sedangkan bagi Pegawai Negeri Sipil yang menerima gugatan perceraian (tergugat) wajib memperoleh surat keterangan lebih dahulu dari Pejabat sebelum melakukan perceraian.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, telah menimbulkan suatu masalah yang sangat menarik untuk diteliti, karena menurut Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, disebutkan bahwa:

1. Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin atau surat keterangan lebih dahulu dari Pejabat;
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.

Bertitik tolak dari uraian di atas, maka untuk lebih memfokuskan penelitian ini, Penulis menentukan bahasan skripsi dalam beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana Putusan Pengadilan Agama Cikarang tentang Gugat Cerai pada Perkara Nomor 398 Tahun 2007
2. Bagaimana Dasar Hukum dan Pertimbangan Hukum yang digunakan oleh Majelis Hakim pada Perkara Nomor 398 Tahun 2007
3. Bagaimana Methode Hukum yang dilakukan oleh Majelis Hakim pada Perkara Nomor 398 Tahun 2007.

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian tersebut adalah:

1. Untuk Mengetahui Putusan Pengadilan Agama Cikarang tentang Gugat Cerai pada Perkara Nomor 398 Tahun 2007.
2. Untuk Mengetahui Dasar Hukum dan Pertimbangan Hukum yang digunakan oleh Majelis Hakim pada Perkara Nomor 398 Tahun 2007.
3. Untuk Mengetahui Methode Hukum yang dilakukan oleh Majelis Hakim pada Perkara Nomor 398 Tahun 2007.

D. Kerangka Pemikiran

Islam memandang bahwa perkawinan adalah suatu yang menggambarkan kepatuhan serta manifestasi dari kecintaan garis-garis peraturan dan tata susila agama Islam yang dirintis oleh Nabi Muhammad SAW., shabat, tabi'in, dan seluruh kaum muslimin yang berbudi luhur dan mulia.

Langgengnya perkawinan merupakan harapan yang didamba-dambakan oleh setiap orang (Baca: Suami-Istri). Akad nikah yang menjadi sebuah ikatan, dapat membuat suami istri hidup bersama-sama mewujudkan rumah tangga sebagai tempat berlindung, menikmati kasih sayang serta tempat membentuk keluarga menunjukkan agungnya sifat kesucian Allah Swt. Firman Allah Swt dalam Surat al-Nissa ayat 21:

وَأَخَذَ مِنْكُمْ مِيثَاقًا غَلِيظًا

Dan mereka (isteri-isterimu) Telah mengambil dari kamu perjanjian yang kuat (Soenarjo, 1971:120).

Sehubungan dengan itu, dalam Kompilasi Hukum Islam dinyatakan:

- Pasal 2 : Perkawinan menurut hukum Islam adalah pernikahan, yaitu akad nikah yang sangat kuat atau miitsaaqon gholiidaan untuk mentaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah.
- Pasal 3 : Perkawinan bertujuan untuk mewujudkan kehidupan rumah tangga yang sakinah, mawaddah dan rahmah.

Firman Allah dalam surat al-Ruum ayat 21 :

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

Dan di antara tanda-tanda kekuasaan-Nya ialah dia menciptakan untukmu isteri-isteri dari jenismu sendiri, supaya kamu cenderung dan merasa tenteram kepadanya, dan dijadikan-Nya diantaramu rasa kasih dan sayang. Sesungguhnya pada yang demikian itu benar-benar terdapat tanda-tanda bagi kaum yang berfikir (Soenarjo, 1971:644).

Perjalanan sebuah perkawinan tidak selamanya tenang dan damai, tetapi sering terjadi kesenjangan. Perkawinan seperti halnya sebuah biduk yang mengarungi sebuah lautan bebas penuh dengan gelombang dan badai. Maka tidaklah mustahil, gangguan tersebut akan memadamkan cinta yang dulu membara dan menggantikannya dengan benih-benih perselisihan, hanya tinggalah kebencian yang ada, yang pada gilirannya akan memporak-porandakan persekutuan suci tersebut menjadi puing-puing. Dan akhirnya perceraian dianggap sebagai jalan untuk menyelesaikan kemelut dalam rumah tangga.

Putusnya perkawinan pada umumnya disebabkan karena dua sebab, yaitu cerai mati dan cerai hidup. Cerai hidup mungkin disebabkan karena istri atau suami berjinah, tidak ada keturunan, faktor ekonomi, dan ta'lik talak.

Menurut Pasal 38 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974, Perkawinan dapat putus karena kematian, perceraian dan atas putusan pengadilan. Untuk melakukan perceraian maka harus ada cukup alasan dan persyaratan, bahwa antara suami dan istri tidak dapat hidup rukun sebagai suami istri. Alasan-alasan bercerai sebagaimana disebutkan dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975, adalah sebagai berikut:

- (1). Salah satu pihak berbuat jinah atau mabuk, pematat, penjudi dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan.
- (2). Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama 2 (dua) tahun tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain di luar 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 dan penganiayaan berat yang membahayakan pihak yang lain.
- (5). Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami atau istri.
- (6). Antara suami dan istri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan untuk hidup rukun lagi di dalam rumah tangga.

Selanjutnya, sejalan dengan prinsip atau azas Undang-undang Perkawinan, untuk mempersulit terjadinya perceraian, maka perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang pengadilan, setelah pengadilan bersangkutan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak.

Selain perundang-undangan di atas, Pegawai Negeri Sipil masih dibebani peraturan pemerintah yang membawahnya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, khususnya Pasal 3, yaitu:

- (1). Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin atau surat keterangan lebih dahulu dari Pejabat;
- (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.

Dan pasal-pasal berikutnya adalah tata cara atau proses perceraian hingga akibat yang ditimbulkan dari perceraian tersebut bagi Pegawai Negeri Sipil.

Apabila perkawinan putus atau terjadi perceraian, tidak begitu saja selesai urusannya, akan tetapi ada akibat-akibat hukum yang perlu diperhatikan oleh pihak-

pihak yang bercerai. Akibat hukum perkawinan yang terputus tersebut bukan saja karena perceraian saja namun karena kematian salah satu pihak juga memiliki konsekuensi tersendiri.

Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 41 Undang-undang Perkawinan tentang akibat putusnya perkawinan karena perceraian adalah sebagai berikut:

1. Baik ibu atau bapak tetap berkewajiban memelihara dan mendidik anak-anaknya semata-mata berdasarkan kepentingan anak-anaknya, bilamana ada perselisihan mengenai penguasaan anak-anak, pengadilan memberi keputusan.
2. Bapak yang bertanggung jawab atas semua biaya pemeliharaan dan pendidikan yang diperlukan anak-anak itu. Bilaman bapak dalam kenyataannya tidak dapat memenuhi kewajiban tersebut, pengadilan dapat menentukan bahwa ibu ikut memikul biaya tersebut.
3. Pengadilan dapat mewajibkan kepada bekas suami memberikan biaya penghidupan dan atau menentukan suatu kewajiban bagi bekas istrinya.

Ketentuan Pasal 1 Undang-undang Perkawinan tersebut masih bersifat global dan Kompilasi Hukum Islam rincinya dalam 4 kategori, yaitu akibat cerai talak, cerai gugat, cerai khulu dan akibat kematian suami.

Selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil khususnya Pasal 8, disebutkan bahwa akibat dari perceraian adalah sebagai berikut:

- (1) Apabila perceraian terjadi atas kehendak Pegawai Negeri Sipil pria, maka ia wajib menyerahkan sebagian gajihnya untuk kehidupan bekas istrinya dan anak-anaknya.
- (2) Pembagian gaji sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 ialah sepertiga untuk Pegawai Negeri Sipil pria yang bersangkutan, sepertiga untuk bekas istrinya dan sepertiga untuk anak-anaknya.

- (3) Apabila dari perkawinan tersebut tidak anak maka bagian gaji yang wajib diserahkan oleh Pegawai Negeri Sipil pria kepada bekas isterinya ialah setengah dari gajinya.
- (4) Apabila perceraian terjadi atas kehendak isteri, maka ia tidak berhak atas bagian penghasilan dari bekas suaminya.
- (5) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) tidak berlaku, apabila isteri meminta cerai karena dimadu.
- (6) Apabila bekas isteri Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan kawin lagi, maka haknya atas bagian gaji dari bekas suaminya menjadi hapus dihitung mulai ia kawin lagi.

E. Langkah-Langkah Penelitian

Langkah-langkah penelitian, lazim pula dikatakan dengan suatu prosedur penelitian. Dalam penelitian ini langkah-langkah yang ditempuh adalah sebagai berikut :

1. Jenis Data

Jenis data yang dikumpulkan adalah data kualitatif, merupakan jawaban atas pertanyaan penelitian yang diajukan terhadap masalah yang dirumuskan dan pada maksud serta tujuan yang telah ditetapkan, yaitu:

- a. Data tentang Putusan Pengadilan Agama Cikarang tentang Gugat Cerai pada Perkara Nomor 398 Tahun 2007.
- b. Data tentang Dasar Hukum dan Pertimbangan Hukum yang digunakan oleh Majelis Hakim pada Perkara Nomor 398 Tahun 2007.
- c. Data tentang Metode Hukum yang dilakukan oleh Majelis Hakim pada Perkara Nomor 398 Tahun 2007.

2. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, Penulis menggunakan metode *content analysis*, yaitu metode yang dapat digunakan untuk penelitian yang bersifat normatif. Analisis terhadap suatu putusan pengadilan atau yurisprudensi, dapat menggunakan metode ini dengan cara penafsiran isi putusan yang lazim digunakan dalam ilmu hukum, yaitu penafsiran *ekstensif*, *teleologis*, *analogis*, *historis-sosiologis*, dan *litterlijk (gramatikal)* (Cik Hasan Bisri, 2001: 60-61).

Karena masalah yang akan dibahas adalah Putusan Pengadilan Agama Cikarang, yaitu faktor penyebab terjadinya perceraian Pegawai Negeri Sipil yang tidak disertai izin dari pejabat yang bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1983 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.

3. Sumber Data

- a. Sumber data primer yaitu yang menjadi pokok utama dan dijadikan sebagai sumber utama dalam mengumpulkan data. Dan yang menjadi data primernya adalah berkas Putusan Pengadilan Agama Cikarang Nomor 398 Tahun 2007.
- b. Sumber data sekunder yaitu sumber data sebagai pelengkap dari data primer, yaitu:
 - 1) Aparat Pengadilan Agama Cikarang
 - 2) Buku-buku yang berkaitan dengan hukum perkawinan dan perceraian.

3) Dokumen-dokumen perceraian di Pengadilan Agama Cikarang

4. Teknik Pengumpulan Data

Mengenai teknik pengumpulan data dalam penelitian ini, Penulis menggunakan teknik sebagai berikut:

a. Studi Kepustakaan

Dalam usaha mendapatkan data teoritis, Penulis melakukan penelitian terhadap buku-buku dan dokumen resmi yang berhubungan dengan masalah penelitian. Teknik ini digunakan dengan harapan akan terangkat data-data teoritis yang akan dijadikan pijakan dalam penyusunan skripsi.

b. Observasi

Menurut Cik Hasan Bisri (2001: 65-66). Pada umumnya pengumpulan data dapat dilakukan dengan beberapa metode, baik yang bersifat alternatif maupun kumulatif yang saling melengkapi. Metode tersebut adalah study kepustakaan dan dokumentasi, wawancara (*interview*), penyebaran daftar pertanyaan atau kuisisioner dan pengamatan (*observation*) dalam penelitian normatif yang bersumber pada bahan bacaan dilakukan dengan cara penelaahan naskah, terutama dalam study kepustakaan.

Objek observasi adalah Pengadilan Agama Cikarang dan pihak Pegawai Negeri Sipil yaitu LM yang melakukan perceraian di Pengadilan Agama Cikarang yang tidak disertai izin dari pejabat. Dalam observasi diharapkan akan terlihat dengan jelas tujuan dari penelitian ini.

c. Wawancara.

Alat pengumpul data itu dapat berupa suatu daftar pertanyaan terstruktur dan rinci, yang disebut kuesioner (*questionnaire*); atau hanya secara garis besar dan dijadikan pedoman dalam melakukan wawancara, yang kemudian dikenal sebagai *panduan wawancara (interviewide)*. Dengan panduan itu, peneliti dapat mengembangkan pertanyaan dalam pelaksanaan wawancara itu, sehingga wawancara dapat dilakukan secara mendalam (*depteh interview*) (Cik Hasan Bisri, 2001: 64).

Wawancara ini dilakukan untuk memperoleh data mengenai faktor penyebab dikeluarkannya Putusan Nomor 398 Tahun 2007. Pengumpulan data dengan cara membuat daftar pertanyaan sebagai pedoman yang akan ditanyakan kepada pihak yang terkait dengan masalah ini, seperti pihak yang berperkara dan aparat Pengadilan Agama Cikarang.

5. Analisis Data

Data yang diperoleh dari hasil observasi dan wawancara, kemudian disusun secara sistematis. Kemudian untuk memudahkan dalam menganalisis data ini, maka tujuan penelitian digunakan sebagai rujukan. Sehingga rangkaian pernyataan di dalamnya menjadi pedoman dalam cara kerja analisis data.

Setelah data penelitian selesai dikumpulkan secara lengkap dan sistematis dari lapangan, maka proses selanjutnya yang Penulis kerjakan adalah tahapan analisis. Data-data yang Penulis berhasil kumpulkan dianalisis dengan menggunakan pendekatan kualitatif dengan menggunakan analisis isi. Tahapan analisis dilakukan dengan melalui langkah-langkah berikut:

- a. Menelaah semua data yang terkumpul dari berbagai sumber, baik sumber primer maupun sumber sekunder. Data yang telah berhasil Penulis kumpulkan seperti berkas perkara, dokumen-dokumen perceraian yang diperoleh dari pengadilan serta hasil wawancara selanjutnya ditelaah dan dianalisis.
- b. Mengelompokkan seluruh data dalam satuan-satuan sesuai dengan masalah yang diteliti. Data yang telah ditelaah dan dianalisis, selanjutnya dikelompok-kelompokkan sesuai dengan masalah yang akan diteliti.
- c. Menghubungkan data dengan teori yang sudah dikemukakan dalam kerangka pemikiran. Data yang telah dianalisis dari lapangan, selanjutnya dihubungkan dengan teori-teori yang bersumber dari buku-buku yang berhubungan dengan data tersebut.
- d. Menarik kesimpulan dari data yang telah terkumpul sesuai dengan pembahasan dan tujuan penelitian. Pada akhirnya data yang telah terkumpul dari lapangan dan telah dihubungkan dengan teori ditarik kesimpulan, untuk dijadikan pembahasan yang menjadi tujuan penelitian.