

**KASUS PERCERAIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL
(PNS) DI PENGADILAN AGAMA SLEMAN (Studi PP
No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990) PERSPEKTIF
HUKUM ISLAM**



Oleh:
Siti Mahmadatun
NIM: 15913113

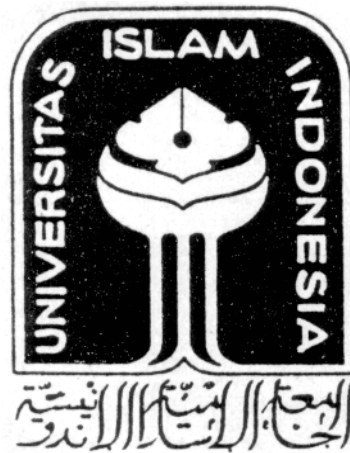
TESIS

Diajukan kepada Program Pascasarjana
Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia
Untuk memenuhi salah satu syarat guna
Memperoleh Gelar Magister Hukum

YOGYAKARTA

2017

**KASUS PERCERAIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL
(PNS) DI PENGADILAN AGAMA SLEMAN (Studi PP
No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990) PERSPEKTIF
HUKUM ISLAM**



Oleh:

Siti Mahmadatun

NIM: 15913113

Pembimbing:

Prof. Dr. H. Amir Mu'allim, MIS

TESIS

Diajukan kepada program Pascasarjana
Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia
untuk memenuhi salah satu syarat guna
Memperoleh Gelar Magister Hukum

**YOGYAKARTA
2017**

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Siti Mahmadatun
NIM : 15913113
Konsentrasi : Hukum Islam
Judul : Kasus Perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) di
Pengadilan Agama Sleman (Studi PP No. 10 Tahun
1983 jo No. 45 Tahun 1990) Perspektif Hukum Islam.

Menyatakan bahwa tesis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya. Apabila dikemudian hari terbukti bahwa tesis ini hasil plagiasi, maka saya siap untuk dicabut gelar kesarjanaan yang dianugerahkan dan mendapatkan sanksi sesuai ketentuan yang berlaku.



Jakarta, 17 Januari 2017
Saya menyatakan,

Siti Mahmadatun



PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ILMU AGAMA ISLAM
FAKULTAS ILMU AGAMA ISLAM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
Jl. Demangan Baru No. 24 Lantai II Yogyakarta
Telp. (0274) 523637 Fax. 523637

PENGESAHAN

Nomor: 1028/PS-MSI/Peng./III/2017

TESIS berjudul : **KASUS PERCERAIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL (PNS) DI
PENGADILAN AGAMA SLEMAN (Studi PP No.10 Tahun
1983 jo No.45 Tahun 1990) PERSPEKTIF HUKUM ISLAM**

Ditulis oleh : Siti Mahmadatun

N. I. M. : 15913113

Konsentrasi : Hukum Islam

Telah dapat diterima sebagai salah satu syarat memperoleh gelar Magister Hukum.

Yogyakarta, 29 Maret 2017

Ketua,

Dr. Hujair/AH Sanaky, MSI



PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ILMU AGAMA ISLAM (S2)
FAKULTAS ILMU AGAMA ISLAM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
Jl. Demangan Baru No. 24 Lantai II Yogyakarta
Telp/Fax (0274) 523637 e-mail: msi@uii.ac.id

TIM PENGUJI UJIAN TESIS

Nama : Siti Mahmadatun
Tempat/tgl lahir : Pulau Payung, 12 Juli 1991
N. I. M. : 15913113
Konsentrasi : Hukum Islam
Judul Tesis : **KASUS PERCERAIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL (PNS) DI
PENGADILAN AGAMA SLEMAN (Studi PP No.10 Tahun 1983 jo
No.45 Tahun 1990) PERSPEKTIF HUKUM ISLAM**

Ketua	: Dr. YUSDANI, M.Ag.	(.....)
Sekretaris	: Dr. Hujair AH Sanaky, MSI	(.....)
Pembimbing	: Prof. Dr. Amir Mu'allim, MIS.	(.....)
Penguji	: Dr. Tamyiz Mukharram, MA	(.....)
Penguji	: Dr. Drs. Dadan Muttaqien, SH. M.Hum.	(.....)

Diuji di Yogyakarta pada tanggal 22 Maret 2017

Pukul : 08.00 – 09.00 WIB

Hasil : **Lulus**

Mengetahui
Direktur Program Pascasarjana
Magister Ilmu Agama Islam FIAI UII

Dr. Hujair AH Sanaky, MSI



PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ILMU AGAMA ISLAM
FAKULTAS ILMU AGAMA ISLAM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
Jl. Demangan Baru No. 24 Lantai II Yogyakarta
Telp. (0274) 523637 Fax. 523637

NOTA DINAS

No. : 1597/PS-MSI/ND/III/2017

TESIS berjudul : **PROBLEMATIKA PERCERAIAN PEGAWAI NEGERI
SIPI (PNS) DI PENGADILAN AGAMA SLEMAN (Studi PP
No.10 Tahun 1983 jo No.45 Tahun 1990) PERSPEKTIF
HUKUM ISLAM**

Ditulis oleh : Siti Mahmadatun

NIM : 15913113

Konsentrasi : Hukum Islam

Telah dapat diujikan di depan Dewan Penguji Tesis Program Pascasarjana, Magister Ilmu Agama Islam, Fakultas Ilmu Agama Islam, Universitas Islam Indonesia.

Yogyakarta, 14 Maret 2017

Ketua,



Dr. Hujair AH Sanaky, MSI.

PERSETUJUAN

Judul : Problematika Perceraian Pegawai Negeri Sipil (Pns) Di
Pengadilan Agama Sleman (Studi Pp No 10 Th 1983 Jo. No
45 Th 1990) Perspektif Hukum Islam

Nama : Siti Mahmadatun

NIM : 15913113

Konsentrasi : Hukum Islam

disetujui untuk diuji oleh Tim Penguji Tesis Program Pascasarjana Fakultas Ilmu
Agama Islam Universitas Indonesia.

Yogyakarta, 17-Januari-2017

Pembimbing,



Prof. Dr. H. Amir Mu'allim, MIS

MOTTO

“Ketika Pernikahan Sudah Tidak Lagi Mendatangkan Masalah Maka Bercerailah”!

عَنْ ابْنِ عُمَرَ - رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُمَا - قَالَ : قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ (أَبْغَضُ
الْحَلَالَ عِنْدَ اللَّهِ الطَّلَاقُ) رَوَاهُ أَبُو دَاوُدَ , وَابْنُ مَاجَةَ , وَصَحَّحَهُ الْحَاكِمُ , وَرَجَّحَ أَبُو حَاتِمٍ
إِسْنَاهُ

Artinya: “Dari Ibnu Umar Radliyallaahu 'anhu bahwa Rasulullah Shallallaahu 'alaihi wa Sallam bersabda: "Perbuatan halal yang paling dibenci Allah ialah cerai." Riwayat Abu Dawud dan Ibnu Majah. Hadits shahih menurut Hakim. Abu Hatim lebih menilainya hadits mursal.¹

¹ Ibnu Hajar al-Asqalany, *Bulughul Maram min Adillatil al-Ahkam*, alih bahasa oleh Muhammad Syarif Sukandy, (Bandung: PT. AL Ma'rifat, 1996), h. 393.

KATA PENGANTAR

بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله رب العالمين، وبه نستعين على أمور الدنيا
والدين، والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين
سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين. أما بعد.

Segala puji dan syukur terpanjatkan kepada Allah Swt., yang telah memberi kesempatan kepada manusia untuk mengenali kebenaran hakiki-Nya dengan menyediakan kehidupan dunia untuk menyemai kebaikan dan kehidupan akhirat yang menjanjikan kebahagiaan. Shawalat dan salam terhaturkan bagi Nabi Muhammad Saw., yang menjadi suri teladan seluruh umat Islam.

Penulis menyadari dengan sepenuh hati, bahwa tesis ini tidak akan dapat diselesaikan tanpa pertolongan dari Allah Swt., melalui andil berbagai pihak yang telah memberikan jalan untuk menyelesaikan penulisan, baik bantuan secara moril maupun materi. Untuk itu perkenankan penulis mengutarakan rasa terima kasih kepada:

1. Nandang Sutrisno S.H., M.H., LL.M., Ph.D. sebagai Rektor Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
2. Dr. H. Tamyiz Mukharrom, MA sebagai Dekan Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

3. Dr. H. Hujair AH Sanaky, MSI sebagai Ketua Program Magister Studi Islam Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
4. Dr. YUSDANI, M. Ag sebagai sekretaris Program Magister Studi Islam Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
5. Prof. Dr. H. Amir Mu'allim, MIS sebagai Dosen Pembimbing Tesis, terimakasih atas segala bimbingannya hingga terselesaikannya tesis ini.
6. Para dosen yang telah mengajar penulis, dan yang telah banyak menyampaikan ilmu dan pemahaman kepada penulis.
7. Para informan yang telah memberikan banyak informasi sehingga tesis ini dapat diselesaikan.
8. Kedua orang tua penulis, ibunda Nuruma dan ayahanda Muhammad Sunandar yang tak kenal lelah mendoakan dan memberi dukungan kepada penulis hingga selesainya tesis ini. Mereka orang tua saya dari dunia hingga ke jannah.
9. Adik-adik penulis, Siti Mufida, Siti Zumrotin Kamil, dan Ahmadi Lutfi Khairi, mereka banyak berkontribusi dalam penulisan tesis ini, kontribusi doa dan sokongan, terimakasih adik-adik kakak.
10. Teman-teman angkatan 2015, terutama kelas Hukum Islam dan kelas perarela D.
11. Teman-teman sesama Mahasiswa dari Riau, Fenni Febiana, Pipin Armita, Tiara Amanda (Rochmawati), Yassir Hayati, terimakasih dukungan satu sama lain selama kita penelitian tesis.

12. Teman-teman kos yang selalu mendoakan dan memberikan semangat selama proses pembuatan tesis ini, terimakasih anak Medan, anak Purwokerto, anak Solo.
13. Serta semua pihak lain yang namanya tidak dapat disebutkan satu persatu.

Penulis menyadari atas segala kekurangan dalam penulisan tesis yang jauh dari sempurna ini. Maka kritik dan saran yang bersifat konstruktif sangat diperlukan. Semoga hasil karya ini dapat bermanfaat bagi penulis khususnya dan pembaca pada umumnya.

Yogyakarta, 13 Januari 2017

Siti Mahmadatun, S.sy

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN.....	ii
PENGESAHAN	iii
TIM PENGUJI TESIS.....	iv
NOTA DINAS.....	v
PERSETUJUAN PEMBIMBING	vi
ABSTRAK	vii
MOTTO	viii
PEDOMAN TRANSLITERASI	ix
KATA PENGANTAR.....	xiii
DAFTAR ISI.....	xvi
TABEL DATA.....	xix
DAFTAR LAMPIRAN	xx
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Permasalahan	8
C. Tujuan dan Kegunaan penelitian	8
1. Tujuan Penelitian	8
2. Kegunaan Penelitian.....	9
D. Sitematika Penulisan	9
BAB II KAJIAN PENELITIAN TERDAHULU, LANDASAN TEORI/ KERANGKA TEORI.....	12
A. Tinjauan Pustaka	12
B. Kerangka Teori	22

1. Sofyan S. Willis Teori Identifikasi Faktor-Faktor Krisis Keluarga	22
2. Abd. Rahman Taj Teori Siyasyah Syari'ah.....	23
3. Van Mater dan Van Hord Teori Implementasi	25
4. Ushul Fiqh : Maqasid Syariah dan Kaidah Usul Fiqh	26
5. Imam Malik Teori Masalahah	27

BAB III METODE PENELITIAN DAN DESKRIPSI TENTANG PERCERAIAN PNS DI ENGADILAN AGAMA SLEMAN..... 29

A. Metode Penelitian.....	29
1. Jenis Penelitian dan Pendekatan	29
2. tempat atau Lokasi Penelitian	30
3. Informan Penelitian	30
4. Teknik Penentuan Informan.....	30
5. Teknik Pengumpulan Data	31
6. Teknik Analisis Data	33
B. Gambaran Umum Pengadilan Agama Sleman.....	35
1. Sejarah Pengadilan Agama di Indonesia	35
2. Sejarah Pengadilan Agama Sleman	41
3. Struktur Organisasi Pengadilan Agama Sleman	46
4. Visi dan Misi Pengadilan Agama Sleman.....	49
5. Kewenangan Pengadilan Agama Sleman.....	49
6. Produk-Produk Hukum Pengadilan Agama Sleman	52
C. Gambaran Umum Tentang Pegawai Negeri Sipil (PNS)	57
1. Pengertian Pegawai Negeri Sipil (PNS)	57
2. Peraturan Perundang-undangan Pegawai Negi Sipil.....	59
3. Tata Cara Perceraian	61
4. Izin Perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS).....	63
D. Gambaran Umum Tentang Thalaq.....	70

1. Pengertian Thalaq	70
2. Dasar Hukum Thalaq	72
3. Syarat dan Rukun Thalaq	74
4. Macam-macam Thalaq.....	79
5. Hikmah Thalaq	92
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN KASUS PERCERAIAN PNS DI PENGADILAN AGAMA SLEMAN	93
A. Faktor-faktor Penyebab Perceraian PNS di Pengadilan Agama Sleman Perspektif Hukum Islam.....	93
B. Implementasi Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo. No. 45 Tahun 1990 di Pengadilan Agama Sleman.....	135
C. Pertimbangan Hakim Pengadilan Agama Sleman dalam Mmemutuskan Perkara Perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) Yang Tidak Ada Surat Izin Perceraian.....	149
Bab V PENUTUP.....	159
A. Kesimpulan.....	159
B. Saran.....	160
DAFTAR PUSTAKA.....	162

ABSTRACT
DIVORCE AMONG CIVIL SERVANTS AT SLEMAN RELIGIOUS COURTS
(STUDY ON GOVERNMENT'S REGULATION NO. 10 YEAR 1983 JO. NO.
45 YEAR 1990) THROUGH ISLAMIC LAW

Siti Mahmadatun
NIM. 15913113

The divorce breaking the marriage relationship might occur in each marriage including for the Civil Servant (PNS). The civil servant with a high level of education also can have a conflict and decide to get divorce as a way out. For the Civil Servant, there is a special regulation on marriage and divorce that is Government Regulation No.10 of 1983 jo No. 45 of 1990 they must obey. This is a regulation that will give the color in the divorce of Civil Servant in all Religion Court in Indonesia including the one in Sleman. From the background, a question emerges that later becomes the problem formulation in this research that is what was the factor of divorce among Civil Servants in Religion Court of Sleman in 2015? How is the implementation of Government Regulation No. 10 of 1983 jo No.45 of 1990 in Religion Court of Sleman? How is the consideration of judge in Religion Court of Sleman in making decision in divorce case among the Civil Servant that had no license for a divorce?

The data sources in this thesis included documentation of divorce case of Civil Servant in 2015, the result of interview with the Judges and clerks of court in the Religion Court of Sleman and by means of the empirical normative approach. It was then followed by documentation, observation and interview. Later on, this was analyzed using the phenomenological method with the Model of qualitative research. The study of this research was limited to the divorce among Civil Servant in 2015, aimed to enable to dig the depth of subjective reality of the Civil Servant of the Civil Servant as the actor of divorce.

The result of this research showed that there were three factors of divorce among Civil Servants in Religion Court of Sleman including (1) no responsibility; (2) the existence of the third person and (3) no harmony. The implementation of Government Regulation No. 10 of 1983 jo No.45 of 1990 in Religion Court of Sleman has been applied well and properly. The consideration of the Judge in deciding the case of divorce among Civil Servant that had no license to that the parties involved have made the statement that have intentionally broken the Government Regulation No.10 of 1980 jo No.45 of 1990 and willing to take all risks.
Keywords: *Case, divorce, Civil Servant, perspective.*

March 1, 2017

TRANSLATOR STATEMENT

The information appearing herein has been translated
by a Center for International Language and Cultural Studies of
Islamic University of Indonesia
CILACS UII JI. DEMANGAN BARU NO 24
YOGYAKARTA, INDONESIA.
Phone/Fax: 0274 540 255



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dengan adanya perubahan zaman maka kedudukan, profesi atau pekerjaan suami bahkan istri pun ikut berubah, seperti di Indonesia masyarakat yang bekerja untuk negara di sebut dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS), dimana profesi ini sangat diminati oleh sebagian besar penduduk Indonesia. Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan operator negara, pejuang dan pelopor dalam melaksanakan Pembangunan Nasional. Oleh karena itu kehidupan rumah tangganya harus selalu dibina, sehingga dalam melaksanakan tugasnya sehari-hari tidak akan terganggu oleh masalah-masalah rumah tangga. Diharapkan juga agar kehidupan rumah tangganya dapat selalu menjadi dorongan, pemberi semangat dan motivasi kerja.¹

Namun dalam kenyataan di lapangan kondisi rumah tangga para Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang diharapkan menjadi panutan bagi masyarakat lainnya justru mengalami kondisi yang menyayangkan, berbagai problematika terjadi yang disebabkan oleh berbagai faktor. Dari banyaknya konflik yang terjadi akan banyak menimbulkan akibat-akibat yang bersifat negatif, yang akan merusak keharmonisan sebuah perkawinan.

¹ Soegeng Prijodarmito, *Duri dan Mutiara dalam Kehidupan Perkawinan PNS* (Jakarta: PT. Prdnya Paramita, 1992), hlm. xi

Konflik yang ada dalam perkawinan akan memicu lahirnya krisis dalam keluarga. Krisis keluarga artinya kehidupan keluarga dalam keadaan kacau, tak teratur dan terarah. Dengan kata lain suatu kondisi yang sangat labil di keluarga yang komunikasi dua arah dalam kondisi demokratis sudah tidak ada. Jika terjadi perceraian sebagai puncak dari kritis yang berkepanjangan, maka yang paling menderita adalah anak-anak.²

Konflik dalam keluarga dapat disebabkan oleh beberapa faktor, seperti ekonomi, lingkungan tempat tinggal, latar belakang keluarga dari pihak pria atau maupun wanita, campur tangan yang tidak diinginkan dari ayah dan ibu anggota keluarga lainnya, adanya gangguan pihak ketiga, serta penyebab-penyebab lainnya.³ Semakin banyak konflik yang terjadi, maka hubungan komunikasi suami istri dalam rumah tanggapun akan semakin sulit dijalankan, kecuali jika salah satu dari keduanya dapat melalui permasalahan yang mereka hadapi. Meski demikian, sangat disayangkan tidak sedikit orang dalam mengarungi kehidupan rumah tangga berakhir pada perceraian.

Perceraian inilah yang kadang dianggap sebagai satu-satunya jalan terbaik untuk mengakhiri segala konflik yang terjadi dalam rumah tangga. Perceraian ini tentunya akan sangat berdampak terutama pada anak dan kedua belah pihak keluarga suami dan istri, yang akan memberikan peluang terjadinya permusuhan. Perceraian yang dianggap sebagai solusi terbaik ini

² Sofyan S. Willis, *Konseling Keluarga (Family Counseling) Suatu Upaya Membantu Anggota Keluarga Memecahkan Masalah Komunikasi di dalam Sistem Keluarga*, (Bandung: Alfabet, 2008), hlm. 11

³ Ibrahim Amini, *Bimbingan Islam Untuk Kehidupan Suami Istri* (Bandung: Al-Bayan, 1996), hlm. 11.

tidak hanya dialami oleh non-Pegawai Negeri Sipil (PNS) saja namun Pegawai Negeri sipil (PNS) sebagai manusia biasa memiliki naluri yang sama maka mereka juga akan menempuh jalan perceraian jika rumah tangganya sudah tidak bisa dipertahankan lagi. Problematika perceraian Pegawai Negeri sipil (PNS) dipicu oleh berbagai faktor, baik itu faktor internal ataupun eksternal mereka melakukan perceraian dengan berbagai alasan.

Pada dasarnya perundang-undangan di Indonesia bidang keluarga, utamanya perkawinan bersifat umum yang maksudnya diperuntukkan bagi seluruh masyarakat di Indonesia. Namun bagi masyarakat yang berprofesi khusus seperti Pegawai Negeri sipil (PNS) adanya aturan khusus bagi mereka yang ingin melakukan perkawinan dan perceraian. Jika masyarakat biasa dengan mudah melakukan perceraian yaitu mengikuti prosedur secara umum yang berlaku, maka lain halnya dengan mereka yang berprofesi sebagai Pegawai Negeri sipil (PNS) ketika ingin melakukan perceraian harus mematuhi aturan khusus yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 sebagaimana telah diadakan perubahan atas beberapa ketentuannya dengan Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 yang mengatur mengenai izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.⁴ Peraturan ini juga akan menyebabkan adanya problematika dalam perkara perceraian Pegawai Negeri sipil (PNS).

⁴ Undang-Undang Pokok Perkawinan Beserta Peraturan Khusus Untuk Anggota Abri, Anggota Polri, Pegawai Kejaksaan, Pegawai Negeri Sipil, (Jakarta: Sinar Grafindo, 2006), hlm. 127.

Di samping itu, pengkhususan aturan perundang-undangan kepada Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan pejabat adalah untuk kepentingan penyelenggaraan sistem informasi kepegawaian, sebagai usaha untuk meningkatkan dan menegakkan disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS) serta memberikan kepastian hukum dan rasa keadilan.⁵ Setiap perkawinan, perceraian, dan perubahan dalam susunan keluarga Pegawai Negeri Sipil (PNS) harus segera dilaporkan kepada Kepala Badan Kepegawaian Negara menurut tata cara yang ditentukan. Adapun pengkhususan peraturan itu diterapkan pada beberapa tindakan hukum, seperti pernikahan, perceraian, pembagian gaji akibat perceraian, pernikahan poligami, status menjadi istri kedua bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) wanita, mutasi keluarga, dan hidup bersama di luar ikatan pernikahan.

Percerain yang terjadi dikalangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) menempati posisi angka yang cukup tinggi, seperti data yang penulis ambil dari Pengadilan Agama (PA) Sleman tercatat ada 50 perkara masuk perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada tahun 2015. Alasan penulis meneliti perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada tahun 2015 karena data perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada tahun 2015 ini lengkap di Pengadilan Agama Sleman. Data terkait perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) ini oleh Pengadilan Agama Sleman di arsipkan khusus untuk memudahkan dalam mencari data, baik itu untuk keperluan penelitian dan lain

⁵ Lihat Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 tanggal 21 April 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diadakan perubahan atas beberapa ketentuannya dengan Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 yang mengatur mengenai izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.

sebagainya. Perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada 2015 dijadikan sebagai bahan penelitian oleh penulis karena perkara-perkara ini merupakan perkara yang masih baru, artinya tidak terlalu jauh jaraknya dari tahun penulis mulai meneliti yaitu tahun 2016.

Untuk lebih jelasnya berikut data angka perceraian di kalangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada tahun 2015:⁶

Tabel 1. Data perkara masuk perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) PADA TAHUN 2015⁷

NO	BULAN	CERAI TALAK	CERAI GUGAT
1	Januari	-	-
2	Februari	1 perkara	3 perkara
3	Maret	1 perkara	3 perkara
4	April	1 perkara	3 perkara
5	Mei	2 perkara	2 perkara
6	Juni	3 perkara	4 perkara
7	Juli	-	2 perkara
8	Agustus	3 perkara	3 perkara
9	September	2 perkara	2 perkara
10	Oktober	-	3 perkara

⁶ Dokumentasi arsip Pengadilan Agama Sleman, dikutip pada tanggal 8 Maret 2016.

⁷ Dokumentasi arsip Pengadilan Agama Sleman Yogyakarta dalam buku perkara tahun 2015, dikutip pada tanggal 07 Maret 2016

12	November	3 perkara	1 perkara
13	Desember	1 perkara	5 perkara
14	Jumlah	17	31

Berdasarkan data diatas, diketahui bahwa problematika perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Pengadilan Agama (PA) Sleman cukup tinggi. Jumlah perceraian Pegawai Negeri sipil (PNS) di Pengadilan Agama Sleman pada tahun 2015 yaitu 50 perkara masuk. Tercatat 17 perkara cerai talak dan 31 perkara cerai gugat. Dalam kurun waktu setahun yaitu 2015 hanya pada bulan Januari saja yang tidak ada perkara masuk perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) bulan-bulan selanjutnya banyak diwarnai dengan perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) baik itu cerai talak ataupun cerai gugat.

Perbedaan latarbelakang pendidikan dengan masyarakat biasa tentunya akan mempengaruhi pola hidup Pegawai Negeri sipil (PNS) dan non- Pegawai Negeri sipil (PNS). Berdasarkan problematika di atas maka akan timbul pertanyaan samakah faktor penyebab perceraian Pegawai Negeri sipil (PNS) dengan masyarakat non- Pegawai Negeri sipil (PNS), masalah ini yang akan penulis jadikan sebagai rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu masalah faktor penyebab perceraian Pegawai Negeri sipil (PNS). Kemudian dengan adanya Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 sebagaimana telah diadakan perubahan atas beberapa ketentuannya dengan Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 yang mengatur mengenai izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Pasal 3 ayat (1) Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan

perceraian wajib memperoleh izin atau surat keterangan lebih dahulu dari pejabat. (2) harus mengajukan permintaan secara tertulis. Ayat (3) Dalam surat permintaan izin atau pemberitahuan adanya gugatan perceraian untuk mendapatkan surat keterangan harus dicantumkan alasan yang lengkap yang mendasarinya.⁸ Pengadilan Agama sebagai salah satu lembaga yang terlibat dalam mengimplementasikan peraturan tersebut, bagaimana implementasinya di Pengadilan Agama Sleman, yang mana Pengadilan Agama Sleman ini dijadikan sebagai lokasi penelitian. Hal ini juga yang akan mewarnai problematika perceraian Pegawai Negeri sipil (PNS) di Pengadilan Agama Sleman. Maka dengan adanya problematika ini penulis ingin meneliti tentang implementasi Peraturan Pemerintah yang mengharuskan adanya surat izin pernikahan dan perceraian bagi Pengawai Negeri Sipil (PNS)

Peraturan ini mengandung adanya perintah pembuatan surat izin bagi PNS yang akan melakukan pernikahan atau perceraian. Namun tidak demikian yang terjadi di lapangan, berdasarkan data yang penulis peroleh dari Pengadilan Agama Sleman. Banyak perkara perceraian Pengawai Negeri Sipil (PNS) yang diputus tanpa adanya surat izin perceraian seperti yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990. Jika dilihat dari data yang ada maka Peraturan Pemerintah mengenai izin pernikahan dan dan perceraian PNS seolah-olah tidak mengikat dan tidak adanya sanksi bagi pelanggar, ataupun peraturan ini hanya sekadar peraturan tertulis yang tidak ada kewajiban pelaksanaanya. Jika dikaitkan dengan konteks Negara kita yang merupakan

⁸ Undang-Undang Pokok Perkawinan, hlm. 130.

Negara hukum, hal ini menurut penulis sangat menarik untuk di teliti. Untuk mengetahui efektifitas pelaksanaan peraturan di Indonesia, dalam penelitian ini khususnya Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 199, tentang izin perkawinan dan perceraian Pegawai Negeri Sipil di PA Sleman.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat dirumuskan beberapa masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Apa faktor penyebab perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Pengadilan Agama Sleman pada tahun 2015?
2. Bagaimana implementasi Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 di Pengadilan Agama (PA) Sleman tahun 2015?
3. Bagaimana pertimbangan Hakim Pengadilan Agama Sleman dalam memutuskan perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang tidak melampirkan surat izin perceraian?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menguak faktor yang mendominasi penyebab perceraian Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Sleman.
2. Untuk menganalisis implementasi Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 di Pengadilan Agama Sleman.

3. Untuk mengungkap perilaku hukum para PNS dan faktor-faktor dari perilaku tersebut serta menelisik pertimbangan hakim terhadap problematika tersebut.

2. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini diharapkan dapat memenuhi beberapa hal di antaranya:

- a. Secara *ilmiah*, memberikan pemahaman dan pengetahuan tentang perceraian, terutama tentang permasalahan perceraian di kalangan Pegawai Negeri Sipil (PNS), dan juga memberikan gambaran bagaimana implementasi Peraturan Pemerintah yang mengatur izin perkawinan dan perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS).
- b. Secara *praktis*, menjadi sumbangan pemikiran dan landasan rintisan bagi pengembangan khazanah ilmu pengetahuan hukum sekaligus sebagai masukan berupa ide maupun saran dan disiplin ilmu syari'ah.

D. Sistematika Pembahasan

Agar tesis ini menjadi mudah untuk dicermati, maka diperlukan suatu sistematika pembahasan yang runtut. Dalam hal ini penyusun telah merumuskan pembahasan tesis ini kedalam lima bab dan beberapa sub bab yang saling berhubungan antara bab yang satu dengan bab yang lainnya. Adapun susunannya adalah sebagai berikut:

Bab pertama, merupakan pendahuluan tesis yang mengantarkan kepada arah dan orientasi yang dikehendaki penyusun dalam menyusun tesis ini. Secara umum pada bab ini dibagi kedalam tujuh bagian yaitu latar belakang

masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, dan sistematika pembahasan tesis.

Bab kedua, untuk mengantarkan pada pembahasan, maka pada bab dua ini memaparkan tentang kajian penelitian terdahulu, yang berisi tentang judul penelitian terdahulu, nama pengarang, kemudian menuliskan kesimpulan setiap penelitian. Landasan teori yang digunakan sebagai pijakan pada penelitian ini yang mana pada penelitian ini menggunakan teori Sofyan Willis tentang korelasi pendidikan, perceraian dan agama, teori implementasi yang dikemukakan oleh, Nudi Usman, Guntur Setiawan, dan juga teori implentasi yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn, teori maqasid syariah Imam Malik, serta menggunakan kaidah ushul fiqh sebagai landasan teori dan dalil-dalil tentang perceraian.

Bab ketiga, berhubung penelitian ini adalah lapangan, maka pada bagian ini akan diuraikan tentang, Jenis Penelitian Dan Pendekatan, Tempat Atau Lokasi Penelitian, Informan Penelitian, Teknik Penentuan Informan, Teknik Pengumpulan Data, Teknik Analisis Data. Serta deskripsi tentang Pengadilan Agama Sleman, Pegawai Negeri Sipil (PNS), dan talak.

Bab keempat, adalah analisis, yang dalam hal ini akan menguraikan faktor penyebab perceraian Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Sleman dan mengungkap implementasi Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 yang mengatur mengenai izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Sleman. Serta

pembahasan tentang pertimbangan hakim Pengadilan Agama Sleman dalam memutuskan perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) tanpa surat izin.

Bab kelima, merupakan bagian penutup tesis, yang memuat kesimpulan dari isi keseluruhan pembahasan dan akan diberikan beberapa saran.

BAB II

KAJIAN PENELITIAN TERDAHULU, LANDASAN TEORI/KERANGKA TEORI

A. Tinjauan Pustaka

Dalam penulisan ini berikut beberapa literatur maupun penelitian yang mengkaji mengenai problematika perceraian dikalangan Pegawai Negeri Sipil (PNS), di antaranya: Tesis yang ditulis oleh Rahma Wati dengan judul “Pertimbangan Hakim Dalam Memutuskan Perceraian Karena Perselingkuhan (Studi Kasus Terhadap Putusan Di Pengadilan Agama Jayapura Papua Pada Tahun 2009)” hasil dari penelitian ini menyebutkan bahwa pertimbangan hakim dalam memutuskan perkara perceraian dengan alasan perselingkuhan *pertama*, karena perselingkuhan menimbulkan perselisihan terus menerus dan menyebabkan ketidakharmonisan keluarga, hal ini yang yang menyebabkan penyelewengan dan pergeseran terhadap tujuan pernikahan semula, seperti yang terdapat dalam UU No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan. Adapun alasan yang dijadikan oleh hakim pengadilan Jayapura dalam memutuskan perkara perceraian dengan alasan perselingkuhan adalah Pasal 33 UU No. 1 Tahun 1974 dan Pasal 19 huruf (f) PP No. 9 Tahun 1975 tentang pelaksanaan UUP No. 1/1974 jo. Pasal 116 huruf (f) InPres No. 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam. *Kedua*, dalam menyelesaikan perkara perceraian dengan alasan perselingkuhan hakim telah mempelajari alasan-alasan yang dapat dipertanggungjawabkan untuk

memutuskan perkara perceraian dengan alasan perselingkuhan. Dengan mempertimbangkan keadaan rumah tangga harmonis sulit untuk diwujudkan maka hakim memilih menjatuhkan putusan perceraian dari pada mempertahankan rumah tangga tersebut. Hal tersebut dikarenakan kekawatiran hakim akan bahaya yang lebih buruk terhadap hubungan kedua belah pihak. Dalam memutuskan perkara ini hakim juga berpedoman pada Pasal 14 ayat (1) dan (2) UU No. 14 Tahun 1970. Dengan demikian pertimbangan hakim dalam memutuskan perkara perceraian dengan alasan perselingkuhan telah sesuai dengan dasar Normatif dan Yuridis yang mengutamakan azas kemaslahatan.¹

Tesis yang ditulis oleh Rismawati dengan judul “Faktor Penyebab *Eskalasi* Perceraian Pengadilan Agama Wonosari Tahun 2007-2009” hasil dari penelitian ini menyebutkan bahwa faktor-faktor yang paling dominan yang menyebabkan tingginya angka perceraian di Pengadilan Agama Wonosari adalah *pertama* perselingkuhan (atau pihak ketiga), *kedua* karena tidak adanya tanggung jawab, *ketiga* tidak adanya keharmonisan. Kemudian dalam penelitian ini juga menganalisis perceraian di Pengadilan Agama Wonosari dari hukum positif. Perselingkuhan atau zina merupakan alasan resmi cerai. Alasan sesuai dengan PP No 9 tahun 1975 pasal 1 ayat 1. Mengenai alasan tidak adanya tanggung jawab diatur pada Pasal 34 ayat 2 UU No 1 Tahun 1974 tentang perkawinan, dan dalam

¹ Rahma Waty, “Pertimbangan Hakim Dalam Memutuskan Perceraian Karena Perselingkuhan (Studi Kasus Terhadap Putusan Di Pengadilan Agama Jayapura Papua Pada Tahun 2009)”, *Tesis Magister Hukum Islam*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2010, hlm. 118-119.

Kompilasi Hukum Islam di ataur dalam pasal 83 dan 84. Dan dalam masalah tidak adanya keharmonisan hal ini tertulis dalam PP No 9 Tahun 1975 Pasal 19 ayat 6.²

Tesis yang ditulis oleh Istifiana dengan judul “Perceraian Karena Isteri Menjadi Tenaga Kerja Wanita Di Luar Negeri Studi Kasus Di Pengadilan Agama Wates, Yogyakarta Tahun 1997-2001”, hasil dari penelitian ini menyebutkan bahwa factor penyebab perceraian karena istri menjadi TKW adalah putusnya hubungan komunikasi dan juga adanya rasa kecewa dari kedua belah pihak suami dan istri karena kenyataan tidak sesuai dengan harapan, dimana problema ini menyebabkan perselisihan terus menerus yang tidak dapat diselesaikan sendiri, oleh karena itu memenuhi alasan terjadinya perceraian secara yuridis yaitu memenuhi Pasal 19 huruf (a), (b), dan (f), PP No. 9 Tahun 1975 jo Pasal 116 huruf (a), (b), (f), KHI dan tidak dapat memenuhi pasal 1 UU No. 1 Tahun 1974. Dan dari data tercatat 333 kasus perceraian di PA Wates pada tahun 1997-2001, perceraian karna isteri TKW menempati angka 26 dari 333 kasus yang berarti 7,80%.³

Tesis yang ditulis oleh Ah. Choirun dengan judul “Perceraian Dalam Islam (Tinjauan Psikologis Pedagogis)”, hasil dari penelitian ini menyebutkan bahwa Islam telah menetapkan beberapa peraturan perceraian yang tujuannya untuk memebahagikan suami atau iteri atau keduanya dan kebahagiaan anak-anak mereka. Perceraian yang diawali dengan konflik atau alasan lain dengan berbagai

² Rismiyati, Faktor Penyebab *Eskalasi* Perceraian Pengadilan Agama Wonosari Tahun 2007-2007”, *Tesis* Magister Hukum Islam, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2010, hlm. 94-96.

³ Istifianah, “Perceraian Karena Isteri Menjadi Tenaga Kerja Wanita Di Luar Negeri Studi Kasus Di Pengadilan Agama Wates, Yogyakarta Tahun 1997-2001”, *Tesis* Magister Hukum Islam, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2004, hlm. 115-116.

alternatif solusinya jika ditinjau dari psikologis pedagogis dapat diterima dan sangat manusiawi, tidak terkesan kaku dan sadis, tidak ada yang kalah atau yang memang seperti pendekatan hukum yang berdampak kurang positif. Secara psikologis mulai dari upaya *shock therapy* yang bersifat psikis, untuk menyadarkan, menjinakkan dan mempersiapkan mental dari berbagai dampak proses perceraian memiliki nilai-nilai psikologi yang sangat dalam. Begitu pula proses penyelesaian perceraian, secara pedagogis seperti memperingatkan dan memukul memiliki nilai-nilai pendidikan yang dapat diterima oleh akal yang wajar.⁴

Tesis yang ditulis oleh Homaiddi Hamid dengan judul “Proses Cerai Talak Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan (*Analisis Komperatif, Sosio-Historis, Dan Filosofis*), hasil dari penelitian ini menyebutkan bahwa proses cerai talak dilakukan di Pengadilan Agama bukan suatu bentuk pembaruan hukum Islam Indonesia. Walaupun tidak ada satu pun ulama klasik yang mengharuskan proses cerai talak di Pengadilan namun ada beberapa ulama yang mengharuskan adanya dua orang saksi yang adil, dengan dilakukannya cerai talak di Pengadilan secara otomatis adanya keharusan hadirnya saksi dapat terpenuhi. Dibandingkan negara lain, Indonesia bukan negara pertama yang mengharuskan proses cerai talak di Pengadilan telah banyak negara-negara lain yang menetapkan UUP seperti Tunisia, Aljazair. Dan dari sudut filsafat hukum Islam keharusan cerai talak dipengadilan termasuk *sadd az-zari'ah* yang menutup

⁴ Ah. Choiron, “Perceraian Dalam Islam (Tinjauan Psikologis Pedagogis)”, Tesis Magister Hukum Islam, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2000, hlm. 139.

hal-hal yang boleh dilakukan yang pada saat tertentu dapat menimbulkan implikasi yang lebih besar mudaratnya. Hukum asal talak menurut imam Syafi'i adalah boleh, maka talak boleh dijatuhkan dimana saja. Dengan adanya hukum seperti ini timbulnya implikasi talak sewenang di Indonesia sebelum berlakunya UUP.⁵

Tesis yang ditulis oleh Edi Damhudi dengan judul “Cerai Gugat Di Pengadilan Agama Wonosari Tahun 2008-2010”, hasil dari penelitian ini menyebutkan bahwa faktor penyebab eskalasi cerai gugat di Pengadilan Wonosari diantaranya, ekonomi, tidak ada tanggung jawab, penganiyaan, moral, dan factor *siqaaq*. Melihat factor-faktor tersebut yang menyebabkan eskalasi cerai gugat di PA Wonosari diartikan sebagai upaya isteri melakukan redifinasi atas eksistensinya sebagai pendamping suami yang selama ini tersubordinasikan oleh sistem sosial patriarki. Disamping itu juga merupakan bentuk perjuangan perempuan dalam melakukan transformasi system dan struktur social yang tidak adil. Keputusan istri menceraikan gugat suami menunjukkan bahwa isteri memiliki otoritas dalam kehidupan rumah tangga. Kabupaten Wonosari merupakan representasi dari imbas kehidupan kota wilayah provinsinya yaitu Yogyakarta yang telah terpengaruh oleh budaya modernitas. Dimana hal ini akan menimbulkan kesenjangan antara tingginya angka tenaga kerja dengan peluang kerja yang terbatas. Dan pada prinsipnya perceraian dalam hukum Islam dilarang, hal ini dapat dilihat dari isyarat Nabi dalam hadistnya yang mengatakan talak itu

⁵ Humaidi Hamid, “Proses Cerai Talak Menurut Undnag-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan (*Analisis Komperatif, Sosio-Historis, Dan Filosofis*), Tesis Magister Hukum Islam, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2003, hlm. 111-112.

perbuatan halal yang dibenci. Dan perceraian atas inisiatif atau keinginan istri dalam hukum Islam disebut dengan *khulu'*.⁶

Tesis yang ditulis oleh Silva Rizki Amalia dengan judul “Factor-Faktor Pendorong Cerai Gugat Di Pengadilan Agama Yogyakarta 2011-2013”, hasil dari penelitian ini menyebutkan bahwa *pertama* angka cerai gugat di Pengadilan Agama Yogyakarta selalu lebih menonjol di banding angka cerai talak. *Kedua* faktor pendorong cerai talak di Pengadilan Agama Yogyakarta adalah faktor *nusyuz*, ekonomi, KDRT, mengolok-olok memaki-maki isteri, dan meninggalkan anak dan isteri. *Ketiga* hubungan interpersonal yang asimetris, tidak seimbang antara *cost* dan *reward* antara hak dan kewajiban yang kemudian mendorong terjadinya perceraian.⁷

Tesis yang ditulis oleh Choi Choirul Ummah dengan judul “Kasus Cerai Gugat Suami-Istri Berpendidikan Tinggi di Kecamatan Depok Sleman Yogyakarta Tahun 2007-2009”, hasil dari penelitian ini menyebutkan bahwa” ada dua kelompok faktor penyebab cerai gugat di kalangan pendidikan tinggi yaitu factor internal dan eksternal suami istri, yang termasuk factor internal yaitu a) beban psikologi istri yang berat seperti kekurangan nafkah, percekcoan, terjadinya KDRT, perasaan direndakan, hilangnya kasih sayang, komunikasi yang kurang lancar, dan kepribadian istri seperti meningkatnya keberanian istri

⁶ Edi Damhudi, “Cerai Gugat Di Pengadilan Agama Wonosari Tahun 2008-2010”, *Tesis Magister Hukum Islam*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2012, hlm. 97-99.

⁷ Silva Rizki Amalia, *Factor-Faktor Pendorong Cerai Gugat Di Pengadilan Agama Yogyakarta 2011-2013*”, *Tesis Magister Hukum Islam*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2014, hlm. 143.

mengajukan gugatan, ketidaksabaran menghadapi konflik, kemandirian ekonomi, adanya persepsi keluarga wanita, salah persepsi terhadap kesetaraan gender, dan kurangnya pemahan agama istri; b) ketidakmatangan cara berpikir suami, ketiadaan tanggung jawab, adanya gangguan fisik dan psikis suami, dan kurangnya pemahaman agama suami. Faktor eksternal adanya campur tangan pihak ketiga dalam berbagai konflik seperti orang tua dan kerabat dekat. Kemudian dapat disimpulkan bahwa semakin tinggi pendidikan istri semakin berani mengajukan gugatan, artinya besar pengaruh pendidikan terhadap keutuhan rumah tangga. Upaya untuk meminimalisir angka perceraian belum pernah dilakukan baik oleh hakim Kabupaten Sleman, dan Kepala KUA Kecamatan Depok, namun upaya untuk merendahkan telah dilakukan seperti mediasi.⁸

Tesis yang ditulis oleh Amar Ma'ruf dengan judul “ Implementasi Peraturan Perkawinan dan Perceraian PNS dan Pejabat (Studi Pp No. 10 Tahun 1983 Jo No. 45 Tahun 1990)”, hasil dari penelitian ini menyebutkan bahwa” salah satu tujuan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 adalah untuk menjaga harkat martabat Pegawai Negeri Sipil. Namun dalam implementasinya Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 masih banyak pelanggaran yang dilakukan oleh PNS, upaya pelanggaran dan menghindari dari jeratan peraturan masih sering terjadi. Hal ini mengakibatkan hegemoni negara yang terlalu kuat akan melahirkan *counter hegemony* atau *alternatif hegemony*, sesuai dengan teori Giddens. Aparat pemerintah yang

⁸ Choi Choirul Ummah, “Kasus Cerai Gugat Suami-Istri Berpendidikan Tinggi di Kecamatan Depok Sleman Yogyakarta Tahun 2007-2009,” *Tesis Magister Hukum Islam*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2010, hlm. 152-153.

dikawal ketat oleh Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 akan mencari cela untuk menghindar dari kebijakan tersebut. Faktor penyebab adanya penyimpangan dan pelaksanaan atauran yaitu, *pertama*, proses birokrasi yang berbelit, *kedua*, adanya proses hukum yang tumpang tindih, *ketiga*, pelaksanaan sanksi yang kurang tegas karena alasan kemanusiaan.⁹

Jurnal yang ditulis oleh Agoes Dariyo “Memahami Psikologi Perceraian Dalam Kehidupan Keluarga”, hasil dari penelitian ini menyebutkan bahwa ada beberapa faktor penyebab perceraian yaitu kekerasan verbal, masalah atau kekerasan ekonomi, keterlibatan dalam perjudian, keterlibatan dalam penyalahgunaan minuman keras, perselingkuhan. Perceraian secara psiko-emosional Sebelum bercerai secara resmi, adakalanya masing-masing individu merasa jauh secara emosional dengan pasangan hidupnya (*psycho-emotional divorce*), walaupun mungkin mereka masih tinggal dalam satu rumah. Pertemuan secara fisik, tatap muka, berpapasan atau hidup serumah bukan tolok ukur sebagai tanda keutuhan hubungan suami-istri. Perceraian merupakan sebuah fakta yang sering terjadi di tengah masyarakat kita. Seringkali perceraian tidak dapat dihindari oleh pasangan, walaupun keduanya telah berupaya secara baik-baik mengatasinya, namun tetap gagal dan menemui jalan buntu. Keduanya tentu sudah memikirkan segala resiko yang harus diterima dan ditanggung bila

⁹ Amar Ma'ruf, “ Implementasi Peraturan Perkawinan dan Perceraian PNS dan Pejabat (Studi Pp No. 10 Tahun 1983 Jo No. 45 Tahun 1990)”, *Tesis Magister Hukum Islam*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2013, hlm. 119.

keduanya bercerai. Mereka menjadi janda atau duda, anak-anak tidak memiliki orang tua yang utuh, hidup merasa tidak bahagia dan sebagainya.¹⁰

Jurnal yang ditulis oleh Fadmie “Implementasi Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Di Kantor Sekretariat Daerah Kota Samarinda”, hasil dari penelitian ini menyebutkan bahwa Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Kantor Sekretariat Daerah Kota Samarinda telah dilaksanakan sejak pelaksanaan tersebut dilakukan pada tanggal 6 Juni 2010. Berdasarkan hasil penelitian, Pimpinan belum maksimal dalam mensosialisasikan Peraturan Pemerintah ini. Sebagian Pegawai hanya mengetahui Peraturan Pemerintah ini dari sesama rekan pegawai saja. Akibatnya dalam penerapannya masih ada beberapa pegawai yang melanggar peraturan pemerintah ini. Dalam peraturan ini menginginkan Pegawai Negeri Sipil sadar dan faham akan peraturan-peraturan yang sudah dibuat sebagaimana tercantum pada Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 yang terdiri dari kewajiban, larangan, dan hukuman disiplin. Apabila Pegawai Negeri Sipil itu disiplin, maka akan meningkatkan kemampuan individual yang bersangkutan, meningkatkan efisiensi kerja, meningkatkan produktivitas kerja dan semangat kerja. Namun apabila Pegawai Negeri Sipil itu melanggar, maka akan diberikan hukuman yang sepantasnya sesuai dengan pelanggaran yang dilakukan. Berdasarkan penelitian ini ternyata Implementasi Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Kantor Sekretariat Daerah Kota Samarinda

¹⁰ Agoes Dariyo,” Memahami Psikologi Perceraian Dalam Kehidupan Keluarga”, *Jurnal Psikologi*, No. 2, Tahun 2004, Volume 2, hlm. 99.

berjalan cukup baik akan tetapi perlu ditingkatkan sebab masih adanya faktor-faktor lain yang menghambat prosesnya. Dengan demikian berdasarkan faktor-faktor tersebut diharapkan akan dapat ditemukan strategi-strategi lain yang dapat digunakan untuk meningkatkan disiplin pada Kantor Sekretariat Daerah Kota Samarinda.¹¹

Berdasarkan beberapa tinjauan di atas, maka dapat di pahami, bahwa problematika perceraian di kalangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) cukup bervariasi. Namun dari beberapa bahasan di atas, mengemukakan faktor penyebab perceraian di kalangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) secara umum dan belum ada penelitian mengenai hal yang sama di Pengadilan Agama Sleman, yang mana Pengadilan Agama Sleman ini penulis jadikan sebagai lokasi penelitian, lokasi inilah yang menjadi salah satu perbedaan penelitian ini dengan penelitian-penelitian yang ada sebelumnya. Selain masalah faktor, penelitian ini juga akan menganalisis implementasi Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 di Pengadilan Agama Sleman, dimana pembahasan ini belum dibahas di dalam penelitian-penelitian yang dipaparkan di atas. Selanjutnya penelitian ini juga akan menesilik pertimbangan hakim dalam memutuskan perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) tanpa surat izin perceraian. Ketiga poin inilah nantinya yang akan dibahas dalam penelitian ini, ketiga poin ini juga yang membedakan penelitian ini dengan penelitian-penelitian sebelumnya yang di paparkan diatas.

¹¹ Fadmie, Implementasi Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Di Kantor Sekretariat Daerah Kota Samarinda” *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, No. 1, Tahun 2015, Volume 3.

B. Kerangka Teori

Profesi sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) tidak terlepas dari pendidikan tinggi, maka kerangka teoritik yang penulis gunakan adalah pendapat dari Sofyan S. Willis yang mengatakan bahwa masalah pendidikan sering merupakan penyebab terjadinya krisis di dalam keluarga. Jika pendidikan cukup baik pada suami istri, maka wawasan tentang kehidupan keluarga dapat dipahami oleh mereka. Sebaliknya pada suami istri yang pendidikannya rendah sering tidak dapat memahami liku-liku keluarga. Karena itu sering salah menyalahkan bila terjadi persoalan di keluarga. Akibatnya sering terjadi pertengkaran yang mungkin terjadi perceraian. Jika pendidikan agama ada atau cukup baik, mungkin sekali kelemahan di bidang pendidikan akan dapat di atasi.¹² Selanjutnya Sofyan S. Willis juga mengemukakan teori tentang identifikasi faktor-faktor penyebab terjadinya krisis keluarga, yaitu: *pertama*, kurang atau putusnya komunikasi di antara anggota keluarga terutama suami istri. *Kedua*, sikap egosentrisme.¹³ Sikap egosentrisme masing-masing suami istri merupakan penyebab terjadinya konflik rumah tangga yang berujung pada pertengkaran terus-menerus. *Ketiga*, masalah ekonomi. Ada dua jenis penyebab krisis keluarga yang disebabkan karena masalah ekonomi yakni faktor kemiskinan dan gaya hidup. *Keempat*, masalah kesibukan. Kesibukan juga merupakan sumber krisis dalam keluarga. *Kelima*, masalah

¹² Sofyan S. Willis, *Konseling Keluarga (Family Counseling) Suatu Upaya Membantu Anggota Keluarga Memecakan Masalah Komunikasi di dalam Sistem Keluarga*, (Bandung: Alfabet, 2008), hlm. 18.

¹³ Egosentrisme adalah sifat yang menjadikan dirinya sebagai pusat perhatian yang diusahakan oleh seseorang dengan segala cara. Pada orang seperti ini adalah orang lain tidak penting, dia mementingkan diri sendiri, dan bagaimana menarik perhatian pihak lain agar mengikutinya minimal memperhatikannya.

pendidikan. Jika pendidikan agak lumayan pada suami istri, maka wawasan dapat dipahami oleh mereka. Sebaliknya pada suami istri yang pendidikannya rendah sering tidak dapat memahami liki-liku keluarga. *Keenam*, masalah perselingkuhan. Masalah perselingkuhan ini biasanya disebabkan oleh hubungan suami istri yang sudah hilang kemesraan dan cinta kasih, tekanan pihak ketiga seperti keluarga dalam hal ekonomi, dan adanya kesibukan masing-masing. *Ketujuh*, jauh dari agama. Segala sesuatu keburukan perilaku manusia disebabkan karena jauh dari agama.¹⁴

Berdasarkan teori ini menggambarkan bahwa pendidikan berpengaruh terhadap pertahan rumah tangga. Sudah dapat dipastikan bahwa Pegawai Negeri Sipil (PNS) memiliki pendidikan tinggi yang seharusnya mampu mempertahankan rumah tangga mereka, namun tidak demikian pada kenyataannya. Maka teori ini di jadikan sebagai alat sorot untuk mendeteksi problematika perceraian di kalangan Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Kemudian terkait judul dalam penelitian ini yaitu studi Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990, maka kedudukan peraturan ini dalam hukum Islam maka akan di analisa menggunakan teori siyasyah syari'ah seperti berikut.

Dalam pandangan Islam, terdapat 3 (tiga) kategori hukum yang berlaku yaitu hukum (1) Syari'ah¹⁵, (2) Fiqh¹⁶, (3) Siyasyah Syari'ah¹⁷. Menurut Abd.

¹⁴ Sofyan S. Willis, *Konseling Keluarga...*, hlm. 14-19

¹⁵ Syariah adalah ketentuan Allah yang berkaitan dengan perbuatan subjek hukum, berupa melakukan suatu perbuatan, memilih atau menentukan sesuatu sebagai syarat, sebab, atau penghalang.

Rahman Taj, siyasyah syari'ah dilihat dari sumbernya dapat dibagi menjadi dua, yaitu Siyasyah Syari'ah dan Siyasyah Wad'iyah.¹⁸ Siyasyah Wad'iyah adalah peraturan perundangan-undangan yang dibuat manusia (pemerintah) yang bersumber pada manusia sendiri dan dengan pertimbangan lingkungannya, seperti pendapat para pakar, pertimbangan adat, dan aturan-aturan yang dilestarikan secara turun temurun. Adapun cara atau kriteria untuk mengukur suatu kebijakan pemerintah itu sesuai dengan syariat atau tidak. Yakni menentukan apakah siyasyah wad'iyah yang bersumber dari manusia dan lingkungan itu termasuk bagian siyasyah syari'ah adalah sebagai berikut:

1. Sesuai dan tidak bertentangan dengan syari'at Islam.
2. Meletakkan persamaan (al-musawah) kedudukan manusia di depan hukum dan pemerintah.
3. Tidak memberatkan masyarakat yang akan melaksanakannya (*'Adam a-Hataj*)
4. Menciptakan keadilan dalam masyarakat.
5. Menciptakan kemaslahatan atau menolak kemudharatan (*Jalb a-masalih wa Daf al- Maqasid*).¹⁹

¹⁶ Fiqh adalah ilmu atau pemahaman tentang hukum-hukum syara' yang bersifat perbuatan yang dipahami dari dalil-dalil yang rinci.

¹⁷ Siyasyah syari'ah adalah Kewenangan pemerintah untuk melakukan kebijakan yang dikehendaki kemaslahatan, melalui aturan yang tidak bertentangan dengan agama, meskipun tidak ada dalil tertentu.

¹⁸ Abd. Rahman Taj, *al-Siyasyah al-Syariah wa al-Fiqh al-Islami*, (Mesir: Mathba'ah Dar al-Ta'lif, 1953), hlm. 7.

¹⁹ M. Ikbal, *Fiqh Siyasyah*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1992), hlm. 6.

Siyasyah Wad'iyah bisa digolongkan atau dikatakan Siyasah Syari'ah bila memenuhi syarat Siyasyah Syari'ah, diantaranya kedua hukum tersebut tidak berlawanan. Karena tujuan akhir dari Siyasah Syari'ah adalah untuk kemaslahatan. Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 merupakan kebijakan pemerintah yang bertujuan untuk kemaslahatan, yakni membentuk rumah tangga Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang bermartabat dan menjadi teladan bagi masyarakat pada umumnya. Akan tetapi, semua itu hanya sebatas harapan yang pada kenyataannya tidak sedikit juga Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang melakukan perceraian, poligami, bahkan perselingkuhan.

Dalam penelitian ini penulis akan mengalisis tentang implementasi sebuah peraturan yaitu Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 yang mengatur mengenai izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, maka teori implementasi yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn bahwa implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu /pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.²⁰

Menurut Nurdi Usman dalam bukunya Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum mengemukakan bahwa implementasi adalah bermuara pada aktifitas, aksi, tindakan, atau adanya mekanisme suatu sistem.²¹

²⁰ Abdul Wahab Solichin, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, (Malang, Universitas Muhammadiyah Press, 2008), hlm. 65.

²¹ Nurdin Usman, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, (Jakarta: PT. Taja Grafindo, 2002), hlm. 70.

Sedangkan menurut Guntur Setiawan dalam bukunya yang berjudul “Implementasi Dalam Birokrasi Pembangunan” bahwa implementasi merupakan perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksanaan, birokrasi yang efektif.²²

Apapun bentuk ketentuan hukum dalam Islam maka akan ada maqasid syariah didalamnya. Adapun kaidah maqasid yang dipilih pada penelitian ini yaitu حفظ الدين *hifdzu diin* (memelihara agama) salah satu tujuan utama syari’at Islam dalam pernikahan adalah menyempurnakan agama, *hifdzu diin* merupakan payung dalam maqasid syari’ah, maka memelihara agama dipilih sebagai salah satu teori dalam penelitian ini.

Selanjutnya حفظ النسل *hifdzu nasl* (memelihara keturunan), penelitian ini merupakan penelitian yang membahas tentang perceraian, maka yang pertama mendapatkan implikasi dari perceraian yaitu anak-anak dari orang tua yang bercerai. Dalam maqasid syariah menjaga keturunan bukan hanya menjaga makan dan minum atau dalam artian jaminan ekonomi, akan tetapi menjaga keutuhan rumah tangga juga merupakan salah satu upaya untuk memelihara keturunan yang sesuai dengan maqasid syariah.

Islam merupakan agama sempurna yang mengatur segala aspek kehidupan manusia tentunya. Hukum Islam akan tetap pada tujuan utama yakni menciptakan “*maslahah*” dan menghindari “*mafsadah*” jika mempertahankan pernikahan akan

²² Guntur Setiawan, *Implementasi Dalam Birokrasi Pembangunan*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2004), hlm 39.

mendatang *mafsadah* dan perceraian yang mendatangkan *maslahah* maka sesuai dengan kaidah ushul fiqh yang akan penulis gunakan sebagai kerangka teori dalam penelitian ini yaitu:

الضَّرَرُ يُزَالُ²³

Kaidah tersebut diatas kembali pada tujuan untuk merealisasikan *maqashid syari'ah* dengan menolak yang mafsadah, dengan cara menghilangkan kemudharatan atau setidaknya meringankannya. Menurut Ahmad al-Nadwi menyebutkan bahwa penerapan kaidah di atas meliputi lapangan yang luas di dalam fikih bahkan bisa jadi meliputi seluruh dari materi fikih yang ada.²⁴ Yuris Islam yang telah berhasil menyusun teori ini yaitu Imam Malik yang dikenal sebagai pendiri mazhab Maliki teori hukumnya dinamakan *al-maslahah mursalah* selanjutnya dinamakan teori *al-maslahah*. Menurut Imam Malik kepentingan atau kemaslahatan umum adalah salah satu dari sumber-sumber syari'ah dengan tiga syarat. *Pertama* kepentingan atau kemaslahatan umum itu bukan hal-hal yang berkenaan dengan ibadah. *Kedua* kepentingan atau kemaslahatan umum itu harus selaras dengan jiwa syari'ah dan tidak boleh bertentangan dengan salah satu sumber syariah itu sendiri. *Ketiga* kepentingan atau kemaslahatan umum itu

²³ Moh. Kurdi Fadal, *Kidah...*, hlm. 6.

²⁴ A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih*, (Jakarta: Kencana, 2006), hlm. 67.

haruslah merupakan sesuatu yang esensial (diperlukan) dan bukan hal-hal yang bersifat kemewahan.²⁵

Selain kaidah banyak ayat-ayat al-qur'an dan hadist yang menjelaskan tentang perceraian. maka dalam penelitian ini penulis menggunakan salah satu ayat dan hadis tentang perceraian.

Terdapat dalam Q.S at-Thalaq (65) : 1

يَا أَيُّهَا النَّبِيُّ إِذَا طَلَّقْتُمُ النِّسَاءَ فَطَلِّقُوهُنَّ لِعَدَّتِهِنَّ وَأَحْصُوا الْعِدَّةَ

Artinya: “Hai Nabi, apabila kamu menceraikan isteri-isterimu Maka hendaklah kamu ceraikan mereka pada waktu mereka dapat (menghadapi) iddahnya (yang wajar)”.²⁶

Hadist yang di riwayatkan oleh Ibnu Umar r.

عَنْ ابْنِ عُمَرَ - رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُمَا - قَالَ : قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ (أَبْغَضُ الْحَلَالِ عِنْدَ اللَّهِ الطَّلَاقُ) رَوَاهُ أَبُو دَاوُدَ , وَابْنُ مَاجَهَ , وَصَحَّحَهُ الْحَاكِمُ , وَرَجَّحَ أَبُو حَاتِمٍ إِسْرَافَهُ

Artinya: “Dari Ibnu Umar Radliyallaahu 'anhu bahwa Rasulullah Shallallaahu 'alaihi wa Sallam bersabda: "Perbuatan halal yang paling dibenci Allah ialah cerai." Riwayat Abu Dawud dan Ibnu Majah. Hadits shahih menurut Hakim. Abu Hatim lebih menilainya hadits mursal.”²⁷

²⁵ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2004), hlm. 9.

²⁶ Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahan*, (Semarang: CP Toha Putra), h. 558.

²⁷ Ibnu Hajar al-Asqalany, *Bulughul Maram min Adillatil al-Ahkam*, alih bahasa oleh Muhammad Syarif Sukandy, (Bandung: PT. AL Ma'rifat, 1996), h. 393.

BAB III

METODE PENELITIAN DAN DESKRIPSI TENTANG PERCERAIAN PNS DI PENGADILAN AGAMA SLEMAN

A. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian dan Pendekatan

Adapun jenis penelitian ini adalah penelitian lapangan (*field research*), yakni penelitian yang dilakukan di kancah terjadinya gejala-gejala atau fenomena¹ dengan mengambil sumber datanya dari Pengadilan Agama Sleman dan hasil wawancara yang dilakukan dengan hakim dan panitra di Pengadilan Agama Sleman.

Berdasarkan objek kajiannya yang berupa putusan Pengadilan Agama, maka penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian hukum Normatif.² Adapun pendekatan utama yang digunakan adalah pendekatan normatif-empiris yaitu penggabungan antara pendekatan normatif dengan adanya penanaman unsur empiris, karena penelitian ini dilakukan terhadap produk-produk hukum yang berupa putusan pengadilan dan juga mengenai implementasi sebuah Peraturan Pemerintah. Pendekatan ini

¹ Sutrisno Hadi, *Metodologi Research*, (Yogyakarta: Yayasan Penerbitan Fakultas Psikologi UGM, 1981), hlm. 10.

² Soejono Sukanto, *Pengantar Penelitian Hukum Islam*, (Jakarta: UI, 1986), hlm. 50.

dipakai dalam upaya memaparkan ketentuan peraturan perundangan dan dalil-dalil syar'i yang berhubungan dengan subyek penelitian.

Sedangkan sifat penelitian yang digunakan adalah *deskriptif-analitik* kualitatif, yaitu cara mengumpulkan datanya dengan jalan membaca dan menelaah bahan-bahan primer dan sekunder, lalu menggambarkan dan menganalisisnya dengan seutuh mungkin dan dengan mengupayakan stroying mendekati realitas sosial yang terjadi.

2. Tempat atau Lokasi Penelitian

Tempat penelitian ini yaitu di Pengadilan Agama (PA) Sleman, lokasi penelitian berada di Kabupaten Sleman Yogyakarta.

3. Informan Penelitian

Sebagai informannya adalah para hakim Pengadilan Agama Sleman, dan pegawai yang berwenang dalam perkara yang diteliti. Data juga didukung oleh bahan-bahan kepustakaan yang ada hubungannya dengan penelitian ini. Seperti buku-buku, jurnal, artikel, hasil penelitian, buku, makalah, hasil seminar yang berhubungan dengan tema penelitian.

4. Teknik Penentuan Informan

Populasi penelitian ini adalah perkara-perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang telah diputuskan oleh Pengadilan Agama Sleman dari tahun 2015 dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) dan dianggap sesuai dengan masalah yang akan diteliti. Dengan demikian teknik penentuan sampel penelitian ini dilakukan secara

purposive sampling, yaitu penyusun cenderung untuk memilih beberapa perkara putusan dan informan yang dianggap lebih mengetahui informasi dan masalah secara mendalam dan dapat dipercaya untuk menjadi sumber data, sehingga dapat memberikan keterangan sesuai dengan tujuan penelitian ini.

5. Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik yang digunakan dalam penelitian ini untuk memperoleh data, baik primer maupun sekunder, adalah:

a. Observasi

Metode ini di artikan sebagai teknik pengumpulan data dengan cara mengadakan pengamatan dan pendekatan dengan sistematis tentang problematika yang diselidiki.³ Penulis menggunakan metode observasi ini untuk mengetahui secara langsung perkara-perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Pengadilan Agama (PA) Sleman.

b. Wawancara (*Interview*)

Metode interview adalah suatu cara memperoleh data atau informasi dengan melakukan dialog oleh pewawancara (*interviewer*) dengan terwawancara (*interviewed*). *Interview* sering pula disebut dengan wawancara.⁴ Dalam penelitian ini, penggunaan metode *interview* digunakan dengan cara bertatap muka secara *face to face*,

³ *Ibid*, hlm. 136.

⁴ Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi, *Metodologi Penelitian Survei*, (Jakarta: LP3ES, 1998), hlm. 126.

interviewer dengan *interviewed* untuk menggali secara mendalam data yang terkait dengan perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Pengadilan Agama Sleman dan inisiatif Pegawai Negeri Sipil (PNS) mengajukan perceraian. Jadi wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara bebas terpimpin, karena dengan kebebasan, diharapkan akan dapat memperoleh data yang lengkap dan dengan terpimpin diharapkan tema pembicaraan dapat mengarah pada pokok persoalan. Sebagai sumber informannya adalah pejabat yang berwenang mengenai perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS), seperti hakim, panitera, dan sebagainya.

Berdasarkan hasil wawancara ini diharapkan akan diperoleh gambaran yang jelas tentang faktor-faktor sosial yang melatarbelakangi terjadinya perceraian di Pengadilan Agama Sleman dan inisiatif perceraian yang diajukan oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS), sehingga dapat diketahui faktor penyebab perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan implementasi Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 yang mengatur mengenai izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Sleman.

c. Studi Dokumentasi

Metode dokumentasi adalah cara mengumpulkan data melalui peninggalan tertulis seperti arsip-arsip dan termasuk juga buku-buku tentang pendapat, teori, dalil atau hukum-hukum dan lain-lain yang

berhubungan dengan permasalahan dan tujuan penelitian.⁵ Beberapa data yang diharapkan dari metode dokumentasi ini adalah untuk mengetahui jumlah perkara perceraian yang masuk pada tahun 2015 di Pengadilan Agama (PA) Sleman kemudian dilakukan penelaahan mendalam pada putusan-putusan Pengadilan Agama Sleman tersebut.

6. Teknik Analisis Data

Prosedur penelitian di atas dimaksudkan untuk mendapatkan data primer maupun sekunder selengkap mungkin.

Masalah yang ada akan dianalisis dengan metode fenomenologis dengan model penelitian kualitatif, karena penelitian ini berupaya mengungkap ada apa di balik problematika perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Pengadilan Agama Sleman, apa faktor penyebab perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS), implementasi Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 yang mengatur mengenai izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Sleman, serta menguak fakta pertimbangan hakim Pengadilan Agama Sleman pada perkara yang sudah diputus khususnya pertimbangan hakim dalam perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil tanpa lampiran surat izin perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Untuk itu kajian di batasi pada pasangan yang telah diputus perkaranya. Pembatasan ini didasarkan pada pertimbangan bahwa

⁵ *Ibid*

sasaran kajian terfokus pada makna perceraian dan faktor penyebabnya. Dengan mengkaji subjek yang telah mengalami perceraian, memungkinkan menggali ke kedalaman realitas subyektif para pelaku yang mendefenisikan perceraian. Di samping itu juga dapat menguak faktor penyebab perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Pengadilan Agama Sleman, serta mengetahui pertimbangan hakim Pengadilan Agama Sleman pada perkara yang sudah diputus khususnya pertimbangan hakim dalam perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil tanpa lampiran surat izin perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS).

B. Gambaran Umum Pengadilan Agama Sleman

1. Sejarah Pengadilan Agama di Indonesia

Para ahli sejarah mencatat bahwa masuknya Islam ke Indonesia terjadi pada abad ke VII Masehi. Masuknya agama Islam ke tanah melayu berlangsung secara damai, yaitu melalui pedagang Persia, Arab, dan Gujarat. Islam pun diterima dengan baik oleh masyarakat Indonesia, meskipun pada saat itu sudah ada agama lain di Indonesia yang tumbuh dan berkembang menjadi agama negara, yaitu agama Hindu dan Budha.⁶

Masuknya agama Islam ke Indonesia, ternyata Islam dikemudian hari memiliki pengaruh yang besar dalam sendi kehidupan masyarakat. Tata hukum di Indonesia pun mengalami perubahan. Hukum Islam tidak hanya mengganti hukum Hindu yang berwujud hukum perdata, akan tetapi Islam juga memasukkan pengaruhnya kedalam berbagai aspek kehidupan masyarakat pada umumnya. Meskipun hukum asli masih menunjukkan keberadaannya, tetapi hukum Islam pun telah masuk dan dapat diterima dikalangan para penganutnya, terutama dibidang hukum keluarga (*family law*).⁷

Pengadilan Agama tumbuh dan berkembang di bumi Nusantara dan keberadaannya disambut baik oleh masyarakat Indonesia. Kenyataan ini terlihat jelas dari awal sejak datangnya Islam di Indonesia, selalu ada orang-orang tertentu yang ahli dalam bidang agama Islam yang dipercaya oleh masyarakat Islam, dan

⁶ Abdul Ghofur Ansori, *Peradilan Agama Di Indonesia Pasca Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006: Sejarah, Kedudukan, dan Kewenangan*, (Yogyakarta: UII Press, 2007), hlm. 7.

⁷*Ibid*, hlm. 7-8.

diserahi tugas mengurus mesjid dan perkawinan. Pada awalnya, sistem penyelesaian sengketa cukup sederhana yaitu adanya *hakam*. Namun, seiring dengan terbentuknya ketajaan Islam Nusantara, lembaga itu berubah menjadi peradilan swaptaja, yang kemudian berubah lagi menjadi lembaga peradilan agama.

Secara umum, sejarah Peradilan Agama muncul melalui tiga kurun waktu, yaitu masa penjajahan Belanda, masa penjajahan Jepang, dan masa (pasca) kemerdekaan. Pada masa penjajahan Belanda, awal mulanya terbentuk Pengadilan Agama yang bernama *raad agama Jawa dan Madura* ditetapkan pada tanggal 1 Januari 1882. Hal ini ditengarai melahirkan Stbl. 1882 nomor 152, yang memuat menetapkan taja Belanda⁸ untuk mengatur Peradilan Agama di Jawa dan Madura.⁹ Keputusan taja Belanda ini dinyatakan berlaku mulai 1 Agustus 1882 yang dimuat dalam Sbt. 1882 No. 153. Dengan demikian, inilah yang sebenarnya yang menjadi babak awal lahirnya Pegadilan Agama di Indonesia.¹⁰

Selanjutnya masa pendudukan Jepang di Indonesia, Pengadilan Agama masih tetap dipertahankan dan hanya mengalami perubahan pada namanya. Saat

⁸ Taja Belanda pada saat itu dijabat oleh Taja Willem III yang pada tanggal 19 Januari 1882 membuat keputusan No. 24 yang termuat dalam Staatsblaad 1882 nomor 152. Keputusan tersebut berisikan penetapan suatu peraturan tentang Peradilan Agama dengan nama *Piesteraden* UNTUK Jawa dan Madura. Badan Peradilan ini kemudian lazim disebut dengan *Raad agama*, dan terakhir perkawinan dan waris, namun keputusan Taja ini melahirkan dua landasan bagi perkembangan Peradilan Agama selanjutnya, yaitu timbulnya spesialisasi dalam pelaksanaan tugas Peradilan Agama dan terbentuknya pengawasan Nasional. Lihat H. A Basiq Djalil, *Peradilan Agama di Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2006), hlm. 50.

⁹ Amir Mu'alim, *Yurisprudensi Peradilan Agama: Studi Pemikiran Islam di Lingkungan Pengadilan Agama se-Jawa Tengah dan Pengadilan Agama Semarang, 1991-1997*, (Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Depag RI, 2006), hlm. 76.

¹⁰ H. A. Basiq D jalil, *Peradilan Agama*, hlm. 50.

itu, nama lembaga Soo-rioo Hooiin digunakan untuk nama lembaga Pengadilan Agama dan Kooiki kooto Hoin digunakan untuk lembaga Mahkamah Islam Tinggi. Pada masa (pasca) kemerdekaan Pengadilan Agama yang disebut dengan Mahkamah Islam Tinggi pada saat itu tetap diberlakukan berdasarkan aturan peralihan. Selang tiga bulan, kemudian departemen agama berdiri. Departemen Agama ini dibentuk berdasarkan keputusan Pemerintah no 1/50. Kemudian, pemerintah mengeluarkan penetapan nomor 5/SD tanggal 25 Maret 1946 yang memindahkan semua urusan agama dalam Mahkamah Islam Tinggi dari Departemen Kehakiman kepada Departemen Agama. Sejak itulah, peradilan Agama menjadi bagian penting dari Departemen Agama. Penetapan Peradilan Agama di dalam lingkungan Departemen Agama merupakan langkah yang menguntungkan sekaligus juga merupakan langkah pengamanan.¹¹ Hal ini terlihat nyata dengan lahirnya UU No. 22 tahun 1946. Undang-undang ini mengatur administrasi nikah, talak, dan rujuk berada dibawah Departemen Agama. Pada tahun 1954, Departemen Agama memperoleh persetujuan dari DPR untuk memberlakukan UU tersebut diseluruh Indonesia. Meskipun demikian, masih juga ada upaya-upaya tertentu berusaha menghapus eksistensi Pengadilan Agama, misalnya melalui UU No. 19 tahun 1948 dan UU darurat No. 1 tahun 1951 tentang Kekuasaan Peradilan Sipil.

Pada tahun 1957, eksistensi Pengadilan Agama bangkit lagi. Hal ini ditandai dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah No. 45 tahun 1957 yang menjadi landasan hukum bagi pembentukan Pengadilan Agama. Pengembangan

¹¹ Abdul Ghofur Ansori, *Peradilan Agama*, hlm. 19-21

itu terus meningkat dengan diundangkan UU No. 14 tahun 1970 tentang pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman yang diberikan landasan yang kokoh bagi kemandirian Pengadilan Agama dan Kesetaraannya dengan pengadilan-pengadilan lainnya. Selanjutnya UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan semakin memperteguh pelaksanaan hukum Islam dalam bidang perkawinan. Suasana cerah kembali mewarnai perkembangan peradilan Agama dengan diundangkannya UU No. 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Sementara itu untuk memberi kepastian hukum dan keseragaman dalam pelaksanaan hukum Islam di lingkungan Peradilan Agama di berlakukan Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1991 tentang penyebaran Kompilasi Hukum Islam (KHI).¹²

Dalam masa tiga kurun waktu tersebut, kewenangan Pengadilan Agama pun juga mengalami pasang surut, seiring dengan pasang surutnya perjuangan kemerdekaan nasional pada zaman penjajahan Belanda dahulu. Hal ini terbukti ketika sebelum tahun 1882, Pengadilan Agama merupakan lembaga Peradilan dalam arti yang sebenarnya. Kewenangannya meliputi sengketa suami istri, sengketa waris, mal waris, hibah, sadaqah, waqaf, wasiat, dan yang sehubungan dengan itu. Akan tetapi, mulai tahun 1882, Pengadilan Agama secara berangsur dikurangi arti dan perannya. Puncaknya adalah pada bulan April 1937 ketika kewenangan Pengadilan Agama dikurangi lagi. Sejak itu, Pengadilan Agama

¹² Ahmad Roestandi, *Prospek Pengadilan Agama : Suatu Tinjauan Sosiaoligi*, Dimensi Huku, hlm 211.

hanya berwenang menangani perkara sengketa nikah, talak, dan rujuk yang berlaku untuk Jawa, Madura, dan sebagian Kalimantan Selatan.¹³

Kenyataan ini ditandai dengan adanya perubahan pada Pasal 134 ayat (2) *indische staatregeling* yang diundangkan dengan Stbl. 1929 nomor 212 sebagai pengganti Pasal 75 ayat (2) RR yang berbunyi “dalam hal timbul perkara Hukum Perdata di antara orang Muslim dan Hukum Adat mereka meminta penyelesaiannya, maka penyelesaian perkara tersebut diselenggarakan oleh Hukum Agama, terkecuali jika ordinansi telah menetapkan suatu yang lain”. Pernyataan “...dan hukum adat mereka meminta penyelesaiannya...” tersebut telah digunakan untuk meperkecil kewenangan Pengadilan Agama kala itu.¹⁴

Keadaan ini berakhir setelah adanya Rukernas gabungan antara Mahkamah Agung dengan semua Pengadilan Tinggi Banding di Yogyakarta. Rakernas tersebut menyimpulkan bahwa sengketa kewarisan di luar Jawa, Madura dan Kalimantan Selatan juga menjadi kewenangan Pengadilan Agama. Dengan diundangkannya Undnag-undang nomor 7 tahun 1989, kewengan Pengadilan Agama¹⁵ menjadi mutlak.¹⁶ Pengadilan Agama bertugas dan berwenang

¹³ Bustanul Arifin, *Pelebagaan Hukum Islam di Indonesia: Akar Sejarah, Hambatan, dan Prospeknya*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hlm. 51

¹⁴ Zainal Abidin Abu Bakar, “*Kompetensi dan Struktur Organisasi Peadilan Agama*”, (Yogyakarta: UII Press, 1993), hlm. 33

¹⁵ Undang-undang nomor 7 tahun 1989 pada tahun 2006 mengalami amandemen dengan lahirnya Undang-undang Nomor 3 tahun 2006 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Inti dari undang-undang Nomor 3 tahun 2006 ini adalah memberikan perluasan kewenangan bagi Peradilan Agama untuk menerima, memeriksa, dan memutus sengketa di bidang ekonomi syari’ah. Dengan adanya perubahan itu, status undang-undang yang lama masih tetap berlaku, sepanjang tidak bertentang dan belum di ganti oleh undang-undang yang baru. Lihat Abdul Ghofur Ansori, *Peradilan Agama*, hlm. 43-50.

¹⁶ Zainal Abidin Abu Bakar, “*Kompetensi dan Struktur...*”, hlm. 36

memberikan pelayanan hukum dan keadilan dalam bidang hukum keluarga dan perkawinan bagi mereka yang beragama Islam berdasarkan hukum Islam.¹⁷

Hal tersebut memberikan inspirasi ke arah usaha menyatukan semua ketentuan tentang Peradilan Agama dalam satu UU yang berlaku untuk seluruh Indonesia. Usaha tersebut dimungkinkan berdasarkan Pasal 24 UUD 1945 yang menentukan: (1) Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan kehakiman lainnya menurut UU: (2) susuna kekuasaan badan-badan kehakiman ketentuan-ketentuan pokok kekuasaan kehakiman di atur dengan UU. Atas dasar itulah kemudian lahir UU No. 19 tahun 1964 tentang ketentuan ketentuan pokok Kekuasaan Kehakiman. Dalam UU tersebut, di tetapkan peradilan di Indonesia terbagi dalam empat lingkungan peradilan yaitu, peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara.

Namun, pada zaman orde baru, UU tersebut telah dicabut dan ditetapkan kembali melalui UU No. 14 tahun 1970. Ketentuan tentang adanya empat lingkungan peradilan ditetapkan dalam Pasal 10 UU No. 14 TAHUN 1970. Bahkan, dalam pasal 12 ditetapkan bahwa “susunan kekuasaan serta acara dari badan-badan peradilan seperti tersebut dalam pasal 10 (1) diatur dalam UU tersendiri”. Untuk mewujudkan pasal tersebut, maka dibentuklah UU No. 2 tahun 1986 tentang Peradilan Umum, UU No. 5 tahun 1986 tentang PTUN, dan UU No. 7 tahun 1989 tentang PA.¹⁸

¹⁷ H. A. Mukti Arto, *Praktek Perkara Perdata pada Pengadilan Agama*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1996), hlm. 2

¹⁸ Amir Mu'alim, *Yurisprudensi...*, hlm. 67.

2. Sejarah Pengadilan Agama Sleman

Sistem peradilan di Yogyakarta dimulai ketika ketajaan Mataram diperintah oleh Sultan Agung, yaitu ketika Sultan Agung naik tahta tahun 1613-1664.¹⁹ Beliau pada saat itu mulai memasukkan unsur-unsur hukum dan ajaran agama Islam dengan cara memasukkan orang-orang dari kalangan Islam ke dalam Peradilan Perdata. Bahkan, dalam perkembangannya, Peradilan Perdata tersebut kemudian diubah menjadi Pengadilan Surambi²⁰ yang di pimpin oleh seorang penghulu dan didampingi oleh beberapa orang ulama dari lingkungan pesantren sebagai anggota majelis. Walaupun namanya telah berubah tapi tugas dan wewenang kekuasaannya masih sama dengan Pengadilan Perdata. Keputusan Pengadilan Surambi berfungsi sebagai nasehat bagi sultan dalam mengambil keputusan.

Ketika Amangkurat I menggantikan Sultan Agung pada tahun 1645 Peradilan Perdata dihidupkan kembali untuk mengurangi pengaruh ulama dalam pengadilan, dan taja sendiri yang menjadi tumpak pimpinannya. Namun, dalam perkembangan berikutnya, Pengadilan Surambi masih menunjukkan keberadaannya sampai masa penjajahan Belanda, meskipun dengan kewenangan yang terbatas. Pengadilan hanya berwenang menyelesaikan perselisihan dan

¹⁹ Abdul Hakim, *"Ijtihad Hakim Pengadilan Tinggi Agama dalam Proses Perkara Perceraian di Pengadilan Tinggi Agama Yogyakarta: Studi Yurisprudensi"*, Tesis, UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta 2004, hlm. 66.

²⁰ Dinamakan Pengadilan Surambi karena sidang-sidangnya dilakukan di surambi Masjid Agung. Lihat Cik Hasan Bisri, *Peradilan Agama di Indonesia*, (Jakarta: Taja Grafinda Persada, 2003), hlm. 113.

persengketaan yang berhubungan dengan hukum kekeluargaan yang meliputi perkawinan dan kewarisan.²¹

Pada tahun 1677, ketika ketajaan Mataram mulai jatuh, yang kemudian terpecah menjadi dua ketajaan, yaitu ketajaan Surakarta dan Ngayogyakarta, wewenang Pengadilan Agama cukup luas. Namun, setelah dikeluarkannya Stbl. 1847 nomor 30 penghulu tidak boleh lagi mengadili perkara yang dahulu menjadi kompetensi Pengadilan Surambi di zaman pemerintah Sultan Agung. Baru setelah lahirnya Stbl. 1855 nomor 2, kewenangan Pengadilan Agama dikembalikan seperti semula dan dipeluas lagi terhadap orang-orang yang bukan Indonesia tetapi beragama Islam.²²

Bila ditelusuri dari data-data di atas, maka sesungguhnya pelayanan hukum di bidang agama mengenai permasalahan perkawinan untuk daerah Kesultanan Ngayogyakarta telah ada sejak zaman pemerintahan Belanda. Pelayanan hukum tersebut dipusatkan pada satu Pengadilan Agama, yaitu Pengadilan Agama Yogyakarta. Keadaan ini terus berlangsung hingga Indonesia merdeka sampai tahun 1961.

Setelah rakyat Indonesia mencapai kemerdekaannya pada tahun 1945, taraf kehidupan dan pendidikan masyarakat semakin meningkat. Hal ini semakin terlihat dengan peningkatan kebutuhan masyarakat, khususnya di bidang pelayanan hukum agama, termasuk hukum keluarga yang mengatur tentang

²¹ Abdul Ghofur Ansori, *Peradilan Agama...*, hlm. 8.

²² H. A. Basiq D jalil, *Peradilan Agama*, hlm

masalah perkawinan ini, pemerintah berdasarkan Keputusan Menteri Agama No. 61 tahun 1961 tertanggal 25 Juli 1961 yang mulai diberlakukan sejak tanggal 1 Agustus 1961 menetapkan pembentukan cabang-cabang kantor Pengadilan Agama di Yogyakarta, yaitu:

- a. Wonosari untuk Daerah Tingkat II Gunung Kidul;
- b. Wates untuk Daerah Tingkat II Kulon Progo;
- c. Bantul untuk Daerah Tingkat II Bantul;
- d. Sleman untuk Daerah Tingkat II Sleman.

Mengenai wilayah hukum untuk Pengadilan Agama Sleman khususnya sejak berdirinya hingga sekarang meliputi se-Daerah Tingkat II Kabupaten Sleman yang meliputi 17 Kecamatan dan 86 kelurahan serta 1.202 penduduk dengan luas wilayah 57.482 ha. Adapun 17 Kecamatan tersebut meliputi Turi, Tempel, Pakem, Canghuringan, Sleman, Ngaglik, Ngemplak, Minggir, Segoyan, Mlati, Depok, Kalasan, Mayudan, Godean, Gamping, Berbah, Dan Prambanan. Wilayah hukum Pengadilan Agama Sleman ini identik dengan wilayah hukum Pengadilan Negeri Sleman.

Selama kurun waktu 50 tahun, semenjak mulai berdiri hingga sekarang perkara-perkara yang diterima mengalami pasang surut. Volume perkara yang masuk dan diterima Pengadilan Agama Sleman yang terletak di Jl. Candi Gebang/Komplek Pemerintahan Daerah Sleman, mengalami perbedaan yang signifikan antara sebelum dan sesudah berlakunya UU No. 1 tahun 1974. Sebelumnya berlakunya UU No. 1 tahun 1974 sesuai dengan kewenangannya,

perkara yang masuk ke Pengadilan Agama Sleman hanya berjumlah rata-rata 25 perkara setiap bulannya. Namun semenjak berlakunya undang-undang Perkawinan tersebut, volume perkara meningkat tajam menjadi berjumlah rata-rata 60 perkara setiap bulan atau lebih dari 700 perkara tiap tahunnya. Kenaikan volume perkara ini semakin meningkat di tahun 2009, yaitu menjadi 1.192 perkara. Bila pada awalnya, perkara talak merupakan perkara terbanyak namun tahun-tahun terakhir ini perkara cerai gugat menjadi urutan pertama, yang kemudian disusul cerai talak, waris, harta bersama, pembatalan perkawinan, izin poligami, dan lain-lain.²³

Seiring dengan adanya perluasan kewenangan Pengadilan Agama di bidang ekonomi syariah, yang ditandai dengan lahirnya Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006, kewenangan Pengadilan Agama Sleman pun mengalami perluasan. Pengesahan dan peneguhan kewenangan Pengadilan Agama dimaksudkan untuk memberi dasar hukum bagi Pengadilan Agama dalam menyelesaikan perkara ekonomi syariah. Berdasarkan penjelasan pasal 49 huruf i UU No. 3 tahun 2006, bahwa yang dimaksud dengan ekonomi syariah adalah perbuatan atau kegiatan usaha yang dilaksanakan menurut prinsip syariah. Kegiatan usaha tersebut meliputi (a) Bank syariah; (b) Asuransi syariah; (c) Reasuransi syariah; (d) Reksadana syariah (e) Obligasi syariah dan surat berharga berjangka menengah syariah; (f) Sekuritas syariah; (g) Pembiayaan syariah; (h) Pegadain syariah; (i)

²³ Data Pengadilan Agama Sleman, *Yurisdiksi Pengadilan Tinggi Agama Yogyakarta*, (Yogyakarta, tt), hlm 29-30.

Dana pensiun lembaga keuangan syariah; (j) Bisnis syariah; dan (k) Lembaga keuangan mikro syariah.²⁴

Adanya penegasan tentang perluasan kewenangan Pengadilan Agama tersebut, juga dimaksudkan untuk memberi dasar hukum kepada Pengadilan Agama dalam menyelesaikan perkara tertentu. Perluasan kewenangan tersebut hingga mencakup pelanggaran atas undang-undang tentang perkawinan dan peraturan pelaksanaannya, serta memperkuat landasan hukum Mahkamah Syariah dalam melaksanakan kewenangannya di bidang jinayah berdasarkan *qanun*.²⁵

Akan tetapi, dalam realitanya sejak diberlakukannya Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006, ternyata perkara ekonomi syariah belum ada yang masuk ke Pengadilan Agama Sleman. Belum adanya perkara ekonomi syariah yang masuk ke Pengadilan Agama Sleman, bisa jadi dikarenakan kurang optimalnya sosialisasi Undang-undang Nomor 3 tahun 2006 kepada berbagai pihak. Selain itu, faktor sumber daya manusia (SDM) yang ada belum terbiasa menangani sengketa di bidang ekonomi atau niaga syariah. Disamping itu, belum adanya aturan hukum yang tersusun secara lengkap dan sistematis di bidang ekonomi syariah, yang akan menjadi pegangan bagi hakim dalam menyelesaikan perkara yang bersangkutan, juga merupakan kendala tersendiri bagi Pengadilan Agama Sleman.

²⁴ UU No. 3 tahun 2006 tentang Perubahan atas UU No. 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

²⁵ Abdul Ghofur Ansori, *Peradilan Agama...*, hlm. 50.

Menyadari kondisi yang demikian, para hakim pengadilan Agama Sleman membekali diri mereka di bidang ekonomi syari'ah, baik melalui pendidikan setingkat S-2 di bidang ekonomi syariah maupun mengikuti berbagai pendidikan dan pelatihan yang diadakan oleh Mahkamah Agung maupun instansi lain. Bahkan, pada saat ini di Pengadilan Agama Sleman juga lebih dibentuk satu majelis hakim yang khusus dipersiapkan untuk menyelesaikan perkara ekonomi syariah. Hal ini dimaksudkan untuk mengantisipasi kemungkinan diterimanya perkara tersebut dimasa yang akan datang.²⁶

3. Struktur Organisasi Pengadilan Agama Sleman

Sebagai peradilan tingkat pertama, dalam pelaksanaan organisasi dan tata kerjanya, Pengadilan Agama Sleman ditentukan peraturan perundangan-undangan. Adapun peraturan perundang-undangan yang mengatur organisasi dan tata kerja Pengadilan Agama Sleman adalah meliputi UU No. 7 tahun 1989 jo. Uu Nomor 3 Tahun 2006, Keputusan Presiden No. 21 Tahun 2004 tentang Pengalihan Organisasi, Adminitrasi dan Finansial di lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara dan Peradilan Agama, serta Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI No. KMA/004/SK/II/1992. Sedangkan dalam pelaksanaan tugas dan administrasi Peradilan, Pengadilan Agama Sleman berpedoman pada Buku I dan II Mahkamah Agung RI dan Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI No. KMA/001/SK/1991 tentang Bidalmin.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 89-91.

Dengan pedoman tersebut pada peraturan-peraturan tersebut, Pengadilan Agama Sleman dapat melaksanakan tugas pokok sebagai lembaga peradilan. Tugas pokok tersebut adalah menerima, memeriksa, dan mengadili serta menyelesaikan perkara yang diajukan oleh para pencari keadilan. Dalam melaksanakan tugas tersebut, Pengadilan Agama Sleman didukung oleh 39 personalia hingga tahun 2016.

Struktur organisasi Pengadilan Agama Sleman kelas 1B

NO	Nama	Jabatan
1	Dr. Ahmad Mujahidin, S.H., M.H	Ketua
2	Dr. Drs. H Afifulloh, S.H., M.H	Wakil ketua
3	Drs. Muhammad Asnawi	Hakim
4	Drs. H Juhri	Hakim
5	Dra. Rosmalia, S.H., M.SI	Hakim
6	Drs. Wahfir, S.H., M.SI., M.H	Hakim
7	Drs. Sarbini, M.H	Hakim
8	Drs. Ambari, M.SI	Hakim
9	Drs. Tukimin, M.SI	Hakim
10	Drs. Marwoto, S.H., M.SI	Hakim
11	Dra. Rosalena, S.H	Hakim
12	Drs. Arwan Achmad	Panitra
13	Titik Handriyani, S.H., M.SI	Pan. Mud. Hukum
14	Pailan	Pan. Mud. Gugatan

15	Sumaryati, S.H	Pan. Mud. permohonan
16	Satiah, S.H	Sekretaris
17	Ahmad Darajat, S.Ag	Kasubag perancangan
18	Verawati Widjaya, S.H	Kasubag kepegawaian
19	Destora Dwi Marsudi, SE., S.H	Kasubag umum
20	Sugiyarto	Jurusita
21	Tasliman	Jurusita
22	Salimah Ali	Jurusita
23	Priyo Purnomo, S.Kom	Jurusita
24	Nafingatun, S.Ag	Jurusita
25	Muhammad Najib, S.HI	Jurusita
26	Mei Wati	Jurusita
27	Salmah Cholidah, S.HI	Jurusita
28	Restudiyani, S.H	Jurusita
29	Arina Rahmania, A.md	Jurusita
30	Ahmad Maksum, S.Ag	Jurusita
31	Heni Astuti, S.Ag	Panitra pengganti
32	Dwi Wiwik Subiarti, S.sy	Panitra pengganti
33	Astuti Rahmadhana, SE., SH	Panitra pengganti
34	Sunardi, SH	Panitra pengganti
35	Ridwan Lanandang, SH	Panitra pengganti
36	Heri Widiartanti, S.sos., SH	Panitra pengganti

37	H.Jafar sodik, S.Ag	Panitra pengganti
38	Hj. Anggraini WiNiatuti, SH	Panitra pengganti
39	Drs. Fahrudin	Panitra pengganti

4. Visi dan Misi Pengadilan Agama Sleman

a. Visi

Terwujudnya pelayanan hukum yang baik dan bersih untuk mencapai perlindungan hukum masyarakat yang adil dan bermartabat.

b. Misi

- a) Mewujudkan pelayanan hukum yang baik dan bersih.
- b) Mewujudkan penanganan perkara yang baik, sederhana, dan biaya ringan.
- c) Menciptakan penyelenggaraan persidangan yang tertib, cermat, dan bermartabat
- d) Menciptakan putusan yang baik dan bertanggung jawab untuk mewujudkan rasa keadilan dalam masyarakat.
- e) Meningkatkan aparatur peradilan yang profesional, bersih dan bermoral.

5. Kewenangan Pengadilan Agama Sleman

Melakukan kajian terhadap produk-produk hukum Pengadilan Agama Sleman tidak bisa dilepaskan dari kewenangan-kewenangan Pengadilan Agama secara umum. Sebagaimana telah diatur dalam pasal 49 Undang-undang Nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama dinyatakan bahwa Pengadilan Agama

bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara-perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang (a) perkawinan; (b) kewarisan, wasiat dan hibah yang dilakukan berdasarkan hukum Islam, dan (c) wakaf dan sadaqah.²⁷ Secara material, kewenangan-kewenangan Pengadilan Agama tersebut telah tertuang dalam Inpres No. 1 tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam yang disebut sebagai kewenangan mutlak atau kompetensi absolut. Dalam perkembangannya, kewenangan Pengadilan Agama mengalami perluasan. Berdasarkan pasal 49 UU Nomor 3 tahun 2006 tentang perubahan atas Undang-undang No. 7 tahun 1983 tentang Peradilan Agama, selain kewenangan yang sudah ada dalam undang-undang sebelumnya, perkara ekonomi syariah masuk kedalam kewenangan Pengadilan Agama yang baru.²⁸

Secara rinci, kewenangan Pengadilan Agama Sleman adalah meliputi:

1. Izin poligami
2. Pencegahan perkawinan
3. Penolakan perkawinan oleh pegawai pencatat nikah
4. Pembatalan perkawinan
5. Kelalaian atas kewajiban suami/istri
6. Cerai talak
7. Cerai gugat
8. Harta bersama

²⁷ Kompilasi Hukum Islam di Indonesia, (Jakarta: Depag. RI. Dirjen Pembinaan Kelembagaan Islam Proyek Penyuluhan Hukum Agama 1995/1996), hlm. 205

²⁸ Mardani, *Hukum Acara Perdata Pengadilan Agama dan Mahkamah Syari'ah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 54.

9. Penguasaan anak
10. Nafkah anak oleh ibu karena ayah tidak mampu
11. Hak-hak bekas istri/kewajiban bekas suami
12. Pengesahan anak
13. Pencabutan kekuasaan orang tua
14. Perwalian
15. Pencabutan kekuasaan wali
16. Penunjukan orang lain sebagai wali oleh Pengadilan
17. Ganti rugi terhadap wali
18. Asal usul anak
19. Penolakan kawin campur
20. Itsbat nikah
21. Izin kawin
22. Dispensasi kawin
23. Wali adhol
24. Kewarisan
25. Wasiat
26. Hibah
27. Wakaf
28. Shodaqoh
29. Lain-lain (itsbat poligami, mafqud, hadhanah, sita di luar cerai, pengangkatan anak, perubahan akta nikah)

30. Ekonomi syariah²⁹

Dari seluruh kewenangan perkara-perkara yang menjadi kekuasaan Pengadilan Agama tersebut di atas, hanya 12 jenis perkara yang sering diterima dan ditanangani di Pengadilan Agama Sleman, yaitu:

1. Cerai gugat
2. Cerai talak
3. Kewarisan
4. Harta bersama
5. Pembatalan perkawinan
6. Izin poligami
7. Itsbat nikah
8. Perwalian
9. Dispensasi nikah
10. Wali adhol
11. Asal usul anak
12. Lain-lain (itsbat poligami, mafqud, hadhanah, sita di luar cerai, pengangkatan anak, perubahan akta nikah)

6. Produk-produk Hukum Pengadilan Agama Sleman

Setelah Pengadilan Agama memeriksa perkara, ia harus mengadili atau memberikan putusan dan mengeluarkan produk-produknya. Sejak berlakunya

²⁹ Berdasarkan pasal 49 huruf (h) UU No. 3 tahun 2006, kewenangan Pa (termasuk PA Sleman).

Undang-undang Nomor 7 tahun 1989, produk Pengadilan Agama ada 2 macam, yaitu putusan dan penetapan.

1. Putusan

Putusan yang disebut *vonis* adalah suatu produk Pengadilan Agama karena adanya dua pihak yang berlawanan dalam berperkara, yaitu “penggugat” dan “tergugat”. Dalam produk putusan, Pengadilan Agama selalu memuat perintah kepada para pihak yang kalah untuk melakukan sesuatu, atau untuk berbuat sesuatu, atau untuk melepaskan sesuatu, atau menghukum sesuatu. Jadi diktum putusan selalu bersifat *condemnatoir* (menghukum), atau bersifat *constitutoir* (menciptakan). Karena sifat menghukum atau menciptakan suatu kondisi tertentu, maka bila vonis (putusan) tidak dilakukan secara sukarela, maka vonis pihak yang kalah dapat diperintahkan untuk dilaksanakan secara paksa. Dengan kata lain, sifat putusan Pengadilan Agama tersebut memiliki kekuatan eksokotorial.³⁰

Putusan Pengadilan dapat dibagi lagi menjadi dua, yaitu *putusan akhir* dan *putusan sela*. Putusan akhir atau *end-vonnis* merupakan putusan yang mengakhiri proses persidangan. Sementara putusan sela atau yang disebut dengan *interlocutoir* atau *tussen vonnis* adalah putusan yang dibacakan mendahului putusan akhir, dalam arti bahwa putusan tersebut dibacakan oleh majelis hakim pada saat proses persidangan atas perkara pokok sedang digelar.

³⁰ Roihan A Rasyid, *Hukum Acara Peradilan Agama*, (Jakarta: TajaGrafindo Persada, 2009), hlm.193.

Putusan sela dapat terjadi bila mana suatu kondisi tertentu menghendakinya, yaitu misalnya:³¹

a. Adanya eksepsi dari tergugat

Bila tergugat mengajukan eksepsi relatif pada sidang pertama maka hakim wajib memutuskan terlebih dahulu sebelum melanjutkan pemeriksaan atas pokok perkara. Jika majelis hakim mengabulkan eksepsi tergugat berarti pemeriksaan terhadap perkara pokok dihentikan, sehingga putusan sela berubah menjadi putusan akhir.

b. Pihak yang berperkara mengajukan ingkar

Jika pihak yang berperkara mengajukan keberatan atas perkaranya diperiksa oleh hakim atau panitera yang sedang menyidangkan perkara tersebut terhalang oleh peraturan perundang-undangan untuk menyidang perkara itu maka hakim harus mengambil putusan sela.

c. Adanya permintaan dari pihak yang berperkara supaya pihak ketiga diikutsertakan ke dalam proses yang sedang berjalan (*vrijwaring*) atau ada pihak ketiga yang mau ikut campur dalam proses yang sedang berjalan (*intervensi*)

d. Adanya permohonan sita

Bila ada permohonan sita yang diajukan setelah sidang berjalan, maka hakim harus mengambil putusan sela apakah permohonan sita tersebut dikabulkan atau ditolak.

³¹ *Ibid.*, hlm. 200-202.

- e. Adanya gugatan/permohonan provisional, seperti istri dalam gugatan cerai minta ditetapkan nafkah anak atau pisah rumah dari suaminya selama proses perkara berlangsung.

Selanjutnya, setiap putusan pengadilan tersimpan 3 kekuatan, yaitu kekuatan mengikat, kekuatan bukti, dan kekuatan eksekusi. Suatu putusan memiliki kekuatan mengikat bilamana suatu putusan sudah memperoleh kekuatan hukum tetap, sehingga dengan sendirinya ia bersifat mengikat dan para pihak berkewajiban untuk memenuhi putusan tersebut. Putusan memiliki kekuatan bukti bilamana setelah putusan tersebut memperoleh kekuatan hukum tetap, tidak ada lagi upaya hukum yang diajukan para pihak yang berperkara, serta telah lewat masa tenggang. Putusan tersebut dapat digunakan sebagai alat bukti oleh pihak yang berperkara, sepanjang mengenai peristiwa yang telah ditetapkan dalam putusan tersebut. Sedangkan putusan memiliki kekuatan eksekusi bilamana pihak yang dinyatakan kalah dalam perkara tidak melaksanakan putusan dengan kemauan sendiri (sukarela). Jika demikian, maka putusan tersebut dapat dilaksanakan dengan paksaan, dan bila perlu dengan bantuan alat negara.³²

Adapun penetapan atau disebut *al-itsbat* adalah produk Pengadilan Agama dengan satu pihak sebagai pemohon, dimana ia memohon untuk ditetapkan sesuatu, sedangkan ia tidak berperkara dengan lawan.³³ Karena penetapan muncul sebagai produk pengadilan atas permohonan pemohon yang tidak berlawanan,

³² Abdulkadir Muhammad, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Bnadung: Citra Aditya bakti, 1992), hlm. 174-177.

³³ *Ibid.*, hlm. 203.

maka diktum penetapan hanya bersifat menyatakan (*deklaratoir*) atau menciptakan (*consitutoir*). Selanjutnya penetapan tersebut memiliki kekuatan yang hanya berlaku bagi pemohon sendiri, untuk ahli warisnya, dan orang yang memperoleh hak daripadanya.³⁴

³⁴ *Ibid.*, hlm. 204.

C. Gambaran Umum Tentang Pegawai Negeri Sipil (PNS)

1. Pengertian Pegawai Negeri Sipil (PNS)

Secara etimologi Pengertian Pegawai Negeri Sipil (PNS) terdiri dari tiga suku kata, yakni pegawai yang berarti orang yang bekerja pada pemerintah, perusahaan dan sebagainya,³⁵ negeri yang berarti tanah tempat tinggal suatu bangsa (negara),³⁶ dan sipil yang berarti penduduk atau rakyat yang bukan tergolong militer.³⁷ Jadi Pengertian Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah orang biasa/bukan tergolong militer yang bekerja pada negara atau pemerintah.

Pengertian mengenai Pengertian Pegawai Negeri Sipil (PNS) secara umum dari segi kedudukan Pengertian Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Undang-Undang pokok-pokok kepegawaian disebutkan:

Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah setiap warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.³⁸

Pegawai Negeri Sipil (PNS) berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas

³⁵ Kamus Besar Bahasa Indonesia, Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, (Jakarta: Balai Pustaka, 1989), hlm. 658.

³⁶ *Ibid.*, hlm. 611.

³⁷ *Ibid.*, hlm. 846.

³⁸ Pasal 1 Undang-undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

negara, pemerintah dan pembangunan.³⁹ Rumusan kedudukan Pegawai Negeri Sipil (PNS) didasarkan pada pokok-pokok pikiran bahwa pemerintah tidak hanya menjalankan fungsi umum pemerintahan, tetapi juga harus mampu melaksanakan fungsi pembangunan. Dengan kata lain pemerintah bukan hanya menyelenggarakan tertib pemerintahan, tetapi juga harus mampu menggerakkan dan memperlancar pembangunan untuk kepentingan banyak rakyat.⁴⁰ Pegawai Negeri Sipil (PNS) terdiri dari:

- a. Pegawai Negeri Sipil
- b. Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan
- c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia

Pegawai Negeri Sipil (PNS) terdiri dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) Pusat, Pegawai Negeri Sipil (PNS) Daerah dan pegawai tidak tetap yang diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) oleh pejabat yang berwenang.⁴¹

Dengan demikian Pegawai Negeri Sipil (PNS) mempunyai peranan yang sangat penting dalam proses pencapaian tujuan negara untuk menciptakan masyarakat yang adil dan makmur. Selain sebagai warga negara, Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan unsur aparatur negara dan abdi negara yang menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan di negara ini. Oleh karena itu mereka selalu dituntut untuk setia dan taat

³⁹ *Ibid.*, Pasal 3.

⁴⁰ C.T.S Kansil, Pokok-pokok Hukum Kepegawaian Republik Indonesia, (Jakarta: Pradnya Paramitha, 1979), hlm. 38.

⁴¹ *Ibid.*, Pasal 2.

kepada Pancasila, UUD 1945, kepada negara dan kepada pemerintah. Pegawai Negeri Sipil (PNS) haruslah memiliki teladan baik dan profesionalisme kerja sebagai contoh bagi masyarakat dan bawahan di lingkungan kerjanya. Mereka harus senantiasa meningkatkan mutu dan keterampilan sehingga dapat menjadi aparatur negara yang bermoral tinggi, berwibawa, berkemampuan tinggi dan bermanfaat.

2. Peraturan Perundang-undangan Pegawai Negeri Sipil (PNS)

Undang-undang No. 1 Tahun 1974 merupakan peraturan tentang perkawinan yang telah ditetapkan sejak 2 Januari 1974. Aturan ini berlaku secara nasional bagi seluruh warga Negara Indonesia. Undang-undang perkawinan ini dibuat dengan maksud untuk melakukan unifikasi dalam bidang hukum perkawinan tanpa menghilangkan keragaman yang masih harus dipertahankan. Karena di Indonesia masih berlaku dan dianutnya bermacam-macam hukum perkawinan seperti hukum Islam dan hukum adat. Untuk melaksanakan Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan secara efektif, diperlukan peraturan pelaksana, maka dari itu dikeluarkan Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975.

Peraturan mengenai izin perkawinan dan perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990. Selain Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS), Peraturan Pemerintah inipun juga berlaku khusus bagi mereka. Peraturan ini dikhususkan dan hanya berlaku bagi masyarakat Pegawai Negeri Sipil

(PNS), karena pada hakikatnya Pegawai Negeri Sipil (PNS) dituntut untuk menjadi teladan dan contoh masyarakat dalam tingkah laku, tindakan dan ketaatan kepada peraturan undang-undang yang berlaku. Sehingga dengan adanya tujuan tersebut, pemerintah Indonesia menginginkan terbentuknya kedisiplinan aparatur negara yang dapat membangun terciptanya profesionalitas sistem kerja Pegawai Negeri Sipil (PNS). Jika kinerja Pegawai Negeri Sipil (PNS) berkualitas, maka akan berpengaruh juga pada pembenahan sistem pemerintahan dinegara ini.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) harus ditunjang oleh kehidupan keluarga (rumah tangga) yang serasi, agar Pegawai Negeri Sipil (PNS) mampu setiap saat melaksanakan tugasnya dan tidak terganggu oleh masalah-masalah keluarga, masalah-masalah rumah tangganya.⁴² Rumah tangga Pegawai Negeri Sipil (PNS) harus tegak kuat, bahagia dan sejahtera. Rumah tangga adalah unit masyarakat yang terkecil dari sebuah negara. Peran Pegawai Negeri Sipil (PNS) di dalam membangun negara yang rukun, damai, adil, aman, dan sejahtera hanya akan terwujud apabila rumah tangga Pegawai Negeri Sipil (PNS) terbina secara baik.⁴³

Semula ketentuan tentang izin perkawinan dan perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) di atur dalam Pasal-Pasal Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983, akan tetapi dalam aturan PP No. 10 Tahun 1983 ini dirasa masih ada kekurangan dan perlu dilakukan perubahan maupun

⁴² Soegeng Prijodarmito, *Duri dan Mutiara dalam Kehidupan Perkawinan PNS*, (Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 1992), hlm. 7.

⁴³ *Ibid.*, hlm. 8.

penambahan pada beberapa pasal. Dengan alasan ini, maka keluarlah Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 yang merupakan revisi atas PP No. 10 Tahun 1983. Sehingga peraturan inilah yang sampai sekarang digunakan dan menjadi acuan dalam perizinan dan perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS).

3. Tata Cara Perceraian

Perceraian dalam Undang-undang No. 1 Tahun 1974 diatur pada Bab VII Pasal 38-41, selanjutnya prosedur mengenai perceraian diatur secara lengkap dalam peraturan perundang-undangan tersendiri. Tata cara tersebut diatur dalam Bab V Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 tentang pelaksanaan Undang-undang No. 1 Tahun 1974. Hal ini agar pelaksanaan Undang-undang perkawinan dapat berjalan dengan baik dan benar. Peraturan Pemerintah ditetapkan oleh presiden untuk menjalankan undang-undang. Sebagaimana disebutkan dalam pasal 1 ayat (5) UU No. 10 Tahun 2004 dinyatakan bahwa, peraturan pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.⁴⁴

Pada Pasal 14 Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 disebutkan bahwa seorang suami yang telah melangsungkan perkawinan menurut agama Islam dan akan menceraikan istrinya, harus terlebih dahulu mengajukan surat kepada Pengadilan Agama di tempat tinggalnya.

⁴⁴ Soimin, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Negara di Indonesia* (Yogyakarta: UII Press, 2010), hlm. 72.

Pengajuan surat berisi pemberitahuan bahwa ia bermaksud menceraikan istrinya disertai dengan alasan-alasannya, serta meminta kepada Pengadilan agar diadakan sidang.

Pengadilan yang bersangkutan mempelajari isi surat yang diajukan, dalam waktu selambat-lambatnya tiga puluh hari memanggil pengirim surat dan juga istrinya untuk meminta penjelasan tentang segala sesuatu yang berhubungan dengan maksud perceraian itu.⁴⁵ Kemudian dalam Pasal 16 dinyatakan bahwa Pengadilan hanya akan memutuskan mengadakan sidang pengadilan untuk menyaksikan perceraian apabila memang terdapat alasan-alasan perceraian yang dimaksud dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah ini, dan Pengadilan berpendapat bahwa antara suami istri yang bersangkutan tidak mungkin lagi didamaikan untuk hidup rukun kembali dalam rumah tangga.

Sesaat setelah dilaksanakan sidang pengadilan untuk menyaksikan perceraian yang dimaksud dalam Pasal 16, Ketua Pengadilan membuat surat keterangan tentang terjadinya perceraian tersebut. Surat keterangan itu dikirimkan kepada Pegawai Pencatat ditempat perceraian itu terjadi, untuk diadakan pencatatan perceraian.⁴⁶ Perceraian terjadi terhitung mulai saat perceraian tersebut dinyatakan didepan sidang pengadilan.

⁴⁵ Pasal 15, Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974.

⁴⁶ *Ibid.*, Pasal 17.

4. Izin Perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS)

Aturan tentang perizinan perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) dijelaskan bahwa Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang melangsungkan perkawinan pertama, wajib memberitahukannya secara tertulis kepada pejabat melalui saluran hirarki dalam waktu selambat-lambatnya 1 Tahun setelah perkawinan itu dilangsungkan. Hal ini berlaku juga Bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang telah menjadi duda/janda yang melangsungkan perkawinan lagi.⁴⁷

Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin atau surat keterangan terlebih dahulu dari pejabat. Bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang berkedudukan sebagai penggugat atau bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang berkedudukan sebagai tergugat untuk memperoleh izin atau surat keterangan, 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.⁴⁸

Pasal 5 menjelaskan selanjutnya, yaitu setiap alasan yang menerima permintaan izin dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam lingkungannya, untuk melakukan perceraian, wajib memberikan pertimbangan dan meneruskannya kepada pejabat melalui saluran hirarki

⁴⁷ Pasal 2, Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS).

⁴⁸ *Ibid.*, Pasal 3.

dalam jangka waktu selambat-lambatnya tiga bulan terhitung mulai tanggal ia menerima permintaan izin dimaksud.

Pejabat yang menerima permintaan izin untuk melakukan perceraian sebagaimana wajib memperhatikan dengan seksama alasan-alasan yang dikemukakan dalam surat permintaan izin dan pertimbangan dari atasan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang bersangkutan. Apabila alasan-alasan dan syarat-syarat yang dikemukakan dalam permintaan izin tersebut kurang meyakinkan, maka pejabat harus meminta keterangan tambahan dari istri/suami dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang mengajukan permintaan izin itu atau dari pihak lain yang dipandang dapat memberikan keterangan yang meyakinkan. Sebelum mengambil keputusan, Pejabat berusaha lebih dahulu merukunkan kembali suami istri yang bersangkutan dengan cara memanggil mereka secara langsung untuk memberi nasehat.⁴⁹

Izin untuk bercerai dapat diberikan oleh Pejabat apabila didasarkan pada alasan-alasan yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan dan ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini. Izin untuk bercerai karena alasan istri mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai istri, tidak diberikan oleh pejabat. Izin untuk bercerai tidak diberikan oleh pejabat apabila bertentangan dengan ajaran/peraturan agama yang dianut Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang bersangkutan, tidak ada alasan, bertentangan dengan

⁴⁹ *Ibid.*, Pasal 6.

peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan alasan yang dikemukakan bertentangan dengan akal sehat.⁵⁰

Selanjutnya Pada Pasal 8 mengatur mengenai pembagian gaji. Apabila perceraian terjadi atas kehendak Pegawai Negeri Sipil (PNS) pria maka ia wajib menyerahkan sebagian gajinya untuk penghidupan bekas istri dan anak-anaknya. Pembagian gaji ialah sepertiga untuk Pegawai Negeri Sipil (PNS) pria yang bersangkutan, sepertiga untuk bekas istrinya, dan sepertiga untuk anak atau anak-anaknya. apabila dari perkawinan tersebut tidak ada anak maka bagian gaji yang wajib diserahkan oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS) pria kepada bekas istrinya ialah setengah dari gajinya.

Pembagian gaji kepada bekas istri tidak diberikan apabila alasan perceraian disebabkan karena istri berzina, dan atau istri melakukan kekejaman atau penganiayaan berat baik lahir maupun batin terhadap suami, dan atau istri menjadi pemabuk, pematat, dan pejudi yang sukar disembuhkan, dan atau istri telah meninggalkan suami selama dua tahun berturut-turut tanpa izin suami dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain diluar kemampuannya.

Apabila perceraian terjadi atas kehendak istri, maka ia berhak atas bagian penghasilan dari bekas suaminya. Ketentuan ini tidak berlaku, apabila istri meminta cerai karena dimadu, dan atau suami berzina, dan atau suami melakukan kekejaman atau penganiayaan berat baik lahir

⁵⁰ *Ibid.*, Pasal 7.

maupun batin terhadap istri, dan atau suami pemabuk, pematik, dan penjudi yang sukar disembuhkan, dan atau suami telah meninggalkan istri selama dua tahun berturut-turut tanpa izin istri dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain diluar kemampuannya. Apabila bekas istri Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang bersangkutan kawin lagi, maka haknya atas bagian gaji dari bekas suaminya menjadi hapus terhitung mulai ia kawin lagi.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang akan melakukan perceraian yang berkedudukan sebagai:

- a. Pimpinan Lembaga Tertinggi/tinggi Negara, menteri, Jaksa Agung, Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen, Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, Gubernur Bank Indonesia, Kepala Perwakilan Republik Indonesia di Luar Negara, dan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, wajib meminta izin lebih dahulu dari Presiden.
- b. Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II termasuk Walikota di Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan Wali Kota Administrasi, wajib meminta izin lebih dahulu dari Menteri Dalam Negeri.
- c. Pimpinan Bank Milik Negara dan Pimpinan Badan Usaha Milik Negara, wajib meminta izin dahulu dari Presiden.

- d. Pimpinan Bank Milik Daerah dan pimpinan Badan Usaha Milik Daerah, wajib meminta izin terlebih dahulu dari Kepala Daerah yang bersangkutan.⁵¹

Pemberian atau penolakan pemberian izin untuk melakukan perceraian, dilakukan oleh Pejabat secara tertulis dalam jangka waktu selambat-lambatnya tiga bulan terhitung mulai ia menerima permintaan izin tersebut.⁵² Kemudian diatur pula dalam Pasal 13, pejabat dapat mendelegasikan sebagian wewenangannya kepada Pejabat lain dalam lingkungannya, serendah-rendahnya Pejabat IV atau yang dipersamakan dengan itu, untuk memberikan atau menolak pemberian izin perceraian, sepanjang mengenai permintaan izin yang diajukan oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS) golongan II ke bawah atau yang dipersamakan dengan itu.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) dilarang hidup bersama dengan wanita yang bukan istrinya atau dengan pria yang bukan suaminya sebagai suami istri tanpa ikatan perkawinan yang sah. Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang melanggar salah satu atau lebih kewajiban/ketentuan:

- a. Tidak memberitahukan secara tertulis kepada Pejabat melalui saluran hirarki dalam waktu selambat-lambatnya 1 (satu) tahun setelah melangsungkan perkawinan pertama, maupun bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) duda/janda yang melangsungkan perkawinan lagi.

⁵¹ *Ibid.*, Pasal 11.

⁵² *Ibid.*, Pasal 12.

- b. Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang akan melakukan perceraian tidak memperoleh izin atau surat keterangan lebih dahulu dari pejabat.
- c. Tidak melaporkan perceraian dalam waktu selambat-lambatnya satu bulan terhitung mulai terjadinya perceraian.

Maka dijatuhi hukuman disiplin berat berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 1983 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS).⁵³

Atasan yang melanggar ketentuan tidak memberikan pertimbangan dan meneruskannya kepada Pejabat melalui saluran hirarki dalam jangka waktu selambat-lambatnya 3 bulan terhitung mulai ia menerima permintaan izin dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam lingkungannya yang akan melakukan perceraian. Dan Pejabat yang melanggar ketentuan mengenai pemberian atau penolakan pemberian izin untuk melakukan perceraian secara tertulis dalam jangka waktu selambat-lambatnya 3 bulan terhitung mulai ia menerima permintaan izin tersebut, maka dijatuhi salah satu hukuman disiplin berat berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 1983 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS).

⁵³ *Ibid.*, Pasal 15 ayat (1), PP No. 30 Tahun 1983 telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS). Sedangkan jenis hukuman disiplin berat yang dimaksud adalah dalam Pasal 7 ayat (4) PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS)

Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang menolak melaksanakan ketentuan pembagian gaji sesuai dengan ketentuan Pasal 8, dijatuhi salah satu hukuman disiplin berat berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 1983. Tata cara penjatuhan hukuman berdasarkan ketentuan di atas, dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 1983. Hukuman disiplin berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 1983 terhadap pelanggaran Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983, berlaku bagi mereka yang dipersamakan sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS).

D. Gambaran Umum Tentang Thalaq

A. Pengertian Thalaq

Secara etimologi kata thalaq berasal dari bahasa Arab yakni:

طلق - يطلق - طلاق yang artinya adalah berpisah atau bercerai.⁵⁴ Sedangkan menurut istilah syara' para ulama mendefinisikan:

1. Menurut Abdurrahman al-Jaziri, thalaq adalah:

الطلاقُ إزالةُ النِّكاحِ أو نقصانُ حِلِّه بلفظٍ مخصوصٍ

“Thalaq ialah melepaskan ikatan perkawinan atau melonggarkannya dengan menggunakan kata-kata tertentu”.⁵⁵

2. Menurut Sayid Sabiq adalah:

الطلاقُ حلُّ رابطةِ الزَّوْجِ وانتهاءُ العلاقةِ الزوجيةِ

“Thalaq ialah melepaskan atau menghilangkan tali perkawinan dan mengakhiri hubungan suami istri”.⁵⁶

3. Menurut Wahbah Zuhaili adalah:

حلُّ قيدِ النِّكاحِ أو حلُّ عقدِ النِّكاحِ بلفظِ الطلاقِ ونحوه

“melepaskan ikatan perkawinan atau memutuskan ikatan perkawinan suami isteri dengan lapadz thalaq atau semisalnya”⁵⁷

⁵⁴ Ahmad Warson Munawwir, *Kamus al-Munawwar Arab-Indonesia terlengkap*, (Surabaya: Pustaka Progresif, 1997), h. 861, lihat juga Mahmud Yunus, *Kamus Arab-Indonesia*, (Jakarta: PT. Mahmud Yunus wa Dzurriyyah, 2010), h. 241.

⁵⁵ Abdurrahman al-Jaziri, *al-Fiqh Ala Mazahib al-Arba'ah*, (Mesir: Tijarah al-Qubra, 1989), Juz IV, h. 278.

⁵⁶ Sayid Sabiq, *Fiqh Sunnah*, (Beirut: Dar al-Fikr, 1992), Juz II, h. 206

⁵⁷ Wahbah Zuhaili, *al-Fiqh al-Islami wa adillahtuh*, Jilid 7, (Beirut: Dar al-Fakr, 1984), h. 356.

Dari beberapa defenisi yang telah dipaparkan oleh beberapa ulama diatas, dapatlah diambil satu kesimpulan bahwa thalaq adalah memutuskan hubungan perkawinan antara suami dan isteri yang telah diikat oleh ikatan perkawinan yang sah menurut syari'at Islam dengan kata-kata tertentu, baik secara *sharih*⁵⁸ maupun secara *kinayah*⁵⁹.

Adapun hukum menjatuhkan thalaq, para ulama berbeda pendapat. Ada yang berpendapat hukum asal thalaq adalah makruh. Pendapat ini didasarkan kepada sebuah hadist Nabi yang diriwayatkan oleh Ibnu Umar ra.

عَنْ ابْنِ عُمَرَ - رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُمَا - قَالَ : قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ (أَبْغَضُ الْحَلَالِ عِنْدَ اللَّهِ الطَّلَاقُ) رَوَاهُ أَبُو دَاوُدَ , وَابْنُ مَاجَهَ , وَصَحَّحَهُ الْحَاكِمُ , وَرَجَّحَ أَبُو حَاتِمٍ إِسْرَاقَهُ

Artinya: "Dari Ibnu Umar Radliyallaahu 'anhu bahwa Rasulullah Shallallaahu 'alaihi wa Sallam bersabda: "Perbuatan halal yang paling dibenci Allah ialah cerai." Riwayat Abu Dawud dan Ibnu Majah. Hadits shahih menurut Hakim. Abu Hatim lebih menilainya hadits mursal^{60 61}.

Pendapat hadist diatas banyak dikemukakan oleh golongan Syafi'iyah, sedangkan menurut golongan Hanafiah hukum asal thalaq adalah haram, sebagaimana dikutip oleh Dr. Poenoh Daly⁶², walaupun hukum menjatuhkan thalaq ada yang berpendapat makruh dan ada pula yang berpendapat haram,

⁵⁸ Kata *Sharih* adalah kata yang tegas dan jelas yang tidak membutuhkan penafsiran lain.

⁵⁹ Kata *Kinayah* adalah kata yang tidak tegas dan tidak jelas maknanya sehingga membutuhkan penafsiran atau disebut juga dengan kata kiasan.

⁶⁰ *Hadist Mursal* adalah hadist yang diriwayatkan oleh tabi'in tanpa melalui shahabat.

⁶¹ Ibnu Hajar al-Asqalany, *Bulughul Maram min Adillatil al-Ahkam*, alih bahasa oleh Muhammad Syarif Sukandy, (Bandung: PT. AL Ma'rifat, 1996), h. 393.

⁶² Poenoh Daly, *Hukum Perkawinan Islam*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1998), h. 251.

akan tetapi hukum menjatuhkan thalaq dapat berbeda sesuai dengan situasi dan kondisi, yaitu:

- a. Wajib, yaitu thalaq yang dijatuhkan atau dilakukan oleh para hakim terhadap suami istri yang *syiqaq* dan tidak mungkin lagi dapat didamaikan.
- b. Haram, yaitu thalaq yang dijatuhkan oleh suami tanpa ada kebutuhan mendesak.
- c. Mubah, yaitu thalaq yang dijatuhkan oleh suami karena ada sebab, seperti istreri tidak dapat lagi menjaga kehormatan diri ketika suami tidak ada dirumah, atau isteri memiliki ahklak yang buruk.
- d. Sunat, yaitu thalaq yang dijatuhkan oleh suami terhadap isteri yang menyia-nyiakan kewajiban kepada Allah SWT.
- e. Makruh, yaitu thalaq yang dijatuhkan oleh suami kepada isterinya yang shalehah dan tidak ada keadaan mendesak, seperti mandul.⁶³

B. Dasar Hukum Thalaq

Ada beberapa ayat al-Qur'an yang berbicara tentang thalaq antara lain:

1. Terdapat dalam Q.S at-Thalaq (65) : 1

يَا أَيُّهَا النَّبِيُّ إِذَا طَلَّقْتُمُ النِّسَاءَ فَطَلِّقُوهُنَّ لِعَدَّتِهِنَّ وَأَحْصُوا الْعِدَّةَ

⁶³ Sayyid Sabiq, *op.cit.*, h. 207.

Artinya: “Hai Nabi, apabila kamu menceraikan isteri-isterimu Maka hendaklah kamu ceraikan mereka pada waktu mereka dapat (menghadapi) iddahnya (yang wajar)”⁶⁴.

2. Terdapat dalam Q.S al-Baqarah (2): 229

الطَّلُقُ مَرَّتَانٍ فَإِمْسَاكَ بِمَعْرُوفٍ أَوْ تَسْرِيحٌ بِإِحْسَنٍ ۚ

Artinya: “Talak (yang dapat dirujuki) dua kali. setelah itu boleh rujuk lagi dengan cara yang ma'ruf atau menceraikan dengan cara yang baik”⁶⁵.

3. Terdapat dalam Q.S al-Baqarah (2) : 230

فَإِنْ طَلَّقَهَا فَلَا تَحِلُّ لَهُ مِنْ بَعْدُ حَتَّى تَنْكِحَ زَوْجًا غَيْرَهُ ۚ

Artinya: “kemudian jika si suami mentalaknya (sesudah Talak yang kedua), Maka perempuan itu tidak lagi halal baginya hingga Dia kawin dengan suami yang lain”⁶⁶.

Selain dapat dalam al-Qur'an, dasar hukum thalaq ini terdapat juga dalam al-hadist yang berbunyi sebagai berikut:

1. Hadist yang di riwayatkan oleh Ibnu Umar r.

⁶⁴ Depertemen Agama, *Al-Qur'an dan Terjemahan...*, hlm. 558.

⁶⁵ Depertemen Agama, *Al-Qur'an dan Terjemahan...*, hlm. 36.

⁶⁶ Depertemen Agama, *Al-Qur'an dan Terjemahan...*, hlm. 36.

عَنِ ابْنِ عُمَرَ - رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُمَا - قَالَ : قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ
(أَبْغَضُ الْحَلَالِ عِنْدَ اللَّهِ الطَّلَاقُ) رَوَاهُ أَبُو دَاوُدَ , وَابْنُ مَاجَهَ , وَصَحَّحَهُ
الْحَاكِمُ , وَرَجَّحَ أَبُو حَاتِمٍ إِسْرَافَهُ

Artinya: "Dari Ibnu Umar Radliyallaahu 'anhu bahwa Rasulullah Shallallaahu 'alaihi wa Sallam bersabda: "Perbuatan halal yang paling dibenci Allah ialah cerai." Riwayat Abu Dawud dan Ibnu Majah. Hadits shahih menurut Hakim. Abu Hatim lebih menilainya hadits mursal.⁶⁷

2. Syarat dan Rukun Thalaq

Sebagaimana diketahui thalaq baru dipandang sah apabila telah memenuhi syarat dan rukunnya, adapun syarat dan rukunnya adalah:

1. Suami

Suami yang menjatuhkan thalaq disyaratkan telah *baligh*, *Mukallaf*, sehat akalnya dan atas kemauan sendiri bukan karena dipaksa sebagaimana sabda Rasulullah SAW:

وَعَنْ عَائِشَةَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهَا, عَنِ النَّبِيِّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ : (رُفِعَ الْقَلَمُ عَنْ ثَلَاثَةٍ:
عَنِ النَّائِمِ حَتَّى يَسْتَيْقِظَ, وَعَنِ الصَّغِيرِ حَتَّى يَكْبُرَ, وَعَنِ الْمَجْنُونِ حَتَّى يَعْقِلَ, أَوْ يَفِيْقَ)
رَوَاهُ أَحْمَدُ, وَالْأَرْبَعَةُ إِلَّا التِّرْمِذِيُّ وَصَحَّحَهُ الْحَاكِمُ

Artina: "Dari 'Aisyah Radliyallaahu 'anhu bahwa Nabi Shallallaahu 'alaihi wa Sallam bersabda: "Pena diangkat dari tiga orang (malaikat tidak mencatat apa-apa dari tiga orang), yaitu: orang tidur hingga ia bangun, anak kecil hingga ia dewasa, dan orang gila hingga ia berakal normal atau sembuh." Riwayat Ahmad

⁶⁷ Ibnu Hajar al-Asqalany, *loc.cot*

dan Imam Empat kecuali Tirmidzi. Hadits shahih menurut Hakim. Ibnu Hibban juga mengeluarkan hadits ini”.⁶⁸

Kebanyakan ahli fiqh berpendapat bahwa suami mabuk tidak sah menjatuhkan thalaq, karena suami yang mabuk dan terpaksa tidak dapat menyatakan kehendaknya karena akalnya terganggu. Sehubungan dengan suami yang tidak sempurna akal sehatnya dan tidak atas kemauan sendiri dalam menjatuhkan thalaq, para ulama berbeda pendapat, yakni ada yang mengatakan thalaqnya jatuh dan ada yang mengatakan tidak jatuh. Namun antara suami yang tidak sempurna akalnya adalah:

1) Suami dalam keadaan marah

Marah yang dimaksud disini adalah marah yang melampaui batas kesadaran, sudah gelap pikirannya, hilang akal sehatnya seperti orang mabuk, sehingga apa yang diucapkannya bukanlah keluar dari kemauannya.⁶⁹ Para fuqaha mengatakan bahwa thalaq tersebut tidak sah. Hal ini didasarkan kepada hadits Rasulullah saw. yang berbunyi:

عَنْ عَائِشَةَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهَا: لَا طَلَقَ فِي إِغْلَاقٍ

Artinya: “Dari ‘Aisyah r.a berkata: tidaksah thalaq orang yang tertutup akalnya”. (HR. Ibnu Majah dan Abu Daud).⁷⁰

⁶⁸ *Ibid.* H. 399.

⁶⁹ Peunoh Daly, *op.cit.*, h. 264

⁷⁰ Imam Bukhari, *Shahih Bukhari*, (Bairut : Dar al Fakr, 1981), h. 168

Akan tetapi bila seorang suami, dalam keadaan marah yang masih mengetahui apa yang diucapkannya, maka thalaq sah, karena dianggap sebagai sadar.⁷¹

2) Suami dalam keadaan mabuk

Menurut jumhur ulama seorang suami yang menjatuhkan thalaq dalam keadaan mabuk dipandang sah thalaqnya, karena orang dengan kemauan sendiri merusak akalanya dengan meminum-minuman diharamkan syara'.⁷² Tetapi Imam Abu Hanifah membuat perincian keterangannya, yaitu apabila seorang dengan sengaja meminum-minuman keras, jatuhlah thalaq yang diucapkannya di kala sedang mabuk. Namun bila mabuknya karena sesuatu yang dibolehkan, meminum obat (atas petunjuk dokter) tapi mengakibatkan mabuk baginya, maka tidaklah jatuh thalaqnya itu.⁷³

Imam Malik, Imam Syafi'i, dan Imam Ahmad mengatakan bahwa thalaq orang yang sedang mabuk tidak jatuh (tidak sah) meskipun mabuknya dengan perbuatan maksiat dengan maksiat dengan sengaja minum minuman yang memabukkan, kebanyakan sahabat juga berpendapat demikian. Alasan Imam Malik, Syafi'i dan Ahmad ini ialah orang yang sedang mabuk tidak dapat memperhatikan apa yang

⁷¹ Peunoh Daly, *Loc. Cit.*

⁷² Sayyid Sabiq, *Fiqh Sunnah*, (Kuait, Dar al Bayan, 1968), h. 58-59.

⁷³ Peunoh Daly, *op.cit*, h. 262

dikatakannya, ucapannya batal, tidak dipandang sah. Nabi sendiri tidak memandang sah pengakuan orang mabuk.⁷⁴

Selanjutnya mereka juga beralasan kepada firman Allah Swt dalam surah an-Nisa' ayat 43 yang berbunyi:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا لَا تَقْرَبُوا الصَّلَاةَ وَأَنْتُمْ سُكَرَىٰ حَتَّىٰ تَعْلَمُوا مَا تَقُولُونَ

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu shalat, sedang kamu dalam Keadaan mabuk, sehingga kamu mengerti apa yang kamu ucapkan.”⁷⁵

Menurut ayat ini, Allah Swt tidak memperhitungkan shalat orang mabuk, karena ia tidak tahu apa yang diucapkannya. Demikian pula ucapan thalaq orang yang sedang mabuk terhadap istrinya tidaklah diperhitungkan karena yang diucapkan itu tidak disadarinya.

3) Suami dalam keadaan bergurau

Seorang suami yang menjatuhkan thalaq kepada istrinya secara bergurau, tidak sungguh-sungguh, menurut pendapat sebagian fuqaha thalaq yang demikian itu jatuh (sah), alasan mereka ialah sabda Rasulullah:

وَعَنْ أَبِي هُرَيْرَةَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ قَالَ : قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ (ثَلَاثٌ جِدُّهِنَّ

⁷⁴ *Ibid*, h. 262.

⁷⁵ Deperteman Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an...*, hlm. 558.

جِدُّ , وَهَزُلُنَّ جِدُّ : النِّكَاحُ , وَالطَّلَاقُ , وَالرَّجْعَةُ (رواه الترمذي)

Artinya:”Dari Abi Hurairah r.a sesungguhnya Rasulullah saw bersabda: Tiga perkara yang sesungguhnya di anggap benar, dan gurauan dianggap benar pula, yaitu: nikah, thalaq, dan rujuk.⁷⁶

Berdasarkan hadits diatas, pengikut Hanafi dan Syafi’i berpendapat, bahwa thalaq yang diucapkan secara gurauan jatuh, yaitu berlaku sah. Tetapi Imam Malik dan Ahmad bin Hanbal berpendapat lain, yaitu tidak jatuh.

2. Isteri

Istri yang boleh dithalaq suami adalah isteri yang masih terikat dengan perkawinan yang sah, kemudian isteri tersebut berada dalam keadaan suci dan belum dicampuri dalam masa suci tersebut.

3. *Shighat*

Shighat thalaq adalah perkataan yang diucapkan oleh suami atau wakilnya yang ditujukan kepada isterinya.⁷⁷

Dari rukun thalaq diatas dapat dipahami bahwa thalaq itu baru di katakan sah secara sadar dan menggunakan *shighat thalaq* yang ditujukan kepada istrinya baik secara *sharih* ataupun *kinayah*.

⁷⁶ Abu Isa Muhammad bin Saurah, *Shahih Sunan Turmizi*, (Mesir: Isa Baby al-Halaby), Juz III, h. 83.

⁷⁷ Kamal Muhktar, *Asas-Asas Hukum Islam Tentang Perkawinan*, (Jakarta: PT. Bulan Bintang, 1974), h. 163.

4. Macam-macam Thalaq

1. Ditinjau dari segi *shighat*

Shighat thalaq yang di maksud dalam konteks ini adalah kata-kata yang diucapkan oleh suami yang menunjukkan putusnya perkawinan. Bentuk perkataan itu adakalanya bersifat *sharih* dan ada pula yang bersifat *kinayah*.

Lafaz *sharih* ada tiga macam yaitu: *at-talak*, *al-firad*, dan *al-tasrih*. Ketiga lafaz tersebut sekalipun diwaktu pengucapannya tanpa disertai dengan niat terlebih dahulu, maka thalaq itu sudah dianggap sah⁷⁸, hal ini didasarkan atas sabda Nabi SAW:

وَعَنْ أَبِي هُرَيْرَةَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ قَالَ : قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ (ثَلَاثٌ جِدُّهِنَّ
جِدٌّ , وَهَزْلُهُنَّ جِدٌّ : النِّكَاحُ , وَالطَّلَاقُ , وَالرَّجْعَةُ) رَوَاهُ الْأَرْبَعَةُ إِلَّا النَّسَائِيَّ , وَصَحَّحَهُ
الْحَاكِمُ

Artinya: “Dari Abu Hurairah Radliyallaahu 'anhu bahwa Rasulullah Shallallaahu 'alaihi wa Sallam bersabda: "Tiga hal yang bila dikatakan dengan sungguh akan jadi dan bila dikatakan dengan main-main akan jadi, yaitu: nikah, talak dan rujuk (kembali ke istri lagi)." Riwayat Imam Empat kecuali Nasa'i. Hadits shahih menurut Hakim”.

Hadits diatas merupakan dalil yang melarang secara tegas untuk tidak mempermainkan thalaq dalam ucapan. Apabila praktek thalaq seperti dalam

⁷⁸ Taqiyuddin Abu Bakar Ibnu al-Husni, *Kifayatul al-Akhyar*, alih bahasa oleh

keadaan bergurau atau sungguh-sungguh dilakukan, maka thalaq yang dijatuhkan tetap dianggap sebagai thalaq yang sempurna dan sah.

Imam Syafi'i sebagaimana dikutip oleh Dr. Peonoh Daly, mengatakan bahwa lafaz atau kata-kata *sharih* hanya tiga macam sebagaimana yang telah dikemukakan diatas, bahkan ada lagi pendapat yang lebih *extrim* yang mengatakan bahwa thalaq itu tidak akan terjadi (jatuh) kecuali dengan tiga kata diatas, mereka adalah golongan Zahiri.⁷⁹

Bila thalaq itu tidak tegas lafaznya maka dinamakan thalaq *kinayah*, seperti perkataan suami kepada isterinya : “ kembalilah engkau kepada orang tuamu”. Untuk mengartikan lafaz diatas haruslah dilihat hubungan kalimat itu dengan kalimat sebelumnya dan sesudahnya serta tanda-tanda (*qarinah*) yang mempertegas kata-kata yang dimaksud.

Menurut Imam Syafi'i dan Imam Malik, menjatuhkan thalaq dengan lafaz *kinayah* tidak mengakibatkan jatuhnya thalaq kecuali dengan adanya niat. Sedangkan Imam Hanafi berpendapat bahwa menjatuhkan thalaq dengan lafaz *kinayah* tidak mesti adanya niat, tetapi tergantung kepada suasana yang dapat menterjemahkan makna thalaq yang terkandung dalam lafaz *kinayah* yang diucapkan suami ketika itu, Rasulullah SAW bersabda:

⁷⁹ Peonoh Daly, *op.cit.*, h. 267.

وَعَنْ عَائِشَةَ -رَضِيَ اللَّهُ عَنْهَا- (أَنَّ ابْنَةَ الْجَوْنِ لَمَّا أُدْخِلَتْ عَلَى رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ وَدَنَا مِنْهَا . قَالَتْ : أَعُوذُ بِاللَّهِ مِنْكَ , قَالَ : لَقَدْ عُدْتُ بِعَظِيمٍ , الْحَقِّي بِأَهْلِكَ) رَوَاهُ الْبُخَارِيُّ

Artinya: "Dari 'Aisyah Radliyallaahu 'anhu bahwa tatkala puteri al-Jaun dimasukkan ke kamar (pengantin) Rasulullah Shallallaahu 'alaihi wa Sallam dan beliau mendekatinya, ia berkata: Aku berlindung kepada Allah darimu. Beliau bersabda: "Engkau telah berlindung kepada Yang Maha agung, kembalilah kepada keluargamu." Riwayat Bukhari.⁸⁰

Kata (الْحَقِّي بِأَهْلِكَ) dalam hadits diatas adalah bentuk thalaq dengan

jalan *kinayah* (sindiran) dengan adanya niat. Hadist ini menjadi dasar untuk menyatakan tidak jatuhnya thalaq dengan jalan *kinayah* tanpa adanya niat, sebab lafaz *kinayah* itu mempunyai arti ganda, dapat berarti thalaq dan dapat pula memiliki arti selain thalaq. Adapun yang membedakannya adalah niat dan tujuannya. Apabila lafaz *kinayah* itu diniatkan untuk menthalak maka sah dan jatuhlah thalaq, kalau tidak ada niat maka lafaz tersebut tidak berarti apa-apa bahwa tidak jatuh thalaqnya. Inilah pendapat Imam asy-Syafi'i dan Imam Malik.⁸¹

2. Ditinjau dari segi waktu terjadinya

Ditinjau dari segi waktu terjadi, maka thalaq terbagi kepada dua bentuk:

1. Thalaq yang terjadi secara langsung (*Munjis*)

⁸⁰ Ibnu Hajar al-Asqalany, *op.cit.*, h. 398.

⁸¹ Peonoh Daly, *op.cit.*, h. 551.

Thalaq *munjiz* atau perceraian langsung, yaitu thalaq yang diucapkan tanpa syarat maupun penangguhan, seperti perkataan suami kepada isterinya : “ engkau saya thalaq”, maka setelah lafaz tersebut diucapkan suami berlakulah thalaq tanpa dikaitkan dengan syarat-syarat tertentu.

2. Thalaq yang terjadi secara tidak langsung/ digantungkan (*tahalak mu'aallaq*)

Thalaq *muallaq* yaitu thalaq yang jatuh dengan sesuatu syarat, maka thalaq itu tidak terjadi secara langsung, tetapi baru berakibat thalaq apabila syarat tersebut dilanggar atau terjadi, seperti perkataan suami kepada isterinya : “ kalau kamu pergi kerumah si anu maka engkau ku thalaq “. Lafaz (*shighat*) seperti ini dinamakan dengan *shighat muallaqah* (lafaz terkait) dan kaitannya itu menjadi syarat jatuhnya thalaq.⁸²

3. Ditinjau dari segi sifatnya

Thalaq ditinjau dari segi sifatnya terbagi kepada dua bentuk yaitu:

1. *Thalaq Sunny*

Thalaq sunny ialah thalaq yang didasarkan sunnah sesuai dengan tuntunan syari'at, dimana suami menjatuhkan thalaq kepada isterinya

⁸² *Ibid.* h. 286.

pada waktu suci yang belum digaulinya atau dalam keadaan hamil.⁸³

Mengenai thalaq sunny ini dijelaskan dalam hadist Rasulullah SAW:

وَعَنِ ابْنِ عُمَرَ - رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُمَا (أَنَّهُ طَلَّقَ امْرَأَتَهُ - وَهِيَ حَائِضٌ - فِي عَهْدِ رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ فَسَأَلَ عُمَرُ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ عَنْ ذَلِكَ ؟ فَقَالَ : مُرَّةٌ فَلْيُرَاجِعْهَا , ثُمَّ لِيُمْسِكْهَا حَتَّى تَطْهُرَ , ثُمَّ تَحِيضَ , ثُمَّ تَطْهُرَ , ثُمَّ إِنْ شَاءَ أَمْسَكَ بَعْدُ , وَإِنْ شَاءَ طَلَّقَ بَعْدَ أَنْ يَمْسَ , فَبَلَكَ الْعِدَّةُ الَّتِي أَمَرَ اللَّهُ أَنْ تُطَلَّقَ لَهَا النِّسَاءُ) مُتَّفَقٌ عَلَيْهِ

Artinya: “Dari Ibnu Umar bahwa ia menceraikan istrinya ketika sedang haid pada zaman Rasulullah Shallallaahu 'alaihi wa Sallam Lalu Umar menanyakan hal itu kepada Rasulullah Shallallaahu 'alaihi wa Sallam dan beliau bersabda: "Perintahkan agar ia kembali padanya, kemudian menahannya hingga masa suci, lalu masa haid dan suci lagi. Setelah itu bila ia menghendaki, ia boleh menahannya terus menjadi istrinya atau menceraikannya sebelum bersetubuh dengannya. Itu adalah masa iddahnya yang diperintahkan Allah untuk menceraikan Allah untuk menceraikan istri." Muttafaq Alaihi”.⁸⁴

Maksud perintah dalam hadist diatas adalah merupakan penjelasan dari firman Allah swt yang terdapat dalam Q.S at-Talak (65) : 1

فَطَلِّقُوهُنَّ لِعَدَّتِهِنَّ وَأَحْصُوا الْعِدَّةَ

Artinya: “Hai Nabi, apabila kamu menceraikan isteri-isterimu Maka hendaklah kamu ceraikan mereka pada waktu mereka dapat (menghadapi) iddahnya (yang wajar)”.⁸⁵

⁸³ Anshari Umar, *Fiqh Wanita*, (Semarang: asy-Syifa, 1981), h. 405.

⁸⁴ Ibnu Hajar al-Asqalany, *Op.cit.*, h. 393-394.

⁸⁵ Deperteman Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an...*, hlm. 558.

Dari hadits dan ayat tersebut diatas dapat dipahami bahwa thalaq yang dijatuhkan pada waktu isteri menghadapi masa iddahnya secara wajar (pada waktu suci yang belum dicampuri atau pada waktu hamil) tetap ditolerir syari'at walaupun pada dasarnya dibenci Allah SWT.

2. *Thalaq bid'i*

Thalaq bid'i ialah thalaq yang menyalahi ketentuan syari'at yakni menthalaq isteri pada waktu haid atau nifas atau pada waktu suci namun sudah digauli, sedangkan keadaannya belum jelas apakah pergaulan tersebut menyebabkan kehamilan atau tidak.

Namun menyikapi *thalaq bid'i* ini para fuqaha berbeda pendapat, jumhur fuqaha termasuk penggagas empat mazhab terkemuka yaitu, Imam Hanafi, Imam Malik, Imam Hanbali, Imam Syafi'i berpendapat bahwa *thalaq bid'i* itu sekalipun hukumnya haram tetapi apabila dilakukan maka thalaq tersebut tetap dianggap sah atau jatuh. Menurut mereka, *thalaq bid'i* itu tetap termasuk dalam pengertian ayat-ayat thalaq pada umumnya. Kemudian mereka juga beralasan dengan hadist yang diriwayatkan oleh Ibnu Umar diatas. Adapun perintah rujuk dalam hadist itu merupakan pertanda bahwa thalaq itu dianggap sah.⁸⁶

⁸⁶ Ibnu Hajar as-Asqalany, *loc.cit*

Disisi lain, ulama-ulama salaf berpendapat bahwa *thalaq bid'i* itu tidaklah sah. Menurut mereka *thalaq bid'i* itu tidak termasuk kedalam pengertian ayat-ayat pada umumnya.⁸⁷

4. Ditinjau dari segi pengaruhnya terhadap hubungan suami isteri

Thalaq jika ditinjau dari segi pengaruhnya terhadap hubungan suami isteri dapat dibagi menjadi:

1. *Thalaq taj'i*

Thalaq taj'i adalah thalaq dimana suami masih berhak dan diberikan kesempatan untuk kembali rujuk kepada mantan isterinya selama masih dalam masa iddah, dengan tidak bermaksud untuk menyakiti isterinya, tetapi untuk berdamai dan meneruskan kehidupan berumah tangga, sebagaimana firman Allah SWT dalam Q.S al-Baqarah (2) : 229

أَطْلَقْ مَرَّتَانِ فَإِمْسَاكَ بِمَعْرُوفٍ أَوْ تَسْرِيحٌ بِإِحْسَنٍ وَلَا تَحِلُّ لَكُمْ أَنْ تَأْخُذُوا مِمَّا آتَيْتُمُوهُنَّ شَيْئًا إِلَّا أَنْ تَخَافَا 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 فَأُولَئِكَ هُمُ الظَّالِمُونَ

⁸⁷ Sayid Sabiq, *Op.cit.*, h. 226.

Artinya: “Talak (yang dapat dirujuk) 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”.⁸⁸

Dari ayat diatas dapat disimpulkan bahwa thalaq yang disyari'atkan Allah SWT adalah memiliki tahapan (tertib/ berurutan), yakni suami menjatuhkan thalaq satu lebih dahulu, dan pada masa iddah suami dianjurkan untuk rujuk kepada mantan isterinya. Kemudian sesudah bergaul sebagaimana layaknya suami isteri terjadi hal-hal yang menjadikan thalaq sebagai alternatif (pilihan) terakhir, maka suami masih diberi kesempatan menjatuhkan thalaq untuk kedua kalinya.

Maksud ayat yang berbunyi : “*marrataini faimsakum bi al-ma'ruf*” adalah merujuk atau menikahi kembali isterinya itu hanya berlaku dalam *thalaq taj'i* saja⁸⁹, sebagaimana firman Allah SWT dalam Q.S al-Baqarah (2) : 228.

وَالْمُطَلَّقَاتُ يَتَرَبَّصْنَ بِأَنْفُسِهِنَّ ثَلَاثَةَ قُرُوءٍ ۚ وَلَا يَحِلُّ لَهُنَّ أَنْ يَكْتُمْنَ مَا

⁸⁸ Deperteman Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an...*, hlm. 36.

⁸⁹ HS. A. Al-Hamdani, *Risalah Nikah*, (Jakarta: Pustaka Amani, 1989), h. 204.

خَلَقَ اللَّهُ فِي أَرْحَامِهِنَّ إِنْ كُنَّ يُؤْمِنَنَّ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ وَبِعُولَتِهِنَّ أَحَقُّ

بِرَدِّهِنَّ فِي ذَلِكَ إِنْ أَرَادُوا إِصْلَاحًا وَلَهُنَّ مِثْلُ الَّذِي عَلَيْهِنَّ بِالْمَعْرُوفِ

وَلِلرِّجَالِ عَلَيْهِنَّ دَرَجَةٌ ۗ وَاللَّهُ عَزِيزٌ حَكِيمٌ ﴿٢٢٨﴾

Artinya: “wanita-wanita yang ditalak hendaklah menahan diri (menunggu) tiga kali quru'. tidak boleh mereka Menyembunyikan apa yang diciptakan Allah dalam rahimnya, jika mereka beriman kepada Allah dan hari akhirat. dan suami-suaminya berhak merujukinya dalam masa menanti itu, jika mereka (para suami) menghendaki ishlah. dan Para wanita mempunyai hak yang seimbang dengan kewajibannya menurut cara yang ma'ruf. akan tetapi Para suami, mempunyai satu tingkatan kelebihan daripada isterinya. dan Allah Maha Perkasa lagi Maha Bijaksana”.⁹⁰

Perlu diingat bahwa *thalaq taj'i* itu tidak menghalangi seseorang suami untuk bersenang-senang dengan isterinya, dan tidak pula memutuskan tali perkawinan dan hak untuk memiliki isteri selama masih dalam masa iddah. Kemudian apabila masa iddah sudah habis, maka *thalaq* itu menjadi *thalaq ba'in*. Kalau bekas suami ingin kembali kepada isterinya, maka hendaklah melakukan akad nikah baru yang disaksikan oleh dua orang saksi. Hal ini sesuai dengan firman Allah SWT dalam Q.S at-Talak (65) : 2:

وَأَشْهِدُوا ذَوَى عَدْلٍ مِّنكُمْ ﴿٢﴾

⁹⁰ Deperteman Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an...*, hlm. 36

Artinya: “Dan persaksikanlah dengan dua orang saksi yang adil di antara kamu”.⁹¹

Dalam persoalan rujuk ini sebagian ulama berpendapat bahwa rujuk tidak memerlukan syarat dari pihak isteri, *shighat* dan saksi. Dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI) pasal 163 ayat (1) menyatakan: “bekas suami berhak melakukan rujuk kepada bekas isterinya yang masih dalam masa iddah”.

Imam Syafi’i dan Ibnu Hazm, sebagaimana yang dikutip oleh Sayyid Sabiq mengatakan bahwa rujuk harus memiliki syarat. Misalnya Imam Syafi’i hanya membolehkan rujuk itu dengan perkataan yang terang, jelas dan dapat dimengerti. Contohnya perkataan suami kepada isterinya “saya merujuki kamu” dan Imam Syafi’i tidak membolehkan rujuk dengan perbuatan, seperti berciuman atau perbuatan yang mengarah kesana, sebab menurutnya *thalaq* itu membubarkan perkawinan. Sedangkan Ibn Hazm dalam hal ini mengemukakan bahwa rujuk itu harus diucapkan dengan menghadirkan dua orang saksi laki-laki yang adil. Ia berargumentasi dengan surat at-Talak ayat dua (2) itu mengandung makna bahwa Allah SWT tidak membedakan rujuk, *thalaq* dan menghadirkan dua orang saksi, semuanya itu saling berkaitan dan tidak dipisahkan satu sama lain, misalnya rujuk tanpa dua orang saksi

⁹¹ Deperteman Agama Republik Indonesia, *Al-Qur’an...*, hlm. 558

dan thalaq tanpa dua orang saksi laki-laki yang adil adalah melanggar hukum Allah SWT.⁹²

Akibat dari thalaq *taj'i* ini adalah berkurangnya jumlah thalaq yang menjadi hak suami terhadap isterinya, bahkan apabila suami membiarkan masa iddah itu habis tanpa adanya rujuk, kemudian isterinya kawin dengan laki-laki lain lalu cerai dan kemudian kembali pada suami yang pertama, maka suami yang pertama hanya memiliki hak thalaq yang masih tersisa saja. Suami yang kedua tidak bisa menggugurkan thalaq yang pernah dijatuhkan suami yang pertama.⁹³

2. *Thalaq Ba'in*

Thalaq ba'in adalah tahalk yang dijatuhkan oleh suami kepada isterinya, dimana suami tidak boleh lagi rujuk kepada isterinya, sebagaimana yang diungkapkan oleh Ibnu Rusyd dalam kitab Bidayatul Mujtahid : “adapun *thalaq ba'in* yang telah disepakati ulama adalah thalaq yang dijatuhkan suami kepada isterinya yang belum dicampurinya, thalaq yang dijatuhkan suami dengan meminta tebusan (*khulu'*) mereka sepakat mengatakan bahwa hitungan thalaq merupakan *thalaq ba'in* adalah tiga kali thalaq yang dilakukan oleh orang mardeka.”⁹⁴

⁹² Sayid Sabiq, *Op.cit.*, h. 235.

⁹³ *Ibid*

⁹⁴ Ibnu Rusyd, *Bidayatul Mujtahid*, (Libanon: Dar al-Fikr,), Juz II, h. 237.

Dari keterangan diatas jelaslah bahwa thalaq itu dikatakan *ba'in* apabila seorang suami menthalaq isterinya yang belum pernah di gauli, thalaq dengan tebusan serta thalaq yang telah sampai tiga kali dilakukan oleh orang yang merdeka. *Thalaq ba'in* dibagi menjadi dua yaitu:

1. *Thalaq Ba'in Sughra*

Thalaq ba'in sughra adalah thalaq yang berakibat hilangnya hak suami untuk merujuk isterinya walaupun setelah selesai masa iddah, dan apabila suami ingin kembali maka dengan akad nikah baru. Dalam Kompilasi Hukum Islam pasal 119 menyatakan “*thalaq ba'in sughra* adalah thalaq yang tidak boleh rujuk tetapi boleh akad nikah baru dengan bekas suaminya meskipun dalam masa iddah”.⁹⁵

Yang termasuk thalaq *ba'in sughra* adalah:

- a. Thalaq yang dijatuhkan oleh suami kepada isterinya sebelum terjadinya *dukhul* (belum digauli)
- b. *Thalaq taj'i* (dua thalaq) yang telah habis masa iddah nya
- c. Thalaq tebus (*khulu'*) yaitu perceraian yang timbul atas isteri membayar uang *iwadh* kepada suaminya.⁹⁶

⁹⁵ Abdurrahman, *Kompilasi Hukum Islam*, (Jakarta Akademi Pressindo, 1992), h. 59.

⁹⁶ Kamal Mukhtar, *op.cit.*, h. 178.

2. *Thalaq Ba'in Kubra*

Thalaq ba'in kubra adalah thalaq yang mengakibatkan hilangnya hak rujuk atau mengawini kembali bekas isteri yang diceraikan tersebut, bagi suami yang ingin mengawini kembali bekas isterinya harus memenuhi syarat yang amat berat yaitu bekas isterinya harus sudah kawin dengan laki-laki lain dan sudah digaulinya, kemudian menceraikan dan sudah habis masa iddahnyanya.⁹⁷ Dalam Kompilasi Hukum Islam pasal 120 menyatakan, “*thalaq ba'in kubra* adalah thalaq yang terjadi untuk ketiga kalinya”, thalaq jenis ini tidak dapat dirujuk dan dinikahi kembali dengan akad nikah yang baru, kecuali pernikahan itu dilakukan setelah bekas isteri menikah dengan laki-laki lain kemudian terjadi perceraian *ba'da dukhul* dan habis masa iddahnyanya.⁹⁸

hal ini sesuai dengan firman Allah SWT dalam Q.S al-Baqarah : (2) : 230 :

فَإِنْ طَلَّقَهَا فَلَا تَحِلُّ لَهُ مِنْ بَعْدُ حَتَّىٰ تَنْكِحَ زَوْجًا غَيْرَهُ^{٩٧}

⁹⁷ *Ibid.* h. 179.

⁹⁸ Abdurrahman, *op.cit.*, h. 60.

Artinya: “kemudian jika si suami mentalaknya (sesudah Talak yang kedua), Maka perempuan itu tidak lagi halal baginya hingga Dia kawin dengan suami yang lain”.⁹⁹

Yang termasuk dalam kategori *thalaq ba'in kubra* sebagaimana yang dikemukakan oleh Kamal Mukhtar adalah bentuk tahlak yang mengandung unsur sumpah, seperti, *ila*¹⁰⁰, *zhihar*¹⁰¹, *li'an*¹⁰²

5. HIKMAH THALAQ

Meskipun perceraian atau thalaq itu merupakan perbuatan yang halal yang dimurkai Allah Swt, namun mengandung hikmah. Hikmah dibolehkannya thalaq itu adalah karena dinamika kehidupan rumah tangga kadang-kadang menjurus kepada sesuatu yang bertentangan dengan tujuan pembentukan rumah tangga itu. Dalam keadaan begini kalau dilanjutkan juga, rumah tangga akan menimbulkan mudharat kepada dua belah pihak dan orang sekitarnya. Dalam rangka menolak terjadinya mudharat yang lebih jauh, lebih baik ditempuh perceraian dalam bentuk thalaq tersebut. Dengan demikian thalaq dalam Islam hanyalah untuk sesuatu tujuan mashlahat.¹⁰³

⁹⁹ Deperteman Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an...*, hlm. 36.

¹⁰⁰ *Ila'* adalah suami bersumpah tidak akan mengauli (menyetubuhi) isterinya.

¹⁰¹ *Zhihar* adalah perkataan suami kepada isterinya “engkau seperti punggung ibuku”.

¹⁰² *Li'an* adalah suami menuduh isterinya berzina, atau mengingkari anak yang ada dalam kandungan atau anak yang sudah lahir, sedangkan isterinya menolak tuduhan itu.

¹⁰³ Amir Syarifuddin, *Garis-Garis Besar Fiqh*, (Jakarta: Kencana Prenamedia Group, 2003), h. 127-128

BAB IV

PROBLEMATIKA PERCERAIAN PNS DI PENGADILAN AGAMA

SLEMAN TAHUN 2015

A. Faktor-faktor Penyebab Perceraian PNS di Pengadilan Agama Sleman Perspektif hukum Islam

Pendidikan merupakan salah satu media yang paling efektif untuk melahirkan generasi yang memiliki pandangan yang mampu menjadikan keagamaan sebagai bagian yang harus diapresiasi secara konstruktif. Sebab pendidikan bersifat sistematis, dengan tingkat penyebaran yang cukup merata. Lembaga-lembaga pendidikan pendidikan dari berbagai tingkatan telah tersebar luas di berbagai wilayah Indonesia.¹ Bila dikaitkan dengan Undang-undang RI No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.²

Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang tugas merupakan oparatur Negara juga memiliki standar pendidikan tertentu untuk menyandang gelar tersebut, salah satu diantaranya yaitu standar tingkat pendidikan. Pegawai Negeri Sipil (PNS)

¹ Ngainun Naim & Ahmad Syauqi, *Pendidikan Multikultural Kondep dan Aplikasi*, (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2008), hlm. 7

² Undang-undang Republik Indonesia No. 20 tahun 2003, Pasal 3.

merupakan sebuah profesi yang banyak diminati oleh masyarakat, dan seperti ada semacam kebanggaan tersendiri ketika menyandang gelar Pegawai Negeri Sipil (PNS). Profesi Pegawai Negeri Sipil (PNS) memberi pengaruh besar terhadap taraf hidup masyarakat. Perubahan itu tidak hanya pada semakin meningkatnya perekonomian, namun juga meningkatnya kualitas hidup dan pola pikir masyarakat terhadap Pegawai Negeri Sipil (PNS). Sehingga dalam sebuah perkawinan profesi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dianggap dapat memenuhi kebutuhan perekonomian keluarga, dan juga dengan latar belakang pendidikannya dapat meminimalisasi setiap permasalahan dan tidak selalu muaranya pada perceraian. Pasangan suami-istri Pegawai Negeri Sipil (PNS), banyak sekali yang mampu mempertahankan perkawinannya, dan bahkan mereka mampu mengukir berbagai prestasi selama dalam ikatan perkawinan. Mereka mampu mengatur keseimbangan emosi dan kebutuhan hidupnya demi menjaga kelestarian perkawinannya. Namun, di satu sisi ternyata hal tersebut tidak merata dialami oleh para Pegawai Negeri Sipil (PNS), khususnya di Kabupaten Sleman Yogyakarta. Pada tahun 2015 tercatat 50 perkara masuk perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS)³ dan 41 perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang telah diputus.⁴

Fenomena ini sesuai dengan teori yang dikemukakan oleh Sofyan S. Willis yang mengatakan bahwa pendidikan berpengaruh terhadap perjalanan rumah tangga. Dan dalam teori ini juga megatakan bahwa ketika permasalahan terjadi

³ Data dari buku perkara perceraian tahun 2015 pada Pengadilan Agama Sleman Yogyakarta.

⁴ Data dari laporan perkara khusus PP No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 pada Pengadilan Agama Sleman Tahun 2015.

karena persoalan pendidikan maka agama ambil alih dalam mengatasi apapun problematikanya.

Syariat Islam telah mengatur segala aspek kehidupan manusia, yang mana tujuannya adalah mendatangkan masalah dan menghindari mudharat atau yang biasa disebut dengan maqasid syariah. Dalam problematika perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang menjadi sasaran utama maqasid syari'ah adalah *hifz diin* dan *hifz nasl*. Salah satu tujuan melangsungkan pernikahan adalah menyempurnakan separuh agama, hadits nabi dari Anas bin Malik:

إِذَا تَزَوَّجَ الْعَبْدُ فَقَدْ كَمَّلَ نَصْفَ الدِّينِ فَلْيَتَّقِ اللَّهَ فِي النِّصْفِ الْبَاقِي

Artinya: ketika seorang hamba manikah, berarti dia telah menyempurnakan agamanya. Maka bertaqwalah pada Allah pada setengah sisanya (HR Al-Baihaqi dalam Syua'abul Iman dalam As Silsilah Ash Shahihah no. 625).

Faried ma'ruf Noor mengatakan bahwa tujuan perkawinan menurut ajaran Islam ada 6 yaitu:

- a. Untuk menegakkan dan menjunjung tinggi syari'at Islam.
- b. Untuk memelihara berlakunya hubungan biologis.
- c. Untuk menjaga fitrah dan nilai-nilai kemanusiaan.
- d. Untuk mencapai ketentraman hidup.
- e. Untuk mempererat serta memperluas hubungan persaudaraan.
- f. Untuk menjaga kedudukan harta pusaka.⁵

⁵ Faried Ma'ruf Noor, *Menuju Sejahtera Dan Bahagia*, (Jakarta: Al- Ma'ruf, 1983), hlm. 3

Pendapat Faried ma'ruf Noor ini menempatkan pada urutan pertama memelihara agama yang menjadi tujuan pernikahan. Dalam hirarki maqasid syariah, *hifz diin* juga pada urutan pertama yang kemudian *hifz diin* ini menjadi payung dalam maqasid syariah. Ketika lafaz thalaq atau perceraian di ucapkan dalam pernikahan maka bergetar 'arsy karena perkawinan merupakan ikatan yang sakral yang harus dipertahankan keberlangsungannya sebagai salah satu upaya dalam memelihara agama, menamakan ikatan perjanjian antar suami istri itu dengan "*mitsaqan ghalizha*"(perjanjian yang kokoh),⁶ sebagaimana firman Allah di dalam surat an-Nisa' ayat 21 sebagai berikut:

وَأَخَذَ مِنْكُمْ مِيثَاقًا غَلِيظًا ﴿٢١﴾

Artinya: "Dan mereka (isteri-isterimu) telah mengambil dari kamu perjanjian yang kuat."⁷

Selanjutnya orang ataupun anggota keluarga yang pertama mendapatkan implikasi dari perceraian adalah anak-anak dari pasangan suami istri yang melakukan perceraian. Anak adalah merupakan lanjutan darah daging dari orang tua. Anak adalah pengikut dan penguah perkawinan. Anak adalah amanah Allah kepada orang tua, maka melalui perkawinan ini akan terpeliharalah keturunan seseorang (silsilahnya), dan dengannya akan terwujudlah keluarga, kerabat, famili dan ahli waris.⁸ Jelas dalam pernyataan diatas pernikahan merupakan sarana dalam *hifz nasl*, dan ketika terjadi perceraian itu artinya sarana roboh atau hancur,

⁶ Abdul Rahman Ghazali, *Fiqh Munakahat*, (Jakarta: Kencana, 2010), Cet ke-4, h. 211.

⁷Deperteman Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahan*, (Semarang: CP Toha Putra). h. 120.

⁸ Ahmad Usman, *Petunjuk Membina Keluarga Bahagia*, (Surabaya: Toha Putra) hlm. 53

maka pemeliharaan atau penjagaan juga akan ikut hancur, dalam sebuah pernikahan suami istri merupakan elemen terpenting dalam melaksanakan *hifz nasl* yang menjadi salah satu tujuan syari'at Islam.

Dalam hirarki kaidah maqasid syariah *hifz nasl* atau menjaga keturunan menempatkan posisi keempat yang mana kaidah ini bertujuan bukan hanya melindungi keturunan dalam artian memenuhi kebutuhan ekonomi dan curahan kasih sayang, dari sudut sisi lain mempertahankan keutuhan rumah tangga oleh pasangan suami istri juga termasuk dalam *hifz nasl* karena dalam maqasid syariah meliputi segala aspek.

Pengembangan dan keberlangsungan keturunan manusia semuanya dilakukan dalam kehidupan rumah tangga (melalui perkawinan). Oleh karenanya rumah tangga berfungsi sebagai tempat pengembangan keturunan, tempat mempersiapkan lahirnya generasi ummat yang akan mewarisi dan melanjutkan generasi sebelumnya dan pada masa mendatang, sampai sedunia ini mengakhiri peranannya.⁹ Jika telah terjadi perceraian maka tujuan yang disematkan syari'at Islam dalam sebuah pernikahan tidak akan tercapai, karena perceraian menghancurkan segala elemen-elemen dalam pembentukan tujuan tersebut.

Namun demikian seberapa besarpun implikasi dari sebuah perceraian, bukan berarti syariat Islam melarang atau mengharamkan perceraian, di dalam dalil-dalil tentang perceraian mengandung makna kebolehan, artinya karena pernikahan suatu ibadah tidak berdosa bagi orang-orang yang melakukan perceraian. Kebolehan perceraian dalam syari'at Islam sesuai dengan teori yang

⁹ Tatta Herawati Daulae, "Nikah: Suatu Tinjauan Pendidikan Islam", *Darul 'Ilm*, No. 03, Tahun 2015 (01 Januari 2015), hlm. 8.

dipakai dalam penelitian ini yaitu firman Allah terdapat dalam Q.S at-Thalaq (65)
: 1

يَا أَيُّهَا النَّبِيُّ إِذَا طَلَّقْتُمُ النِّسَاءَ فَطَلِّقُوهُنَّ لِعَدَّتِهِنَّ وَأَحْصُوا الْعِدَّةَ

Artinya: “Hai Nabi, apabila kamu menceraikan isteri-isterimu Maka hendaklah kamu ceraikan mereka pada waktu mereka dapat (menghadapi) iddahnya (yang wajar)”.¹⁰

Hadits Nabidi riwayatkan oleh Ibnu Umar r.

عَنْ ابْنِ عُمَرَ - رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُمَا - قَالَ : قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ (أَبْغَضُ الْحَالِ عِنْدَ اللَّهِ الطَّلَاقُ) رَوَاهُ أَبُو دَاوُدَ , وَابْنُ مَاجَهَ , وَصَحَّحَهُ الْحَاكِمُ , وَرَجَّحَ أَبُو حَاتِمٍ إِسْرَافَهُ

Artinya: “Dari Ibnu Umar Radliyallaahu 'anhu bahwa Rasulullah Shallallaahu 'alaihi wa Sallam bersabda: "Perbuatan halal yang paling dibenci Allah ialah cerai." Riwayat Abu Dawud dan Ibnu Majah. Hadits shahih menurut Hakim. Abu Hatim lebih menilainya hadits mursal.¹¹

Dalil-dalil diatas mengandung makna kebolehan bercerai dan tidak ada larangan atau pengharaman, namun merupakan perbuatan di benci karena banyaknya dampak hukum yang timbul akibat perceraian. Artinya perceraianpun mengandung masalah di dalamnya sesuai dengan tujuan utama hukum Islam yakni mencitakan masalah dan menghindari mafsadah jika mempertahankan pernikahan akan mendatangkan kerusakan dan perceraian yang lebih baik maka perceraian mendatangkan masalah.

¹⁰ Deperteman Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an...*, hlm. 120

¹¹ Ibnu Hajar al-Asqalany, *Bulughul Maram min Adillatil al-Ahkam*, alih bahasa oleh Muhammad Syarif Sukandy, (Bandung: PT. AL Ma'rifat, 1996), h. 393.

Pada setiap masa dalam kehidupan masyarakat, tidaklah terlepas dari problem distorsi perkawinan, yang untuk mengakhirinya atau menguraikan ikatannya terpaksa mencari jalan keluar, yaitu perceraian yang legal dengan maksud kemaslahatan bersama dari setiap individu. Percerain tersebut hendaknya merupakan jalan keluar terakhir setelah ikhtiar dengan segala daya upaya guna perbaikan kehidupan perkawinan yang ternyata tidak ada jalan lagi kecuali dengan jalan perceraian yang dilakukan tersebut adalah sebagai *way out* atau pintu darurat terakhir bagi suami istri demi kebahagiaan yang dapat diharapkan sesudah terjadinya perceraian itu.¹² Maka sesuai dengan teori kaidah ushul fiqh:

الضَّرَرُ يُزَالُ¹³

Kaidah ini mengandung makna bahwa apapun bentuk perbuatannya jika mendatangkan mafasadah maka harus dihilangkan, termasuk pernikahan yang mengandung ibadah pada anjurannya ketika keberlangsungannya mendatangkan mafasadah maka harus dihapuskan dengan jalan perceraian sesuai dengan teori diatas “*kemudharatan harus dihilangkan*”. Dalam penerapannya kaidah ini bersifat umum dan meliputi segala aspek fikih, sesuai dengan yang dikemukakan oleh Ahmad al-Nawawi penerapan kaidah di atas meliputi lapangan yang luas di dalam fikih bahkan bisa jadi meliputi seluruh dari materi fikih yang ada.¹⁴

Pernikahan yang pada awalnya bertujuan menciptakan rumah tangga *sakinah mawaddan dan warahmah*, ketika diombang-ambingkan oleh ombak

¹² Djamil Latif, *Aneka Hukum Perceraian di Indonesia* (Jakarta: Bina Ilmu, 1984), hlm. 30.

¹³ Moh. Kurdi Fadal, *Kidah...*, hlm. 6.

¹⁴ A. Djazuli, *Kaidah...*, hlm. 67.

bernama konflik yang terkadang berujung pada kekerasan fisik karena berbagai faktor, pernikahan yang pada mulanya tempat mencurahkan kasih sayang ketika hari-harinya penuh dengan kebencian satu sama lain maka jelas pernikahan ini mendatangkan mafasadah yang begitu besar. Karena ketika masalah tidak bisa diselesaikan dengan musyawarah maka ending terbaik adalah menjauh satu sama lain yaitu dengan jalan perceraian, adanya masa iddah setelah perceraian guna memberikan ruang waktu dari kedua belah pihak suami istri untuk membolak balik dan memikirkan kembali keputusan mereka untuk mengakhiri sebuah hubungan pernikahan.

Salah satu keistimewaan manusia adalah adanya rasa saling mencintai, sekaligus juga bisa saling bertengkar satu sama lainnya, termasuk juga dalam kehidupan rumah tangga. Cinta rupanya dapat juga berdampingan dengan konflik, selama konflik tersebut tidak sampai menimbulkan rasa benci dan dendam. Sebagian dari konflik tersebut ada yang sampai menimbulkan perceraian, namun demikian tidak berarti bahwasanya persengketaan telah selesai, sehingga tidaklah mengherankan akan terjadinya kekecewaan dan ketegangan yang lebih besar dan bahkan sampai pada gangguan psikologi masing-masing pihak. Tetapi demikian terdapat konflik yang sampai menyebabkan perceraian dan bubarnya mahligai perkawinan yang telah dibangun. Sesuatu yang paling ditakutkan dari keretakan rumah tangga adalah perceraian.¹⁵

¹⁵ Hamudah 'Abd al-Ati, *Keluarga Muslim*, terj. Thayib (Jakarta: Bina Ilmu, 1984), hlm. 284-285.

Perceraian yang terjadi dalam mahligai rumah tangga tidak serta merta terjadi begitu saja, tentunya berbagai faktor penyebab terjadi konflik yang berujung pada perceraian. Baik itu faktor internal maupun faktor eksternal. Di Pengadilan Agama Sleman terdapat beberapa faktor penyebab perceraian pada umumnya. Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang mengarungi bahtera rumah tangga layaknya pasangan suami istri pada umumnya, ketika dilanda berbagai masalah yang mana masalah-masalah inilah yang akan melatarbelakangi terjadinya perceraian. Seperti data yang penulis peroleh dari Pengadilan Agama Sleman, dimana data ini merupakan arsip Pengadilan Agama Sleman, bahwa faktor-faktor penyebab perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Pengadilan Agama Sleman pada tahun 2015 sebagai berikut:

**Tabel 2. Faktor-faktor penyebab perceraian Pegawai Negeri Sipil
(PNS) di Pengadilan Agama Sleman¹⁶**

No	Faktor Penyebab Perceraian PNS di Pengadilan Agama Sleman	Jumlah Perkara Perceraian PNS 2015
1	Tidak ada tanggungjawab	4 perkara
2	Gangguan pihak ketiga	1 perkara
3	Tidak ada keharmonisan	8 perkara

Data diatas menunjukkan bahwa ada tiga faktor penyebab perceraian Pegawai Negeri sipil (PNS) di Pengadilan Agama Sleman pada tahun 2015. pertama faktor tidak ada tanggung jawab tercatat ada 4 perkara, faktor gangguan pihak ketiga tercatat ada 1 perkara, dan faktor tidak ada keharmonisan ada 8 perkara. Dari beberapa faktor-faktor penyebab perceraian di Pengadilan Agama Sleman. Tiga faktor tersebut berikut keterangannya.

1. Tidak Ada Tanggung Jawab

Tanggung jawab dalam sebuah pernikahan merupakan hal yang terjadi secara otomatis setelah berlangsungnya ijab qabul. Kemudian tanggung jawab ini akan dijalankan selama ikatan pernikahan masih sah, namun banyak sekali pemicu terjadinya masalah atau problematika pada hal tanggaung jawab tersebut.

¹⁶ Dokumentasi arsip Pengadilan Agama Sleman Yogyakarta dalam buku kontrol akta cerai tahun 2015, dikutip pada tanggal 07 Maret 2016.

Tanggung jawab ini juga merupakan salah satu faktor penyebab terjadinya perselisihan hingga perceraian. Timbulnya masalah tanggung jawab dalam rumah tangga berbagai macam bentuk, dalam kesempatan wawancara dengan Panitera Hakim Pengadilan Agama Sleman (ibu Titik Handriyani, S.H., M.S.I) pertanyaan bagaimanakah bentuk tidak ada tanggung jawab dalam rumah tangga yang menjadi salah satu faktor penyebab perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Pengadilan Agama Sleman?, beliau menuturkan bahwa “ dalam perkara Pegawai Negeri Sipil (PNS) banyak hal yang terjadi seperti contoh, meninggalkan istri, itu artinya tidak tanggung jawab, tidak memberikan nafkah baik itu secara lahir maupun batin, itu termasuk tidak bertanggung jawab arahnya semua kesana. Kemudian contoh lain suami pergi tidak tahu rimbanya kemana maka itu sudah terjadi tidak ada tanggung jawab, atau masih dalam satu rumah tidak satu kamar dan tidak saling mempedulikan sudah tidak tanggung jawab. Unsur-unsur tersebut mengindikasikan tidak adanya tanggung jawab.”¹⁷ Berdasarkan wawancara diatas menunjukkan bahwa permasalahan yang menjadi faktor penyebab perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) sampai pada titik tidak adanya tanggung jawab dari berbagai sebab yang kemudian bermuara pada perceraian yang menghancurkan yang namanya pernikahan.

Pernikahan sebagai ikatan lahir batin antara seorang laki-laki dengan seorang perempuan hendaknya jangan begitu saja di sia-siakan, proses pernikahan bisa dikatakan sulit bagi sebagian orang namun menjaga ikatan pernikahan yang telah ada justru lebih sulit, masing-masing suami istri jika menjalankan

¹⁷ Wawancara dengan Ibu Titik Handriyani, Panitera Muda Hukum Pengadilan Agama Sleman, Tanggal 28 Desember 2016.

kewajibannya dan memperhatikan tanggung jawabnya akan terwujudlah ketentraman dan ketenangan hati sehingga sempurna kabahagiaan suami istri tersebut.¹⁸

Namun dalam menjalani kehidupan rumah tangga yang setelah akad adanya beban tanggung jawab secara otomatis tidak semua pasangan dapat memenuhi tanggung jawab tersebut. Tidak adanya tanggung jawab ini muncul karena berbagai sebab, baik itu sebab yang muncul dari internal ataupun eksternal. Beban tanggung jawab ini tidak hanya meliputi tanggung jawab dalam hal soal nafkah, namun lebih dari sekedar nafkah, tanggung jawab juga harus diwujudkan dalam hal perhatian satu sama lain. Seorang laki-laki yang sudah menikahi perempuan maka tanggung jawab secara keseluruhan yang dulunya diemban oleh orang tua atau wali perempuan maka menjadi tanggung jawab suami pasca pernikahan. Ketika orang tua atau wali dari perempuan menyerahkan putrinya melalui jalan akad pernikahan maka besar kecil tanggung jawab adalah menjadi tanggungan suami.

Namun terkadang rasa tanggung jawab hanya bergelora pada awal-awal masa pernikahan, ketika ada masalah yang timbul maka ikatan tanggung jawab mulai melonggar bahkan sampai lepas, artinya tidak adanya tanggung jawab sama sekali di dalam pernikahan, yang selanjutnya karena tidak adanya tanggung jawab ini dijadikan sebagai alasan untuk melakukan perceraian yang dianggap sebagai jurus ampuh dalam sebuah penyelesaian. Pernikahan yang merupakan sarana tempat menyalurkan kasih sayang yang wujudnya berupa tanggung jawab, ketika

¹⁸ Sayyid Sabiq, *fiqh Sunnah Jilid 7*, (Bandung: PT. AL-Ma'ruf, 1987), hlm. 51.

kasih sayang ini sudah tidak berwujud lagi maka pasangan suami istri merasa tidak ada lagi tujuan dari pernikahan. Kemudian mereka akan memutuskan untuk berpisah karena sudah tidak adalah proses menerima dan memberi karena dalam tanggung jawab ada *take and give*.

Masalah tanggung jawab ini juga diatur dalam Kompilasi Hukum Islam pada Pasal 80 yang mengatur kewajiban suami terhadap istri dan keluarganya¹⁹ yaitu:

- a. Suami adalah pembimbing terhadap istri dan rumah tangganya, akan tetapi hal-hal urusan rumah tangga yang penting diputuskan oleh suami istri bersama.
- b. Suami wajib melindungi istrinya dan memberikan segala sesuatu keperluan rumah tangga sesuai dengan kemampuannya.
- c. Suami wajib memberikan pendidikan agama kepada istrinya dan memberi kesempatan belajar pengetahuan yang berguna bagi nusa, bangsa dan negara.
- d. Sesuai dengan penghasilannya suami menanggung:
 - 1) Nafkah, kiswah, dan tempat kediaman bagi istri dan anak.
 - 2) Biaya rumah tangga, biaya perawatan, dan biaya pengobatan bagi istri dan anak.
 - 3) Biaya pendidikan bagi anak.

¹⁹ Tim redaksi nuansa aulia, *Kompilasi Hukum Islam*, (Bandung, Nuansa Aulia, 2015), hlm. 23.

- e. Kewajiban suami terhadap istrinya seperti tersebut pada ayat 4 huruf a dan b di atas mulai berlakunya tamkin sempurna dari istri.
- f. Istri dapat membebaskan kewajiban suami dari kewajiban terhadap dirinya sebagaimana tersebut pada ayat 4 huruf a dan b.
- g. Kewajiban suami sebagaimana dimaksud ayat 5 gugur apabila istri nusyuz.

2. Gangguan Pihak Ketiga

Terbentuknya sebuah keluarga diawali dengan terjalinnya ikatan pernikahan antara sepasang manusia yang timbul ketertarikan. Seorang laki-laki yang menjadi suami seseorang perempuan yang menjadi istri. Keduanya memiliki peran yang saling melengkapi untuk membentuk keluarga harmonis. Keharmonisan keluarga dalam rumah tangga adalah kebutuhan yang harus selalu dijaga agar keutuhan cinta kasih tidak hilang. Akan tetapi keharmonisan itu tidak selalu seimbang, dan adakalanya berkurang hingga sedikit demi sedikit hilang. Salah satu penyebabnya yakni apabila adanya gangguan pihak ketiga.

Gangguan pihak ketiga dalam sebuah rumah tangga, melalui berbagai jalan baik itu gangguan pihak ketiga secara langsung, atau pun tidak langsung seperti via SMS, BBM, WA, LINE, FACEBOOK dan lain sebagainya sosial media yang banyak digunakan oleh masyarakat. Model atau jenis adanya indikasi gangguan pihak ketiga dalam rumah tangga seperti di tuturkan oleh Ibu Titik selaku Panitera Muda Hukum di Pengadilan Agama Sleman, dengan pertanyaan bagaimanakah ibu tentang gangguan pihak ketiga dalam rumah tangga yang menjadi salah satu faktor penyebab perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS)?, beliau mengatakan bahwa berbagai macam “gangguan pihak ketiga bisa melalui

HP, dan tidak harus melakukan hubungan sex itu yang merupakan gangguan pihak ketiga, telponan, ketemuan itu sudah termasuk gangguan pihak ketiga, dan yang lebih parah lagi jika gangguan pihak ketiga yang menjurus pada perzinahan. Salah satu indikasi adanya gangguan pihak ketiga sibuk telponan, smsan, hp ditutup tutupi, tidak ada lagi saling keterbukaan. Kemudian janji ketemuan, sering ngasi uang, beliin sesuatu untuk nyenangkan temannya itu yang merupakan orang pihak ketiga. Hal ini merupakan gangguan pihak ketiga.”²⁰ Adanya gangguan pihak ketiga dalam rumah tangga, akan memberikan potensi besar terjadinya perselingkuhan, karena hadirnya pihak ketiga merupakan jembatan menuju perselingkuhan.

Perselingkuhan adalah hubungan seseorang dengan orang lain yang bukan pasangannya. Hubungan tersebut merupakan hubungan individu yang seharusnya dilakukan oleh pasangannya, baik suami atau istri. Kasus perselingkuhan bisa menghampiri siapa saja tanpa mengenal status termasuk Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Disebutkan dalam sebuah hadis berikut:

قال ابو داود كتب الي حسين بن حريث المروزي حدثنا الفضل بن

موس عن الحسين بن واقد عن عمارة بن ابي حفصة عن عكرمة عن ابن عباس قال : جاء

²⁰ Wawancara dengan Ibu Titik, Panitra Hukum Pengadilan Agama Sleman, pada Tanggal 28 Desember 2016.

رجل الى النبي صلى الله عليه وسلم فقال : ان امرأتي لا تمنع يد لامس قال غربها قال
 اخاف ان تتبعها نفسي قال قال فاستمتع بهاز.²¹

Pada hadis di atas dijelaskan bahwa dahulu pada zaman Rasulullah, terdapat seseorang sahabat yang memiliki istri. Istri tersebut mudah tertarik kepada laki-laki lain yang bukan suaminya, dan membiarkan dirinya disentuh oleh laki-laki lain. Hal ini diketahui oleh suaminya, kemudian suaminya mengadukan hal tersebut kepada Rasulullah. Lalu Rasulullah memerintahkan agar istri semacam itu dicrai saja. Akan tetapi, saran Rasulullah ditolak, dengan alasan dia merasa keberatan untuk bercerai dari istri yang sangat dicintainya. Dengan alasan tersebut, Rasulullah kemudian melarangnya.

Hadis ini memberikan indikasi bahwa perselingkungan dalam Islam itu dilarang karena akan mendatangkan mafsadah yang sangat besar baik itu bagi suami, ataupun istri dan juga anak-anak orang yang terlibat dalam perselingkuhan tersebut. Perselingkuhan juga merupakan unsur-unsur yang akan mendekati pelakunya pada perbuatan zina dan larangan atas perbuatan ini sudah jelas di dalilnya dalam al-Quran al-Isra ayat 32:

وَلَا تَقْرَبُوا الزَّيْنَىٰ إِنَّهُ كَانَ فَحِشَةً وَسَاءَ سَبِيلًا ﴿٣٢﴾

Artinya: “Dan janganlah kamu mendekati zina. Sesungguhnya zina itu adalah suatu perbuatan yang keji dan suatu jalan yang buruk.”²²

²¹

²² Deperteman Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an...*, hlm. 285.

Islam melarang adanya perselingkuhan dalam pernikahan dengan dasar hukum dalil diatas, maka ini senada dan seirama dengan undang-undang di Indonesia yang memerintah untuk saling setia dan hormat menghormati antara suami dan istri, perintah ini terdapat dalam undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan Pasal 33 dijelaskan mengenai hak dan kewajiban suami istri, yaitu suami istri wajib saling mencintai, hormat menghormati, setia dan memberi bantuan lahir batin yang satu kepada yang lain.²³ Jika suami istri melalaikan kewajibannya masing-masing, maka salah satu pihak dapat mengajukan gugatan kepada pengadilan. Dalam Pasal 30 huruf a penjelasan atas undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, juga disebutkan alasan-alasan yang dapat dijadikan dasar untuk perceraian, salah satunya adalah apabila salah satu pihak berzina.

Problematika tentang adanya pihak ketiga dalam sebuah pernikahan, yang kemudian bermuara pada perzinahan dan berujung pada perceraian. Maka perceraian disini adalah perceraian yang mendatangkan masalah dan menghindari mafsadah yang sejalan dengan tujuan syariat Islam. Laki-laki ataupun perempuan yang melakukan perzinahan ketetapan hukumannya sudah Allah jelaskan melalui firmanNya surat An-Nuur ayat 2:

²³ Tim redaksi nuansa aulia, *Kompilasi...*, hlm. 83.

الزَّانِيَةُ وَالزَّانِيَ فَاجْلِدُوا كُلَّ وَاحِدٍ مِّنْهُمَا مِائَةَ جَلْدَةٍ وَلَا تَأْخُذْكُمْ بِهِمَا رَأْفَةٌ فِي دِينِ اللَّهِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ وَلَيَشْهَدَ عَذَابُهُمَا طَائِفَةٌ مِّنَ الْمُؤْمِنِينَ ﴿٢٤﴾

Artinya: “Perempuan yang berzina dan laki-laki yang berzina, Maka deralah tiap-tiap seorang dari keduanya seratus dali dera, dan janganlah belas kasihan kepada keduanya mencegah kamu untuk (menjalankan) agama Allah, jika kamu beriman kepada Allah, dan hari akhirat, dan hendaklah (pelaksanaan) hukuman mereka disaksikan oleh sekumpulan orang-orang yang beriman.”²⁴

3. Tidak Ada Keharmonisan

Sakinah mawaddah dan *warahmah* merupakan tujuan dari setiap pernikahan, namun dalam proses pencapaian pada level *sakinah mawaddah* dan *warahmah* ini tidak sedikit masalah atau pun konflik yang akan dilalui. Akan ada banyak masalah dan akan silih berganti datangnya konflik. Konflik-konflik kecil yang mulanya terjadi akan menimbulkan ketidakharmonisan, dimana terkadang hanya karena masalah berbeda pendapat tentang sesuatu, beda pandangan dalam menyikapi juga akan menimbulkan pertengkaran yang pada akhirnya pertengkaran-pertengkaran tersebut dalam pernikahan seperti rayap yang mengerogoti sebuah bangunan kokoh bernama pernikahan yang kelak bangunan itu akan hancur jika rayap terus menerus menggerogotinya. Demikian juga pernikahan akan berujung pada perceraian jika terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran yang kemudian tidak adanya keharmonisan.

²⁴ Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an...*, hlm. 350.

Membahas masalah ketidakharmonisan yang menjadi salah satu factor penyebab perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) DI Pengadilan Agama Sleman. Maka penulis melakukan wawancara bersama Panitera Muda Hukum Pengadilan Agama Sleman (Ibu Titik Handriyani) terkait masalah ketidakharmonisan, dengan pertanyaan apakah penyebab timbulnya ketidakharmonisan dalam rumah tangga?, maka beliau menjawab bahwa “ dari berbagai macam masalah sebelumnya, itu akan lari pada tidak harmonis, kalau sudah tidak harmonis akan terjadi pertengkaran, ribut terus itu juga otomatis tidak harmonis, saling mendiamkan itu juga pertengkaran yaitu pertengkaran batin, saling diam jangan diartikan tidak terjadi apa-apa. Memang tidak pernah bertengkar secara langsung karena pada tetangga, malu pada anak, tapi proses diam itu melahirkan ketidakharmonisan.”²⁵ Pernyataan ini menunjukkan bahwa ketidakharmonisan disebabkan oleh masalah-masalah lain yang mendahuluinya, seperti beberapa perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Pengadilan Agama Sleman.

Perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) no.726/pdt.G/2015/PA slm. Berikut sebab-sebab yang mendahului ketidakharmonisan dalam rumah tangga Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang berperkara:

- a. Tidak adanya tanggung jawab, yang kemudian berujung pada tidak dipenuhi nafkah lahir maupun batin.
- b. Kurangnya rasa hormat-menghormati satu sama lain.

²⁵ Wawancara dengan Ibu Titik, Panitera Hakim Pengadilan Agama Sleman, pada Tanggal 28 Desember 2016.

- c. Salah satu pihak merasa sudah tidak dihargai lagi sebagai seorang suami sehingga izin dari suami dianggap tidak penting ketika ingin bepergian.
- d. Cemburu buta yang berlanjut pada saling mencurigai dan pertengkaran.
- e. Pisah rumah, karena sering bertengkar.

Menurut ibu Titik Handriyani Panitera Muda Hukum Pengadilan Agama Sleman, tanggung jawab itu meliputi berbagai hal, tanggung jawab melindungi, menjaga dan juga menafkahi, apabila sudah tidak ada nafkah lahir batin maka itu merupakan indikasi tidak adanya tanggung jawab, kemudian rasa hormat menghormati harus ditanam dalam diri setiap pasangan suami istri, agar terbina rumah tangga *sakinah mawaddah warahmah* sebagai tujuan pernikahan, apabila rasa itu sudah hilang maka ketidakharmonisanlah yang akan mengendalikan rumah tangga yang kemudian menjadi faktor penyebab perceraian. Cemburu buta menjadi salah satu penyebab ketidakharmonisan, yang mana ini juga merupakan implikasi dari masalah-masalah sebelumnya, karena jika telah ada satu masalah maka masalah-masalah selanjutnya hanya akan jadi pengikut untuk memicu pertengkaran, apabila pertengkaran terus terjadi maka tinggal dalam rumah satu atap sudah tidak nyaman lagi, kemudian pisah rumah. Pisah rumah bukan akan meredakan masalah karena setiap masalah itu di musyawarahkan dibicarakan bukan di tinggal atau didiamkan. Seperti pepatah Jawa mengatakan “*ono perkoro dirembuk*”.²⁶

²⁶ Wawancara dengan Ibu Titik, Panitera Muda Hukum Pengadilan Agama Sleman, pada Tanggal 28 Desember 2016.

Di Indonesia Kompilasi Hukum Islam yang merupakan sebuah aturan yang mengatur masalah perdata masyarakat yang beragama Islam termasuk hal pernikahan, di dalam Kompilasi Hukum Islam hal tanggung jawab di sebutkan pada Pasal 80 yang mengatur kewajiban suami istri dan keluarganya.²⁷ Kewajiban nafkah juga disebutkan dalam al-Qur'an surah al-Baqarah ayat 228:

وَهُنَّ مِثْلُ الَّذِي عَلَيْهِنَّ بِالْمَعْرُوفِ

Artinya: “Dan Para wanita mempunyai hak yang seimbang dengan kewajibannya menurut cara yang ma'ruf.”²⁸

Islam juga telah mengatur kadar nafkah yang harus diberikan oleh seorang suami, yaitu nafkah yang sesuai dengan kadar kemampuan suami, artinya tidak ada ketentuan pasti berapa nafkah yang harus diberikan suami kepada istrinya, hal ini dijelaskan dalam firman Allah surah al-Baqarah ayat 233:

وَعَلَى الْمَوْلُودِ لَهُ رِزْقُهُنَّ وَكِسْوَتُهُنَّ بِالْمَعْرُوفِ لَا تُكَلَّفُ نَفْسٌ إِلَّا وُسْعَهَا

Artinya: “Dan kewajiban ayah memberi Makan dan pakaian kepada Para ibu dengan cara ma'ruf. seseorang tidak dibebani melainkan menurut kadar kesanggupannya.”²⁹

Selain kewajiban suami terhadap istri dan keluarga, istri juga memiliki kewajiban terhadap suaminya yaitu kewajiban taat dan patuh kepada suami sepanjang hal itu tidak keluar dari garis batas syari'at Islam, hal ini diatur dalam Pasal 83 ayat (1) kewajiban utama bagi seorang istri ialah berbakti lahir dan batin

²⁷ Tim redaksi nuansa aulia, *Kompilasi...*, hlm. 23.

²⁸ Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an...*, hlm. 36.

²⁹ Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an...*, hlm. 37

kepada suami di dalam yang dibenarkan oleh hukum Islam. Ayat (2) istri menyelenggarakan dan mengatur keperluan rumah tangga sehari-hari dengan sebaik-baiknya.³⁰ Salah satu penyebab munculnya ketidakharmonisan dalam rumah tangga pada perkara ini yaitu istri tidak lagi mengormati suaminya, hal ini di buktikan ketika istri ingin bepergian tidak lagi meminta izin pada suaminya, wajar jika perselisihan, pertengkaran terjadi bila rasa hormat satu sama lain sudah tidak ada lagi. Dalam ayat (2) Pasal di atas menyebutkan bahwa istri harus berbakti kepada suami, wujud dari bakti tersebut berbagai macam bentuk salah satunya yaitu menghormati suami, menghargai suami, dalam hal perbuatan meminta izin bila akan bepergian juga merupakan wujud dari berbaktinya seorang istri pada suaminya.

Tanggung jawab, rasa hormat menghormati merupakan hal yang harus ada dalam sebuah pernikahan, apabila unsur-unsur itu sudah tidak terwujud maka perelisihan dan pertengkaran akan menjadi bom peledak dalam rumah tangga yang akan menyebabkan terjadinya perceraian. Cemburu merupakan wujud dari kasih sayang yang mesti ada dalam hubungan pernikahan, artinya dengan adanya rasa cemburu maka masing-masing pihak akan merasa saling memiliki dan apabila hadir pihak ketiga tentunya tidak akan ada yang bisa menerima begitu saja. Namun jika rasa cemburu itu merupakan cemburu buta maka hal ini bukan wujud dari kasih sayang tapi merupakan penyebab terjadinya pertengkaran yang bermuara pada ketidakharmonisan, kemudian akan berlabuh pada perceraian.

³⁰ Tim redaksi nuansa aulia, *Kompilasi...*, hlm. 26.

Artinya cemburu itu boleh saja namun jangan cemburu buta tanpa alasan yang tidak jelas.

Kemudian apabila suami istri sudah tidak lagi melakukan kewajibannya masing-masing, dan terjadi pertengkaran dan perselisihan disebabkan oleh hal ini, yang mana rumah tangganya sudah tidak dapat lagi dilanjutkan karena jika dilanjutkan akan mendatangkan mudharat bagi berbagai pihak maka boleh mengajukan perceraian ke pengadilan, hal ini disebutkan dalam Kompilasi Hukum Islam Pasal 77 ayat (5) jika suami istri melalaikan kewajibannya masing-masing dapat mengajukan gugatan kepada Pengadilan Agama.³¹ Gugatan cerai yang diajukan oleh suami pada perkara ini sesuai dengan pernyataan dalam Kompilasi Hukum Islam Pasal 7 ayat (5) tersebut.

Perkara no 469/ptd.G/2015/ PA. Slm, berikut sebab-sebab munculnya ketidakharmonisan dalam rumah tangga mereka:

- a. Tidak adanya rasa cinta dari awal pernikahan.
- b. Tidak ada kemesraan ketika melakukan hubungan suami istri.
- c. Berkata-kata kasar yang menyakitkan hati.
- d. Tidak menepati janji yang dibuat sebelum pernikahan yaitu membangun rumah sendiri.
- e. Tidak adanya waktu untuk bersama.
- f. Adanya keinginan adopsi anak dengan alasan tidak wajar.
- g. Tidak ada rasa pengertian.
- h. Berlaku mesra didepan umum namun tidak ketika dirumah.

³¹ Tim redaksi nuansa aulia, *Kompilasi...*, hlm. 23.

Hasil wawancara pada perkara ini yang merupakan komentar dari Panitera Muda Hukum (Ibu Titik Handriyani) terkait sebab-sebab ketidakharmonisan bahwa, “sebab ketidakharmonisan yang menjadi faktor penyebab terjadinya perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) yaitu tidak adanya rasa cinta dari awal pernikahan, cinta akan merupakan sebuah rasa yang tidak bisa diukur dan dilihat oleh mata, namun dirasakan oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Apabila dalam pernikahan sudah tidak ada rasa cinta maka ketidakharmonisan akan timbul, masalah-masalah akan datang beruntun seperti dalam perkara ini. Karena dari awal pernikahan sudah tidak ada rasa cinta, maka masalah akan banyak berdatangan dan dalam perkara ini juga merupakan perkara yang paling banyak sebab-sebab ketidakharmonisan di dalamnya. Tidak ada kemesraan dalam berhubungan suami istri itu karena tidak adanya rasa cinta. Berkata-kata kasar kepada pasangan itu juga akibat dari tidak adanya rasa cinta. Tidak ingin meluangkan waktu bersama juga karena tidak adanya rasa cinta, karena jika ada rasa cinta pasti ingin terus bersama. Dalam hal ingin mengadopsi anak, juga tidak terlepas dari hal karena tidak adanya rasa cinta, karena lahirnya anak dari sebuah pernikahan merupakan buah dari rasa cinta. Mengenai hal kebohongan tentang kemesraan didepan umum, bisa jadi itu hanya upaya untuk menutupi kondisi rumah tangganya agar tidak diketahui orang lain.”³²

Pernikahan merupakan wadah untuk menyalurkan kasih sayang, hal ini Allah jelaskan dalam firmanNya suarah ar-Ruum ayat 21:

³² Wawancara dengan Ibu Titik Handriyani, Panitera Muda Hukum Pengadilan Agama Sleman, Tanggal 28 Desember 2016.

وَمِنْ ءَايَاتِهِ أَنْ خَلَقَ لَكُمْ مِنْ أَنْفُسِكُمْ أَزْوَاجًا لِتَسْكُنُوا إِلَيْهَا وَجَعَلَ بَيْنَكُمْ
مَوَدَّةً وَرَحْمَةً إِنَّ فِي ذَلِكَ لَآيَاتٍ لِقَوْمٍ يَتَفَكَّرُونَ ﴿٦٠﴾

Artinya: “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.”³³

Saling mencintai antara suami dan istri juga dijelaskan dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI) pada Pasal 77 ayat (2) Suami istri wajib saling mencintai, hormat mengormati, setia dan memberi bantuan lahir batin yang satu kepada yang lain.³⁴ Dalam pasal ini disebutkan wajib saling mencintai tujuannya ialah untuk mempertahankan keutuhan rumah tangga, karena suami istri yang saling mencintai dan menghormati akan bisa menghadapi berbagai ujian dalam rumah tangganya. Namun apabila rasa cinta yang sudah tidak ada maka masalah kecil akan dibesar-besarkan dan masalah besar akan jadi pertengkaran. Dari pertengkaran ini akan lahir ketidakharmonisan yang kemudian, perceraianlah solusi terbaiknya. Kewajiban berkasih sayang dan saling mencintai dalam Kompilasi Hukum Islam sejalan atau sesuai dengan ayat al-Qura'an diatas yang mengatakan bahwa menciptakan istri-istri dari jenismu agar merasa tentram dan menghadirkan rasa kasing sayang, artinya pernikahan melahirkan kasing sayang. Ketika pernikahan yang tujuannya untuk berkasih sayang berubah jadi ladang kebencian di hiasai dengan pertengkaran dan perselisihan maka perceraian lebih baik dari pada mempertahankan pernikahan.

³³ Deperteman Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an...*, hlm. 306.

³⁴ Tim redaksi nuansa aulia, *Kompilasi...*, hlm. 23.

Perkara no 781/pdt.G/2015/ PA. Slm, berikut sebab-sebab munculnya ketidakharmonisan dalam rumah tangga Pegawai Negeri Sipil (PNS):

- a. Terjadinya kekerasan mental, yang menimbulkan rasa tidak nyaman.
- b. Menginap penyakit kelainan mental.
- c. Perbedaan pendapat dalam mengurus rumah tangga.

Hasil wawancara bersama Panitera Muda Hukum (Ibu Titik Handriyani) mengatakan, bahwa kekerasan mental yang di alami oleh salah satu pihak baik itu suami ataupun istri sangat mempengaruhi keharmonisan rumah tangga, ketika kekerasan mental ini terus berlanjut maka pertengkaran dan perselisihan pasti akan terjadi. Baik itu pertengkaran langsung atau pun pertengkaran batin yaitu saling mendiamkan antara suami dan istri. tinggal dalam satu rumah satu kamar namun tidak saling bertegur sapa, di dalam rumah tangga hal yang demikian sungguh sangat tidak nyaman. Kemudian penyebab ketidakharmonisan bukan hanya pada hal tanggung jawab, rasa cinta dan lain sebagainya. Ketidakharmonisan juga muncul karena hal yang sepele yaitu berbeda prinsip, seperti dalam kasus ini perbedaan pendapat dalam hal mengurus rumah tangga menjadi sebab ketidakharmonisan yang kemudian melakukan perceraian. Penyebab lain munculnya ketidakharmonisan yaitu kelainan mental, apabila salah satu pasangan mengidap penyakit kelainan mental bahkan sering melakukan hal tidak senonoh seperti dalam kasus ini maka pihak yang satu lagi sudah tentu pasti tidak akan merasa nyaman, karena naluri seorang wanita yang mana posisinya sebagai seorang istri dalam kasus ini ingin diperlakukan secara baik oleh

suaminya, ketika rasa nyaman sudah tidak ada maka pertanda keharmonisan mulai luntur, maka perceraian juga jalan keluar dari semua problematika yang terjadi.³⁵

Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) ada 4 jenis yaitu kekerasan secara fisik, kekerasan psikis, kekerasan seksual, dan penelantaran rumah tangga. Sebab-sebab munculnya ketidakharmonisan dalam perkara diatas telah memenuhi dua jenis KDRT yaitu pertama kekerasan psikis di buktikan dengan adanya kekerasan mental yang dilakukan oleh Tergugat yaitu suami kepada Penggugat selaku seorang istri. Kedua kekerasan seksual, hal ini di buktikan bahwa Tergugat (suami) mempunyai kelainan mental, suka melakukan hal-hal tidak senonoh sehingga Penggugat (istri) sampai ketakutan dengan perbuatan Tergugat (suami). Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) harus di hapuskan hal ini termaktub dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 *tentang penghapusan kekerasan dalam rumah tangga atau KDRT*. Dalam praktek dilapangan yang menjadi objek dari KDRT adalah istri karena kelemahan fisik dan kelembutan dari sisi tabiat yang ada pada istri sebagai sebagai wanita, sehingga hal ini dimanfaatkan oleh suami untuk melkaukan KDRT. Islam mewajibkan para suami untuk memperlakukan istri sebaik-baiknya, firman Allah suarh an-Nisa' ayat 19:

وَعَاشِرُوهُنَّ بِالْمَعْرُوفِ ج

Artinya: “Dan bergaullah dengan mereka (istri-istri) secara patut.”³⁶

³⁵ Wawancara dengan Ibu Titik Hanriyani, Panitera Muda Hukum Pengadilan Agama Sleman, Tanggal 28 Desember 2016

Apabila terjadi KDRT dalam pernikahan maka boleh mengajukan perceraian, KDRT sebagai alasannya. Hal ini disebutkan dalam Kompilasi Hukum Islam bahwa perceraian dapat terjadi karena alasan atau alasan-alasan Pasal 116 huruf d, salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak lain.³⁷ Namun terkadang masalah KDRT ini tumpang tindih dengan cara menasehati atau mengajarkan istri yang telah Allah atur dalam al-Quran surah an-Nisa' ayat 34:

وَالَّتِي تُخَافُونَ نُشُوزَهُنَّ فَعِظُوهُنَّ وَاهْجُرُوهُنَّ فِي الْمَضَاجِعِ وَاضْرِبُوهُنَّ
فَإِنْ أَطَعْنَكُمْ فَلَا تَبْغُوا عَلَيْهِنَّ سَبِيلًا إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلِيمًا كَبِيرًا ﴿٣٤﴾

Artinya: “Wanita-wanita yang kamu khawatirkan nusyuznya, Maka nasehatilah mereka dan pisahkanlah mereka di tempat tidur mereka, dan pukullah mereka. kemudian jika mereka mentaatimu, Maka janganlah kamu mencari-cari jalan untuk menyusahkannya. Sesungguhnya Allah Maha Tinggi lagi Maha besar.”³⁸

Ayat ini menjelaskan bagaimana cara mendidik istri yang *nusyuz*³⁹ atau durhaka. Namun dalam praktek dilapangan masyarakat berlindung dibalik tameng ayat ini dengan alasan bahwa KDRT yang mereka lakukan merupakan cara untuk mendidik istri. Dalam hal lain KDRT tidak hanya terjadi karena alasan ingin mendidik istri, kadang kala karena perselisihan dan pertengkaran yang sering terjadi akan memancing emosi satu sama lain antara suami dan istri sehingga kemarahan tidak dapat dikontrol lagi maka terjadilah kekerasan fisik. Kemudian juga kekerasan psikis sebagai wujud kemarahan, menelantarkan kehidupan istri

³⁶ Deperteman Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an...*, hlm. 80.

³⁷ Tim redaksi nuansa aulia, *Kompilasi...*, hlm. 34.

³⁸ Deperteman Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an...*, hlm. 84.

dan anak juga termasuk bagian dari KDRT, hal ini muncul karena sudah tidak ada lagi rasa tanggung jawab karena tidak adanya keharmonisan dalam rumah tangga.

Perkara no 168/pdt.G/2015/ PA. Slm, berikut sebab-sebab munculnya ketidakharmonisan dalam rumah tangga Pegawai Negeri Sipil (PNS):

- a. Adanya konflik antar kedua belah pihak keluarga suami dan istri.
- b. Merasa berbeda strata satu sama lain.
- c. Adanya sikap tidak saling mendukung antara suami dan istri.
- d. Terjadi miss komunikasi, sehingga ketika ada masalah tidak pernah ada titik temu.
- e. Salah satu pasangan dihukum karena tindak kriminal.

Pada perkara no 168/pdt.G/2015/ PA. Slm, menurut Panitera Muda Hukum (Ibu Titik Handriyani) sebagai narasumber pada wawancara penelitian ini mengomentari setiap sebab-sebab munculnya ketidakharmonisan dalam rumah tangga pasangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) ini, konflik yang melibatkan pihak keluarga dalam pernikahan itu banyak sekali terjadi, karena pasangan suami istri yang baru menikah kadang lupa kalau status mereka sudah berubah, mereka masih terbiasa dengan keadaan apa-apa lapor ke keluarga, padahal mereka juga sedang membangaun sebuah keluarga yang sudah ada pemimpinnya yaitu suami, jika terjadi masalah-masalah kecil dibicarakan atau dimusyawahkan jangan langsung lapor pada masing-masing pihak keluarga, karena rumah tangga dan konflik yang tetajadi hanya akan pahami oleh orang yang mengalami, karena sangat berbeda pandangan orang yang mengalami dengan orang yang mendengarkan cerita orang yang mengalami masalah tersebut, setiap keluarga memiliki naluri membela pihak

keluarganya. Hal inilah yang akan memicu pertengkaran antara suami istri karena masing-masing pihak merasa benar. Kemudian buntut dari sebab diatas adalah masing-masing pihak keluarga merasa paling hebat paling baik, dan paling dalam segala hal, sehingga perbedaan strata akan menjadi masalah besar yang mana imbasnya juga pada keutuhan pernikahan pasangan ini. Kemudian masalah ini akan mulai menimbulkan ketidakharmonisan dalam rumah tangga. Kemudian dalam perkara ini konflik-konflik yang terjadi mengakibatkan terjadi miss komunikasi antara suami dan istri. Hal ini terjadi karena masing-masing pihak sudah mulai merasa benci dengan pasangannya merasa dia yang benar sehingga masalah apapun di diamkan saja, sekali lagi saya katakan diam itu bukan berarti tidak ada perselisihan, diam itu bermakna telah terjadinya perselisihan batin. Masalah sudah banyak menumpuk ditambah lagi suami melakukan kejahatan kriminal bahkan sampai dihukum, maka masalah ini sudah cukup untuk melengkapi masalah-masalah sebelumnya yang memantapkan hati istri untuk melakukan perceraian, karena merasa sudah tidak ada lagi yang harus dipertahankan dalam sebuah pernikahan.⁴⁰

Dalam perkara ini pertengkaran antara suami istri terus menerus terjadi, masalah silih berganti datang, pertengkaran ini sepertinya sudah tidak ada titik temunya, karena setiap masalah ditempuh dengan cara bertengkar, setiap konflik dihadapi dengan perselisihan. Dalam Islam pertengkaran yang terus menerus terjadi antara suami dan istri dalam sebuah pernikahan itu dinamakan dengan

⁴⁰ Wawancara dengan Ibu Titik Handriyani, Panitera Muda Hukum Pengadilan Agama Sleman, Tanggal 28 Desember 2016

*siqaq*⁴¹, dan jalan penyelesaiannya telah Allah jelaskan dalam al-Qur'an surah an-Nisa' ayat 35:

وَإِنْ خِفْتُمْ شِقَاقَ بَيْنِهِمَا فَابْعَثُوا حَكَمًا مِّنْ أَهْلِهِ وَحَكَمًا مِّنْ أَهْلِهَا إِنْ يُرِيدَا إِصْلَاحًا يُوَفِّقِ اللَّهُ بَيْنَهُمَا إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلِيمًا خَبِيرًا ﴿٣٥﴾

Artinya: “Dan jika kamu khawatirkan ada persengketaan antara keduanya, Maka kirimlah seorang hakam dari keluarga laki-laki dan seorang hakam dari keluarga perempuan. jika kedua orang hakam itu bermaksud Mengadakan perbaikan, niscaya Allah memberi taufik kepada suami-isteri itu. Sesungguhnya Allah Maha mengetahui lagi Maha Mengenal.”⁴²

Dalam ayat ini dijelaskan bahwa untuk menyelesaikan masalah pertengkaran yang selalu terjadi dalam sebuah rumah tangga maka didatangkan dua orang hakam dari masing-masing pihak keluarga untuk menyelesaikan masalah yang terjadi. Cara ini ditempuh untuk menemukan titik terang agar konflik ini berakhir, dan ayat ini bukan bermakna menutup jalan perceraian dalam pernikahan namun ini merupakan solusi ampuh untuk meredakan konflik antara pihak-pihak yang berselisih. Hakam dalam ayat ini merupakan juru damai untuk menyelesaikan konflik yang terjadi dalam rumah tangga orang yang berselisih.

Namun jika perselisihan ini sudah tidak bisa didamaikan dan rumah tangga tidak bisa dipertahankan lagi maka perselisihan terus menerus ini dapat dijadikan sebagai alasan perceraian. Hal ini disebutkan dalam Kompilasi Hukum Islam pada Pasal 116 bahwa perceraian dapat terjadi karena alasan atau alasan-alasan, dan alasan perceraian dalam perkara ini terdapat dalam Pasal 116 huruf f yang

⁴¹

⁴² Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an...*, hlm. 84.

berbunyi “ antara suami dan istri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.”⁴³

Perkara no 469/ptd.G/2015/ PA. Slm, berikut sebab-sebab munculnya ketidakharmonisan dalam rumah tangga Pegawai Negeri Sipil (PNS):

- a. Hadirnya pihak ketiga dalam rumah tangga, hal ini terjadi berulang kali.
- b. Mengancam dengan kata-kata perceraian sehingga mengganggu psikis pasangan.
- c. Tidak ada tanggung jawab.

Menurut Panitera Muda Hukum (Ibu Titik Handriyani), “lagi-lagi masalah tanggung jawab dan gangguan pihak ketiga menjadi penyebab ketidakharmonisan dalam rumah tangga, dua hal ini merupakan sesuatu yang sensitif dalam mengarungi bahtera rumah tangga, terlebih lagi masalah gangguan pihak ketiga dalam kasus ini hal yang sama terulang beberapa kali, dan ini di sebutkan oleh istri sebagai Penggugat dalam perkara ini. Hadirnya pihak ketiga dalam rumah tangga Pegawai Negeri (PNS) Sipil dalam perkara ini bukan hanya sekedar sebagai teman dekat saja, hal ini terlihat dalam lampiran perkara bahwa Tergugat (suami) memanggil teman dekat atau pihak ketiga tersebut dengan panggilan sayang, bunda, dan lain sebagainya layaknya panggilan sepasang kekasih. Perselingkuhan ini diketahui Penggugat (istri) melalui sosial media milik Tergugat (suami). Kemudian hal inilah yang memicu pertengkaran antara mereka, dan dari pertengkaran yang berkepanjangan ini Tergugat (suami) juga mengancam akan menceraikan Penggugat (istri), hal ini membuat psikis

⁴³ Tim redaksi nuansa aulia, *Kompilasi...*, hlm. 34.

Penggugat (istri menjadi terganggu. Problematika seperti inilah yang dijadikan alasan oleh Penggugat untuk mengajukan perceraian ke pengadilan, karena pihak Penggugat (istri) merasa sudah tidak bisa lagi melanjutkan pernikahan dengan Tergugat (suami).⁴⁴

Menjalin hubungan spesial dengan lawan jenis di luar pernikahan bagi suami ataupun istri merupakan suatu perbuatan yang akan menghancurkan keutuhan rumah tangga. Hadirnya pihak ketiga dalam rumah tangga akan memicu berbagai konflik, juga menyebabkan pertengkaran dan perselisihan, dan hal ini juga dilarang di dalam Islam. Karena berbagi kasih dan cinta pada lebih dari satu orang dalam pernikahan dibolehkan hanya bagi suami yaitu melalui jalan poligami dengan berbagai syarat, dan hal ini diharamkan bagi istri bersuami lebih dari satu atau disebut dengan poliandri. Larangan perselingkuhan dalam pernikahan juga disebutkan dalam al-Qur'an karena perbuatan ini merupakan perbuatan yang mendekati perzinahan, atau akan membuka jalan pada perzinahan. Firman Allah surah al-Isra' ayat 32:

وَلَا تَقْرَبُوا الزَّوْجَ إِنَّهُ كَانَ فَحِشَةً وَسَاءَ سَبِيلًا ﴿٣٢﴾

Artinya: “Dan janganlah kamu mendekati zina, sesungguhnya zina itu adalah suatu perbuatan yang keji. dan suatu jalan yang buruk.”⁴⁵

⁴⁴ Wawancara dengan Ibu Titik Handriyani, Panitera Muda Hukum Pengadilan Agama Sleman, pada Tanggal 28 Desember 2016.

⁴⁵ Deperteman Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an...*, hlm. 285.

Dalam Kompilasi hukum Islam juga disebutkan bahwa perbuatan zina dapat dijadikan sebagai alasan melakukan perceraian. Hal ini terdapat pada Pasal 116 huruf a “salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pemadat, pejudi dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan.”⁴⁶ Artinya apabila dalam rumah tangga salah satu pihak berbuat curang dengan melakukan perbuatan zina maka boleh melakukan perceraian, aturan ini bertujuan untuk mendatangkan masalah melalui perceraian karena pernikahan yang bernilai ibadah sudah mengandung mafsadah jika terus dilanjutkan.

Dalam bahtera rumah tangga, di anjurkan juga berkasih sayang lemah lembut, mendidik sebagaimana yang telah ditetapkan dalam al-Qur'an dan sunnah, bukan malah sebaliknya sampai melontarkan kata-kata ancaman sehingga dapat mengganggu psikis pasangan yang mengakibatkan ketidaknyamanan dan merusak keharmonisan rumah tangga. Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan masyarakat terdidik dari segi akademisi karena telah mendapatkan pendidikan tinggi. Seharusnya Pegawai Negeri Sipil (PNS) akan lebih mampu membatasi diri dari perbuatan demikian.

Perkara no 802/pdt.G/2015/ PA. Slm, berikut sebab-sebab munculnya ketidakharmonisan dalam rumah tangga Pegawai Negeri Sipil (PNS):

- a. Salah satu pasangan jarang pulang kerumah dengan alasan yang tidak wajar.
- b. Bermain judi, sehingga menjual mobil milik pribadi istri.
- c. Tidak ada nafkah lahir batin.

⁴⁶ Tim redaksi nuansa aulia, *Kompilasi...*, hlm. 34.

Mengutip jawaban Panitera Muda Hukum Pengadilan Agama Sleman (Ibu Titik Handriyani) mengenai sebab-sebab ketidakharmonisan sebagai faktor perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Pengadilan Agama Sleman bahwa, “dalam perkara ini sebab ketidakharmonisan karena pasangan jarang pulang kerumah. Jika dilihat dari sebab ini, maka ini bukan sebab utama timbul ketidakharmonisan. Jarang pulang kerumah berarti sudah merasa tidak harmonis lagi, karena rumah bagi keluarga adalah tempat beristirahat, tempat berbagi kasih sayang, tempat berteduh dan lain sebagainya. Jika diteliti kembali, jarang pulang kerumah berarti sebelumnya sudah sering terjadi perselisihan, baik itu perselisihan adu mulut, perselisihan batin dengan cara saling mendiamkan. Kemudian dalam perkara ini suami melakukan perbuatan judi sampai menjual mobil pribadi milik istri, hal ini tentunya akan memicu pertengkaran hebat pada mereka, jangankan sampai menjual mobil milik pribadi pasangan, berbuat judi saja itu sudah mendatangkan masalah besar. Selanjutnya setelah ada berbagai macam masalah di atas suami juga tidak memenuhi kewajibannya yaitu tidak memberikan nafkah lahir dan batin. Sebab-sebab ini yang membuat istri berkeinginan melakukan perceraian dan mengajukannya ke Pengadilan Agama Sleman karena berdomisili di Kabupaten Sleman.”⁴⁷

Masalah-masalah yang timbul dalam rumah pada perkara perceraian Pegawai negeri Sipil (PNS) di atas merupakan masalah yang sudah komplis, dalam pernikahan adanya tanggung jawab yang sudah diabaikan atau tidak di laksanakan, aturan tanggung jawab dalam pernikahan telah di sebutkan

⁴⁷ Wawancara dengan Ibu Titik, Pnaitra Hukum Pengadilan Agama Sleman, Tanggal 28 Desember 2016.

dalam al-quran, sunnah dan Kompilasi Hukum Islam yang merupakan aturan yang mengatur masalah pernikahan bagi masyarakat yang beragama Islam. Kemudian melakukan perbuatan judi yang merupakan perbuatan pidana, judi ini juga merupakan penyakit sosial masyarakat, yang dapat merugikan diri sendiri dan orang lain, perbuatan judi ini dilarang dalam Islam, hal ini disebutkan dalam al-Qur'an surah al-Maidah ayat 90:

يَتَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا إِنَّمَا الْخَمْرُ وَالْمَيْسِرُ وَالْأَنْصَابُ وَالْأَزْلَمُ رَجَسٌ مِّنْ عَمَلِ
الشَّيْطَانِ فَاجْتَنِبُوهُ لَعَلَّكُمْ تُفْلِحُونَ ﴿٩٠﴾

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, Sesungguhnya (meminum) khamar, berjudi, (berkorban untuk) berhala, mengundi nasib dengan panah, adalah Termasuk perbuatan syaitan. Maka jauhilah perbuatan-perbuatan itu agar kamu mendapat keberuntungan.”⁴⁸

Dalam Kompilasi Hukum Islam perbuatan judi ini dapat dijadikan sebagai alasan melakukan perceraian, hal ini disebutkan dalam Pasal 116 huruf a “salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pematat, pejudi dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan.”⁴⁹ Artinya istri yang mengajukan cerai gugat dalam perkara ini telah sesuai dngan aturan Islam dalam al-Qura'an dan aturan bagi masyarakat muslim di Indonesia yaitu Kompilasi Hukum Islam.

Perkara no 344/pdt.G/2015/ PA. Slm, berikut sebab-sebab munculnya ketidakharmonisan dalam rumah tangga mereka:

- a. Tidak ada nafkah.
- b. Pertengkaran terus menerus.

⁴⁸ Deperteman Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an...*, hlm. 123.

⁴⁹ Tim redaksi nuansa aulia, *Kompilasi...*, hlm. 34.

- c. Pisah rumah.
- d. Tidak ada perubahan sikap setelah perdamaian.

Menurut Panitera Muda Hukum (Ibu Titik Handriyani) “sebab-sebab dalam perkara ini lebih kurang sama dengan sebab-sebab ketidakharmonisan dalam perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang sebelumnya, karena masalah ini berkisar pada masalah tanggung jawab dan pisah rumah. Namun ada dua sebab yang membedakan yaitu yang pertama dalam perkara ini dicantumkan alasan kejadian pertengkaran terus menerus, dalam perkara lain tidak dicantumkan bukan berarti tidak ada pertengkaran, karena ketidakharmonisan pasti disertai dengan pertengkaran dan perselisihan. Kemudian yang kedua dicantumkan juga bahwa tidak ada perubahan sikap setelah dilakukan perdamaian, artinya dalam perselisihan dan pertengkaran sebelumnya sudah dilakukan upaya damai dengan harapan untuk lebih baik kedepannya. Namun pada kenyataan sikap pasangan sama saja tidak ada perubahan, karena tidak adanya perubahan tentu pertengkaran dan perselisihan kerap terjadi, maka pasangan ini menganggap perdamaian bukan solusi yang tepat dan perceraianlah yang akan mengakhiri segala konflik yang ada.”⁵⁰

Dalam perkara ini ada dua perbedaan sebab dari perkara-perkara sebelumnya, yaitu tidak ada perubahan sikap setelah perdamaian dan pertengkaran terus menerus terjadi. Dalam Islam pertengkaran terus menerus ini disebut dengan

⁵⁰ Wawancara dengan Ibu Titik, Panitera Muda Hukum Pengadilan Agama Sleman, pada Tanggal 28 Desember 2016.

*syiqaq*⁵¹, dan dalam penyelesaiannya Islam memberikan solusi yang dicantumkan langsung dalam al-Qur'an surah An-Nisa' ayat 35:

وَإِنْ خِفْتُمْ شِقَاقَ بَيْنِهِمَا فَابْعَثُوا حَكَمًا مِّنْ أَهْلِهِ وَحَكَمًا مِّنْ أَهْلِهَا إِنْ يُرِيدَا إِصْلَاحًا يُوَفِّقِ اللَّهُ بَيْنَهُمَا إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلِيمًا خَبِيرًا ﴿٣٥﴾

Artinya: “Dan jika kamu khawatirkan ada persengketaan antara keduanya, Maka kirimlah seorang hakam dari keluarga laki-laki dan seorang hakam dari keluarga perempuan. jika kedua orang hakam itu bermaksud Mengadakan perbaikan, niscaya Allah memberi taufik kepada suami-isteri itu. Sesungguhnya Allah Maha mengetahui lagi Maha Mengenal.”⁵²

Pertengkaran selalu terjadi dan tidak ada lagi titik temunya hal ini juga akan dapat merusak psikis setiap pasangan. Agar tidak mendatangkan mafsadah yang lebih besar maka pernikahan ini boleh diakhiri dengan jalan perceraian. Pertengkaran yang terjadi terus menerus dapat dijadikan alasan mengajukan perceraian. Seperti yang disebutkan dalam Kompilasi Hukum Islam pada Pasal 116 huruf f “ antara suami dan istri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.”⁵³

Perkara no 750/pdt.G/2015/ PA. Slm, berikut sebab-sebab munculnya ketidakharmonisan dalam rumah tangga Pegawai Negeri Sipil (PNS):

- a. Tidak ada nafkah.

⁵¹ Kata *syiqaq* berasal dari bahasa Arab “*alsyaqq*” yang berarti sisi, perselisihan (*al khilaf*), perpecahan, permusuhan (*al-adawah*), pertentangan atau persengketaan. Lihat Sayuti Thalib, *Hukum Kekeluargaan Indonesia*, (Jakarta: UI Press, 1986), hlm. 95. Secara terminologi fiqh *syiqaq* diartikan dengan keretakan yang sangat hebat antara suami dan istri. Lihat Wahbah Zuhaili, *Al-Fiqh Al-Islami wa Adillatuhu*, (Jakarta: Gema Insani, 2011), hlm. 7062.

⁵² Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an...*, hlm. 285.

⁵³ Tim redaksi nuansa aulia, *Kompilasi...*, hlm. 84.

- b. Pertengkaran terus menerus.
- c. Curiga tanpa alasan yang jelas.
- d. Cemburu.

Sebab-sebab ketidakharmonisan dalam rumah tangga Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada perkara terakhir ini sama persis dengan sebab-sebab dalam perkara-perkara sebelumnya, dan dari kesemuanya itu akan menimbulkan pertengkaran dan perselisihan, karena hak dan kewajiban dalam rumah tangga sudah tidak dipenuhi lagi, maka perceraianlah yang terbaik menurut mereka.⁵⁴

Pengadilan Agama merupakan suatu instansi yang berwenang menyelesaikan persoalan pernikahan bagi masyarakat yang beragama Islam di Indonesia. Dalam proses penyelesaian perkara perceraian, Pengadilan Agama melakukan upaya damai atau *mediasi*⁵⁵ yang juga merupakan aplikasi dari surah an-Nisa' ayat 36. Di Pengadilan Agama mediasi atau upaya damai dilakukan di Pengadilan Agama tempat pengugat mengajukan perkara perceraian, yang menjadi hakam dalam proses mediasi atau upaya damai tersebut yaitu hakim mediator, dimana di Pengadilan Agama Sleman tercatat ada 9 hakim mediator dari

⁵⁴ Wawancara dengan Ibu Titik Handayani, Panitera Muda Hukum Pengadilan Agama Sleman, Tanggal 28 Desember 2016.

⁵⁵ Secara etimologi mediasi dalam bahasa inggris dikenal dengan istilah *mediason* yang artinya penyelesaian sengketa yang melibatkan pihak ketiga. Lihat John M Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, Cet Ke25, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm. 377. Secara terminologi mediasi diartikan oleh beberapa ahli, Christopher W. Moore sebagaimana dikutip oleh Racmadi Usman, mengemukakan bahwa mediasi adalah intervensi dalam sebuah sengketa oleh pihak ketiga yang bisa diterima oleh pihak yang bersengketa, bukan bagian dari kedua belah pihak yang bersengketa yang bersifat netral namun tidak memiliki wewenang untuk mengambil keputusan. Lihat Racmadi Usman, *Pilihan Penyelesaian Sengketa Di luar Pengadilan*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003), hlm. 80.

Pengadilan Agama Sleman dan 3 hakim mediator dari luar.⁵⁶ Upaya ini dilakukan semaksimal mungkin dengan berbagi strategi yang dilakukan oleh hakim mediator untuk mendamaikan kedua pihak yang berselisih, sesuai dengan prosedur yang ada dalam ayat 36 surah an-Nisa' diatas. Efektifitas dari mediasi ini beragam, ada yang berdamai karena mengakui atau menyadari kesalahan masing-masing, kemudian ada yang berdamai karena mediasi atau upaya damainya berhasil, dan ada juga yang dihadapi sudah memuncak maka pihak-pihak yang berperkara akan tetap pada perdiriannya yaitu melakukan perceraian, dan mediasi dilakukan karena hanya ingin melakukan prosedur atauran yang berlaku.

Problematika ini membuktikan bahwa ketika perselisihan yang terkadang hanya sebagai bumbu dalam rumah tangga ketika terjadi terus-menerus maka pertengkaran dalam rumah tangga ini merupakan sesuatu yang mendatangkan *mudharat* dan harus dihilangkan. Sesuai dengan kaidah ushul fiqh:

الضَّرَرُ يُزَالُ⁵⁷

Berdasarkan kaidah-kaidah diatas, maka sudah jelas bahwa apapun bentuk perbuatannya jika mendatangkan *mudharat* maka harus dihilangkan, pertengkaran yang kemudian menyebabkan terjadinya kekerasan baik secara fisik ataupun mental, maka hal ini merupakan *mudharat* yang harus dihilangkan. Menghilangkan *mudharat* yang timbul dalam pernikahan ini yaitu dengan jalan perceraian, karena pada kondisi yang seperti ini maka perceraian merupakan masalah. Sebagaimana juga disebutkan dalam Kompilasi Hukum Islam tentang

⁵⁶ Dokumentasi arsip Pengadilan Agama Sleman, dikutip pada Desember 2016.

⁵⁷ Moh. Kurdi Fadal, *Kidah...*, hlm. 6.

masalah ketidakharmonisan dalam rumah tangga ini, substansi dari aturan ini juga mengandung perintah menghilangkan mudharat, yang sama halnya perintah dalam kaidah-kaidah diatas.

Aturan dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI) tersebut pada Pasal 116 huruf f dan Pasal 39 Penjelasan atas Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan menyebutkan salah satu alasan perceraian, yakni antara suami dan istri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.⁵⁸

Ketidakharmonisan dalam rumah tangga merupakan faktor yang mendominasi terjadinya perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Pengadilan Agama Sleman. Pertengkaran dalam rumah tangga adakalanya dapat membaik kembali dan menjadi batu loncatan untuk lebih baik dalam membina rumah tangga selanjutnya, namun tidak sedikit pula pertengkaran yang terus menerus ini berujung pada perceraian. Hal ini menurut analisa penulis, ketidakharmonisan merupakan suatu faktor yang mendominasi penyebab perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) karena didalam ketidakharmonisan rumah tangga sudah mengalami berbagai macam permasalahan yang kemudian permasalahan ini sudah memuncak dan tidak ada lagi titik temu dari setiap permasalahan. Bahkan didalam satu perkara sudah merangkap faktor-faktor penyebab perceraian yang umum terjadi di Pengadilan Agama Sleman.

Sebab-sebab diatas yang menimbulkan ketidakharmonisan dalam rumah tangga merupakan masalah yang sudah komplit, masalah yang sangat sulit untuk

⁵⁸ Tim redaksi nuansa aulia, *Kompilasi...*, hlm. 84.

menacari sebuah penyelesaian, karena masalah timbul mulai sejak awal-awal pernikahan bahkan pernikahan ini tidak pernah merasakan manisnya sebuah keharmonisan dalam rumah tangga. Berdasar sebab-sebab diatas kemudharatan timbul karena adanya pernikahan, maka pernikahan yang demikian tidak dapat dilanjutkan lagi. Ketika terjadi satu masalah mungkin bisa diselesaikan namun ketika dalam satu waktu terjadi berbagai masalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai manusia biasa akan sampai pada titik jenuh yang mana permasalahan yang ada sudah tidak bisa lagi di emban dalam sebuah pernikahan.

Berdasarkan paparan problematika diatas, maka persoalan yang terjadi dalam rumah tangga Pegawai Negeri Sipil (PNS) ini termasuk kedalam ranah krisis keluarga. Hal ini dapat dilihat dengan cara mengidentifikasi faktor-faktor penyebabnya, sesuai dengan teori identifikasi yang dikemukakan oleh Sofyan S. Willis bahwa seluruh problematika perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) ini tercantum dalam 7 faktor penyebab krisis keluarga yaitu: *pertama*, kurang atau putusnya komunikasi di antara anggota keluarga terutama suami istri. *Kedua*, sikap egosentrisme.⁵⁹ Sikap egosentrisme masing-masing suami istri merupakan penyebab terjadinya konflik rumah tangga yang berujung pada pertengkaran terus-menerus. *Ketiga*, masalah ekonomi. Ada dua jenis penyebab krisis keluarga yang disebabkan karena masalah ekonomi yakni faktor kemiskinan dan gaya hidup.

⁵⁹ Egosentrisme adalah sifat yang menjadikan dirinya sebagai pusat perhatian yang diusahakan oleh seseorang dengan segala cara. Pada orang seperti ini adalah orang lain tidak penting, dia mementingkan diri sendiri, dan bagaimana menarik perhatian pihak lain agar mengikutinya minimal memperhatikannya.

Keempat, masalah kesibukan. Kesibukan juga merupakan sumber krisis dalam keluarga. *Kelima*, masalah pendidikan. Jika pendidikan agak lumayan pada suami istri, maka wawasan dapat dipahami oleh mereka. Sebaliknya pada suami istri yang pendidikannya rendah sering tidak dapat memahami liki-liku keluarga. *Keenam*, masalah perselingkuhan. Masalah perselingkuhan ini biasanya disebabkan oleh hubungan suami istri yang sudah hilang kemesraan dan cinta kasih, tekanan pihak ketiga seperti keluarga dalam hal ekonomi, dan adanya kesibukan masing-masing. *Ketujuh*, jauh dari agama. Segala sesuatu keburukan perilaku manusia disebabkan karena jauh dari agama.⁶⁰

⁶⁰ Sofyan S. Willis, *Konseling Keluarga...*, hlm. 14-19

B. Implementasi Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 di Pengadilan Agama Sleman tahun 2015.

Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990⁶¹ ditujukan kepada Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk mengatur masalah perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Berdasarkan Pasal 3 ayat (2) maka Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang berkedudukan sebagai penggugat ataupun yang tergugat. Dalam rangka untuk mengimplementasikan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990, maka akan melibatkan pejabat tempat Pegawai Negeri Sipil (PNS) bekerja, dan juga para pegawai Pengadilan tempat Pegawai Negeri Sipil (PNS) mengajukan perceraian, bagi masyarakat Indonesia yang beragama Islam maka perceraian dibawah naungan Pengadilan Agama.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang ingin melakukan perceraian harus memperoleh surat izin dari pejabat, hal ini merupakan wujud dari Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990, Pasal 3 ayat (2), dan untuk mewujudkan Peraturan Pemerintah ini perlu adanya kesadaran hukum para Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang merupakan aparatur negara yang mana tindak tanduknya akan menjadi teladan bagi masyarakat lainnya. Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang dianggap sebagai masyarakat yang memiliki pendidikan tinggi tentunya akan lebih terpelajar dan memiliki jiwa nasionalisme yang tinggi yang harus diwujudkan dengan cara patuh dan taat pada aturan-aturan yang ada.

⁶¹ Undang-Undang Pokok Perkawinan, hlm. 127.

Selanjutnya dalam proses implementasi Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 akan ada keterlibatan pihak-pihak tertentu, sebagai mata rantai berjalannya suatu aturan dengan efektifitas sesuai yang diharapkan. Keterlibatan pihak-pihak lain dalam mengimplementasikan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 baik itu individu atau pejabat-pejabat agar tercapainya tujuan, sesuai dengan teori implementasi yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn bahwa implementasi merupakan tindakan yang dilakukan oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Hukum Islam dalam menetapkan segala ketentuan hukum mengutamakan adanya masalah didalamnya, masalah bagi ummat tentunya, dan Allah dalam menetapkan segala sesuatu pasti melihat pada objeknya dan meletakkan masalah didalamnya. Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 yang jika dilihat dari satu sisi menunjukkan adanya perintah untuk memperoleh surat izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang akan melakukan perceraian merupakan syarat tambahan dalam pelaksanaan perceraian. Dalam hukum Islam jika ingin melakukan perceraian hanya ada syarat dan rukun yaitu adanya *suami, istri, dan sighat*. Perintah yang terkandung dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 mengindikasikan adanya syarat tambahan. Jika ditinjau dari perspektif hukum Islam maka suatu aturan harus mengandung suatu masalah. Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 bukan sebagai syarat tambahan dalam melakukan perceraian

melainkan sebagai upaya pencegahan terjadinya perceraian, dalam Islam perceraian merupakan perbuatan yang dibolehkan karena tidak ada satu dalilpun melarang melakukan perceraian jika memang perceraian dianggap sebagai jalan keluar terakhir dari setiap permasalahan rumah tangga yang sudah tidak bisa didamaikan lagi. Namun sebelum melakukan perceraian banyak perintah upaya pencegahan perceraian dalam Islam, seperti contoh jika terjadi pertengkaran terus menerus maka dilakukan upaya damai seperti yang termaktub dalam al-Quran surah An-Nisa' ayat 36 :

وَإِنْ خِفْتُمْ شِقَاقَ بَيْنِهِمَا فَابْعَثُوا حَكَمًا مِّنْ أَهْلِهِ وَحَكَمًا مِّنْ أَهْلِهَا إِنْ يُرِيدَا إِصْلَاحًا يُوَفِّقِ اللَّهُ بَيْنَهُمَا ۖ إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلِيمًا خَبِيرًا ﴿٣٦﴾

Artinya: “Dan jika kamu khawatirkan ada persengketaan antara keduanya, Maka kirimilah seorang hakam dari keluarga laki-laki dan seorang hakam dari keluarga perempuan. jika kedua orang hakam itu bermaksud Mengadakan perbaikan, niscaya Allah memberi taufik kepada suami-isteri itu. Sesungguhnya Allah Maha mengetahui lagi Maha Mengenal.”⁶²

Perintah khusus dari ayat ini adalah melakukan perdamaian bagi suami istri yang mengalami pertengkaran secara terus menerus ataupun dalam bahasa lain timbulnya ketidakharmonisan dalam rumah tangga, solusi yang ditawarkan dalam ayat ini adalah upaya damai agar perceraian tidak dinaggap sebagai *way out* terbaik dalam setiap masalah. Ayat ini juga merupakan salah satu indikasi bahwa adanya pencegahan perceraian dalam Islam, sama halnya dengan substansi dalam Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 yang tujuan utamanya

⁶² Departemen Agama Republik Indonesia, *al-Qur'an...*, hlm. 84.

adalah melakukan pencegahan terjadinya perceraian pada Pegawai Negeri Sipil (PNS), dan mencapai tujuan rumah tangga *sakinah mawaddah* dan *warahmah*.

Ditinjau dari teori masalah, maka substansi Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 sesuai dengan teori masalah yang dikemukakan oleh Imam Malik yang mengatakan bahwa kepentingan atau kemaslahatan umum adalah salah satu dari sumber-sumber syari'ah dengan tiga syarat. *Pertama* kepentingan atau kemaslahatan umum itu bukan hal-hal yang berkenaan dengan ibadah. Berdasarkan syarat yang pertama ini maka Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 bukan bersifat ibadah melainkan masuk kedalam kategori muamalah karena berbentuk prosedural dalam sebuah tatanan pemerintahan yang ditujukan pada Pegawai Negeri Sipil (PNS), walaupun aturan ini ditujukan kepada Pegawai Negeri Sipil (PNS) tapi bukan hanya Pegawai Negeri Sipil (PNS) saja yang menjadi objek masalah dalam aturan ini melainkan masyarakat yang non-Pegawai Negeri Sipil (PNS) mendapatkan implikasi masalah dari aturan ini. Artinya Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 telah memenuhi syarat pertama dari teori masalah Imam Malik.

Syarat masalah *kedua* dalam teori Imam Malik yaitu kepentingan atau kemaslahatan umum itu harus selaras dengan jiwa syari'ah dan tidak boleh bertentangan dengan salah satu sumber syariah itu sendiri. Dilihat pada Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 Pasal 3 ayat (1), (2), (3), yang merupakan poin-poin khusus yang mengatur masalah perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) tidak terdapat bunyi aturan yang melanggar ketentuan syariat, karena tujuan dari poin-poin aturan hukum tersebut adalah upaya pencegahan

perceraian, untuk mempertahankan keutuhan rumah tangga Pegawai Negeri Sipil (PNS). Hal ini sesuai dengan tujuan perkawinan dalam syariat Islam yaitu menciptakan rumah tangga *sakinah, mawaddah, dan warahmah*. Bukti bahwa selarasnya Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 bahwa setiap poin-poin hukum didalamnya tidak ada yang akan mendatangkan *mudharat* bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang melaksakannya melainkan mendatangkan *masalah* karena mempertahankan perkawinan.

Syarat masalah yang *ketiga* menurut Imam Malik yaitu kepentingan atau kemaslahatan umum itu haruslah merupakan sesuatu yang esensial (diperlukan) dan bukan hal-hal yang bersifat kemewahan. Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 menurut penulis sangat diperlukan dan tidak bersifat kemewahan, karena dengan adanya Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990, ini maka Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang merupakan salah satu pihak yang menjadi panutan bagi masyarakat akan lebih ekstra mempertahankan rumah tangganya dan tidak dengan mudah melakukan perceraian karena untuk memperoleh surat izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dari pejabat tempat bekerja tidak mudah, karena harus melewati berbagai prosedur yang cukup sulit, dimana pada setiap langkah prosedur dalam implementasi Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990, dipersulit sebagai bagian dari upaya pencegahan perceraian.

Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 jika dilihat dari segi fisik merupakan *siyasyah wad'iyah*, membuktikan bahwa Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 merupakan

syari'ah wad'iyah dengan teori yang diungkapkan oleh Abd. Rahman Taj bahwa siyasyah wad'iyah adalah peraturan perundangan-undangan yang dibuat manusia (pemerintah) yang bersumber pada manusia sendiri dan dengan pertimbangan lingkungannya, seperti pendapat para pakar, pertimbangan adat, dan aturan-aturan yang dilestarikan secara turun temurun. Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 juga merupakan buatan manusia yaitu yang merupakan peraturan yang dibuat oleh pemerintah, maka peraturan ini merupakan siyasyah wad'iyah. Teori selanjutnya yang juga dikemukakan oleh beliau, siyasyah wad'iyah harus memiliki karakter siyasyah syari'ah, maka Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 telah memiliki karakter tersebut yaitu:

1. Sesuai dan tidak bertentangan dengan syari'at Islam.
2. Meletakkan persamaan (al-musawah) kedudukan manusia di depan hukum dan pemerintah.
3. Tidak memberatkan masyarakat yang akan melaksanakannya (*'Adam a-Hataj*)
4. Menciptakan keadilan dalam masyarakat.
5. Menciptakan kemaslahatan atau menolak keudharatan (*Jalb a-masalih wa Daf al- Maqasid*).⁶³

Dalam artian lain bahwa Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 adalah siyasyah wad'iyah yang termasuk bagian dari siyasyah syari'ah. Karakter Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun

⁶³ M. Ikbāl, *Fiqh Siyasyah...*, hlm. 6.

1990 ini telah memenuhi syarat-syarat siyasyah syari'ah menurut Abd. Rahman Taj.

Pengadilan Agama Sleman khususnya sejak berdirinya hingga sekarang meliputi se-Daerah Tingkat II kabupaten Sleman yang meliputi 17 Kecamatan dan 86 kelurahan serta 1.202 penduduk dengan luas wilayah 57.482 ha. Adapun 17 Kecamatan tersebut meliputi Turi, Tempel, Pakem, Canghuringan, Sleman, Ngaglik, Ngemplak, Minggir, Segoyan, Mlati, Depaok, Kalasan, Mayudan, Godean, Gamping, Berbah, Dan Prambanan. Selama kurun waktu 50 tahun, semenjak mulai berdiri hingga sekarang perkara perkara yang diterima mengalami pasang surut.

Volume perkara yang masuk dan diterima Pengadilan Agama Sleman yang terletak di Jl. Candi Gebang/Komplek Pemerintahan Daerah Sleman, mengalami perbedaan yang signifikan antara sebelum dan sesudah berlakunya UU No. 1 tahun 1974. Sebelumnya berlakunya UU No. 1 tahun 1974 sesuai dengan kewenangannya, perkara yang masuk ke Pengadilan Agama Sleman hanya berjumlah rata-rata 25 perkara setiap bulannya. Namun semenjak berlakunya undang-undang Perkawinan tersebut, volume perkara meningkat tajam menjadi berjumlah rata-rata 60 perkara setiap bulan atau lebih dari 700 perkara tiap tahunnya. Kenaikan volume perkara ini semkain meningkat di tahun 2009, yaitu menjadi 1.192 perkara. Bila pad awalnya, perkara talak merupakan perkara terbanyak namun tahun-tahun terakhir ini perkara cerai gugat menjadi urutan

pertama, yang kemudian diusul cerai talak, waris, harta bersama, pembatalan perkawinan, izin poligami, dan lain-lain.⁶⁴

Pengadilan Agama yang merupakan salah satu instansi yang berwenang menyelesaikan masalah perdata khususnya bagi masyarakat Indonesia yang beragama Islam, maka masalah perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang akan diteliti yaitu problematika perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang dibawah naungan Pengadilan Agama Sleman. Selain itu Pengadilan Agama merupakan salah satu lembaga yang berperan penting untuk mengimplementasikan peraturan perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) yaitu bahwa Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990. Pengadilan Agama juga merupakan alat filter terakhir untuk menentukan bagaimana efektifitas dari sebuah implementasi Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990. Hal ini dapat dilihat pada dokumentasi milik Pengadilan Agama yang mencantumkan mana Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang telah mengimplementasikan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 tersebut.

Seperti di dalam penelitian ini Pengadilan Agama Sleman yang dijadikan sebagai lembaga yang akan diteliti, berikut data Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang mengimplementasikan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 dan yang tidak.

⁶⁴ Data Pengadilan Agama Sleman, *Yurisdiksi Pengadilan Tinggi Agama Yogyakarta*, (Yogyakarta, tt), hlm 29-30.

Tabel 3. Data surat izin perceraian PNS di Pengadilan Agama Sleman tahun 2015⁶⁵

NO	BULAN	JUMLAH PERKARA PERCERAIAN PNS TAHUN 2015	ADA SURAT IZIN PERCERAIAN	TIDAK ADA SURAT IZIN PERCERAIAN
1	JANUARI	6	5	1
2	FEBRUARI	4	2	2
3	MARET	10	5	5
4	APRIL	9	4	5
5	MEI	3	1	2
6	JUNI	8	4	4
7	JULI	5	2	3
8	AGUSTUS	4	0	4
9	SEPTEMBER	2	0	2
10	OKNTOBER	2	0	2
11	NOVEMBER	0	0	0
12	DESEMBER	1	0	1
13	JUMLAH	54	23	31

Data diatas merupakan data perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada tahun 2015 dan ini merupakan perkara yang sudah diputus, artinya sudah

⁶⁵ Dokumen arsip Pengadilan Agama Sleman Yogyakarta dalam Laporan Perkara Khusus Pp No. 10 Tahun 1983 Jo No. 45 Tahun 1990 Pada Pengadilan Agama Sleman Tahun 2015.

memiliki kekuatan hukum tetap, dan data ini diperoleh langsung dari dari Pengadilan Agama Sleman. Sepanjang tahun 2015 ada 54 perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Pengadilan Agama Sleman, dari 53 perkara tersebut hanya 23 yang ada surat izin perceraian seperti yang disebutkan dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990, pasal 3 ayat (1), dan 31 perkara yang tidak ada surat izin perceraian. Artinya lebih dari setengah perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada tahun 2015 yang tidak ada surat izin perceraian.

Jika dilihat dari paparan data diatas menunjukkan bahwa masih banyak Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang melakukan perceraian tanpa surat izin dari pejabat tempat mereka bekerja, terkait dengan hal ini penulis melakukan wawancara bersama hakim Pengadilan Agama Sleman yaitu Bapak Marwoto beliau mengatakan bahwa Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 sudah diimplementasikan secara efektif, namun jika terkait hal bahwa hakim tetap memutuskan perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS), bukan tidak menerapkan peraturan yang berlaku, sebelum melakukan penyelesaian perkara tersebut, terlebih dahulu pihak yang berperkara telah membuat surat pernyataan bahwa apapun hal ihwal atau akibat hukum yang timbul akibat tidak adanya surat izin perceraian, maka Pengadilan tidak bertanggung jawab atas hal itu, semuanya menjadi tanggung jawab pihak yang berperkara. Maka persidangan untuk perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang tidak ada surat izin dari pejabat tempat dia bekerja tetap dilaksanakan setelah habis masa atau waktu yang telah ditentukan untuk mendapatkan surat izin tersebut. Di Pengadilan

Agama Sleman ada aturan yang mengatur bahwa pihak-pihak Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang berperkara diberi jangka waktu tertentu untuk proses pembuatan surat izin perceraian, jika dalam waktu yang telah ditentukan tersebut tidak mendapatkan surat izin maka persidangan dapat dilaksanakan dengan catatan pihak yang berperkara membuat surat pernyataan bersedia menerima resiko atau akibat hukum yang timbul karena tidak adanya surat izin perceraian.⁶⁶

Meneliti keterangan bapak hakim di atas, bahwa Pengadilan Agama yang merupakan salah satu lembaga yang terlibat dalam mengimplementasi Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 telah melaksanakan tugas dan menggunakan wewenangnya seefektif mungkin. Namun hal yang terjadi di lapangan, bergantung pada kesadaran hukum masyarakat akan hukum yang berlaku di Indonesia. Mematuhi peraturan yang ada merupakan kewajiban masyarakat, hal ini bukan hanya disebutkan dalam Undang-undang yang berlaku di Indonesia, dalam Islam juga diperintahkan untuk mentaati pemerintah sebagaimana disebutkan dalilnya dalam al-Qur'an surah:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولَى الْأَمْرِ مِنْكُمْ^{٦٧}

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu.”⁶⁷

⁶⁶ Wawancara dengan Bapak. Marwoto, Hakim Pengadilan Agama Sleman, Tanggal 07 November 2016.

⁶⁷ Deperteman Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an...*, hlm. 87.

Ayat ini mengandung perintah yang jelas bahwa wajib mentaati Allah, rasul, dan ulil amri yaitu pemerintah. Kaitan ayat ini dengan perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS), bahwa Pegawai Negeri Sipil (PNS) harus mentaati pemerintah dalam masalah perceraian yaitu dengan cara mengimplementasikan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990, mematuhi peraturan ini merupakan wujud dari ketaatan kepada ulil amri seperti yang tercantum dalam ayat di atas. Isi yang terkandung dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 dan dalam proses implementasinya, Pegawai Negeri Sipil (PNS) akan mengalami kesulitan, dan kesulitan itu bertujuan untuk mencegah perceraian.

Namun perlu dicermati kembali bahwa Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 bukan secara mutlak melarang perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS), peraturan ini hanya merupakan salah satu upaya pencegahan, untuk mempertahankan keutuhan rumah tangga. Namun jika rumah tangga sudah tidak dapat lagi dipertahankan ataupun melanjutkan pernikahan akan mendatangkan mudharat maka pernikahan yang sebagai mudharat harus dihapuskan. Sesuai dengan kaidah ushul :

الضَّرَرُ يُزَالُ⁶⁸

Artinya mempertahankan pernikahan yang menjadi salah satu tujuan dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 ini, bukan berarti mempertahankan mudharat yang ditimbulkan oleh pernikahan, melainkan

⁶⁸ Moh. Kurdi Fadal, *Kidah...*, hlm. 6.

sebuah solusi, karena solusi mempertahankan pernikahan bukan hanya dalam peraturan ini, di dalam al-Qur'an juga menawarkan solusi perdamaian bagi suami istri yang selalu bertengkar dalam rumah tangganya dengan tujuan mempertahankan keutuhan rumah tangga.

Problematika ini juga dikomentari oleh hakim Pengadilan Agama Sleman (Bapak Marwoto) dalam wawancara bahwa “Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 ini bukan merupakan syarat tambahan dalam melakukan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS), namun merupakan upaya pencegahan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS), karena syarat perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan non- Pegawai Negeri Sipil (PNS) sama saja, perbedaannya hanya saja Pegawai Negeri Sipil (PNS) memiliki aturan khusus yang mengatur masalah perceraian yaitu Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 tersebut.⁶⁹ Mempertahankan pernikahan seperti yang diungkapkan Bapak Marwoto ini, sebagai tujuan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990, sama dengan maqasid syariah yaitu *hifdzu diin* (memelihara agama) karena menikah merupakan salah satu cara menyempurnakan separoh agama, maka tujuan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 selaras dengan maqasid syariah.

Melihat keterlibatan berbagai pihak, dan aktifitas serta aksi dalam implementasi Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 ini sesuai dengan teori implemetasi yang dikemukakan oleh Nurdi Usman bahwa

⁶⁹ Wawancara dengan Bapak. Marwoto, Hakim Pengadilan Agama Sleman, Tanggal 07 November 2016.

implementasi adalah bermuara pada aktifitas, aksi, tindakan, atau adanya mekanisme suatu sistem.⁷⁰ Aktifitas, aksi, dan tindakan dalam implementasi Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS), mekanisme dan sistem yaitu terdapat dalam pembuatan surat izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang berlaku di tempat kerja masing-masing Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang akan melakukan perceraian.

Selanjutnya teori implementasi yang dikemukakan oleh Guntur Setiawan bahwa implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksanaan, birokrasi yang efektif.⁷¹ Teori ini sesuai dengan implementasi Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 di Pengadilan Agama Sleman, adanya tujuan dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 ini, Pengadilan Agama sebagai jaringan pelaksana, kesemuanya ini untuk mencapai tujuan yang terkandung dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 tersebut.

⁷⁰ Nurdin Usman, *Konteks Implementasi...*, hlm. 70.

⁷¹ Guntur Setiawan, *s Implementasi Dalam...*, hlm 39.

C. Pertimbangan Hakim Pengadilan Agama Sleman dalam Memutuskan Perkara Perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) Yang Tidak Ada Surat Izin Perceraian.

Peraturan perceraian yang berlaku di Negara Republik Indonesia hanya dapat terjadi setelah diputuskan oleh pengadilan. Pengadilan Agama bagi muslim, sedangkan Pengadilan Negeri diperuntukkan bagi non muslim. Salah satu dari kewenangan peradilan Agama diseluruh Indonesia adalah memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara perceraian antara orang-orang yang beragama Islam, atau dilakukan menurut asas personalitas keislaman. Hal ini sebagaimana tertulis dalam Pasal 49 Undang-undang No. 3 Tahun 2006 tentang peradilan Agama.

Perceraian hanya akan terjadi apabila majelis hakim berpendapat bahwa segala ketentuan hukum yang disyari'atkan untuk bercerai telah terpenuhi. Dalam pandangan Islam, seorang hakim termasuk hakim Pengadilan Agama mempunyai kewenangan penuh untuk memutuskan perkara perceraian. Khusus hakim di Pengadilan Agama dengan berpedoman pada proses penetapan sebagai mekanisme kerja akal dalam menetapkan keputusan menganut prinsip *ijtihad*⁷², sebab walaupun telah terdapat ketentuan-ketentuan hukum dalam memutuskan suatu perkara, peran mekanisme akal dan pikiran hakim sangat menentukan,

⁷² Ijtihad secara etimologi berarti bersungguh-sungguh dalam menggunakan tenaga baik fisik maupun fikiran. Menurut Ibnu Abd al-Syakur, dari kalangan Hanafiah mendefinisikannya sebagai: pengerahan kemampuan untuk menemukan kesimpulan hukum-hukum *syara'* sampai ketinggian *zanni* (dugaan keras) sehingga mujtahid itu merasakantidak bisa lagi berupaya lebih dari itu. Untuk lebih jelas lihat Satria Effendi, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Prenamedia, 2005), h. 245.

sehingga proses ijtihad dalam konteks pengambilan suatu kepastian hukum diperkenankan.

Dalam putusan, hakim wajib mengadili semua bagian gugatan Penggugat yang mencantumkan alasan-alasan serta bukti-bukti pada setiap bagian tuntutan Penggugat dan jawaban Tergugat. Dalam hal ini posisi hakim dilarang untuk mengambil putusan terhadap hal yang tidak ada dalam tuntutan. Putusan hakim adalah suatu pernyataan yang oleh hakim sebagai pejabat negara yang diberi wewenang untuk itu, diucapkan dipersidangan dan tujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara para pihak.⁷³

Putusan harus adil, yaitu adil dirasakan oleh pihak yang bersangkutan, jikalau lawan menilai tidak adil, maka masyarakat harus dapat menerimanya dengan rasa adil. Keadilan merupakan penilaian terhadap perbuatan atau perlakuan seseorang terhadap orang lain dan dilihat dari sudut orang yang terkena perlakuan tersebut.⁷⁴ Adapun landasan yang harus digunakan sebagai dasar putusan yaitu nash yang pasti ketetapan adanya dan pasti petunjuk hukumnya dari al-Qur'an, Sunnah dan hukum-hukum yang telah disepakati oleh ulama atau hukum yang telah dikenal di dalam agama secara Daruri (pasti).⁷⁵

Pengadilan Agama yang berwenang dalam menyelesaikan perkara perceraian bagi masyarakat yang beragama Islam, menjadikan Kompilasi Hukum

⁷³ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, cet. 1, (Yogyakarta: Liberti, 1993), hlm. 164.

⁷⁴ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 1996), hlm. 87.

⁷⁵ Muh. Salam Madkur, *al-Qad'i Fi al-Islam*, ahli bahasa Imron A.M., Peradilan Dalam Islam, cet. 1, (Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1993), hlm. 128.

Islam (KHI) sebagai rujukan dalam memutuskan suatu perkara. Membahas masalah perceraian, dalam Kompilasi Hukum Islam disebutkan bahwa perceraian dapat terjadi karena alasan atau alasan-alasan, yaitu dalam Pasal 116:

- a) Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pemadat, penjudi, dan lain sebagainya yang sukar 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 diluar 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 lain.
- e) Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami atau istri.
- f) Anatar suami dan istri 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 ketidakrukunan dalam rumah tangga.⁷⁶

Dalam perkara perceraian baik itu Pegawai Negeri Sipil (PNS) ataun non-Pegawai Negeri Sipil (PNS) perceraian dapat di putuskan apabila sesuai dengan alasan-alasan yang dicantumkan dalam pasal 116 Kompilasi Hukum Islam (KHI).

⁷⁶ Tim redaksi nuansa aulia, *Kompilasi...*, hlm. 34.

Perkara-perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) memiliki 3 alasan dalam pasal 116 dapat terjadinya perceraian yaitu pada huruf a) Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pemadat, penjudi, dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan, huruf d) Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak lain, dan huruf f) Antara suami dan istri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga. Ketiga alasan inilah yang menjadi faktor penyebab terjadinya perceraian pada kalangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Pengadilan Agama Sleman.

Hakim dalam memeriksa suatu perkara juga memerlukan adanya pembuktian, dimana hasil dari pembuktian itu akan digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam memutuskan perkara. Pembuktian merupakan tahap yang paling penting dalam pemeriksaan di persidangan. Pembuktian bertujuan untuk memperoleh kepastian bahwa suatu peristiwa/fakta yang di ajukan itu benar-benar terjadi, guna mendapatkan putusan hakim yang benar dan adil. Hakim tidak dapat menjatuhkan suatu putusan sebelum nyata baginya bahwa peristiwa/fakta tersebut benar-benar terjadi, yakni dibuktikan kebenarannya, sehingga nampak adanya hubungan hukum antara para pihak.⁷⁷

Selain itu pada hakikatnya pertimbangan hakim hendaknya juga memuat tentang hal-hal sebagai berikut:

- a. Pokok persoalan dan hal-hal yang di akui atau dalil-dalil yang tidak disangkal.

⁷⁷ Mukti Arto, *Praktek Perkara Perdata pada Pengadilan Agama*, cet v, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hlm. 141.

- b. Adanya analisis secara yuridis terhadap putusan segala aspek menyangkut semua fakta/hal-hal yang terbukti dalam persidangan.
- c. Adanya semua bagian dari petitum Penggugat harus dipertimbangkan/diadili secara satu demi satu sehingga hakim dapat menarik kesimpulan tentang terbukti/tidaknya dan dapat dikabulkan/tidaknya tuntutan tersebut dalam amar putusan.⁷⁸

Seorang hakim diwajibkan untuk menegakkan hukum dan keadilan dengan tidak memihak. Kebebasan hakim perlu pula dipaparkan posisi hakim yang tidak memihak (*impartial judge*) Pasal 5 ayat (1) UU No. 48 tahun 2009 istilah tidak memihak disini haruslah tidak harfiah, karena dalam menjatuhkan putusannya hakim harus memihak yang benar. Dalam hal ini tidak diartikan tidak berat sebelah dalam pertimbangan dan penilainnya. Lebih tepatnya perumusan UU No. 48 tahun 2009 Pasal 5 ayat (1): “Pengadilan mengadili menurut hukum dengan tidak membeda-bedakan orang”.⁷⁹

Jika dalam memutuskan perkara perceraian masyarakat non- Pegawai Negeri Sipil (PNS) telah melalui prosedur-prosedur tersebut, lain halnya dalam memutuskan perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS). Hakim memerlukan pertimbangan khusus karena terkait adanya aturan khusus bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990. Jika telah terpenuhi unsur-unsur dalam peraturan tersebut, maka majelis hakim akan memutuskan perkara perceraian tersebut. Namun sebaliknya jika

⁷⁸ *Ibid*, hlm. 142.

⁷⁹ Ardi Hamzah, *KUHP dan KUHP*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1996), hlm. 95.

dalam perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) ada unsure-unsur dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 yang tidak terpenuhi, maka diperlukan adanya pertimbangan hakim.

Hakim Pengadilan Agama Sleman tentunya telah mempertimbangkan segala bentuk bukti sebelum memutuskan setiap perkara. Seperti dalam perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS), terkait masalah perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) ini di atur khusus dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990. Menurut hakim Pengadilan Agama Sleman (Bapak Marwoto) mengatakan bahwa “konsep peraturan yang terkandung dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990, hanya merupakan adminitrasi bukan termasuk hukum materil⁸⁰, dan juga Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 itu bukan merupakan syarat tambahan bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang ingin melakukan perceraian melainkan sebuah upaya pencegahan terjadinya perceraian”.⁸¹

Dari pernyataan di atas, hakim tetap akan memutuskan perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) walaupun tidak memenuhi ketentuan pasal 3 ayat (1), (2), dan (3) dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990, dengan pertimbangan bahwa seperti yang telah dikemukakan oleh bapak hakim Pengadilan Agama Sleman (Bapak Marwoto) di atas bahwa Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 bukan termasuk hukum

⁸⁰ Yang dimaksud dengan undang-undang dalam arti kata materiil ialah setiap keputusan pemerintah yang menurut isinya mengikat langsung setiap penduduk (suatu daerah). Lihat Chainur Arrasjid, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika Offest, 2004), hlm. 51.

⁸¹ Wawancara dengan Bapak. Marwoto, Hakim Pengadilan Agama Sleman, Tanggal 07 November 2016.

materil, artinya tidak mengikat bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang akan melakukan perceraian, peraturan tersebut hanya sebatas administrasi dan salah satu upaya pencegahan terjadinya perceraian pada Pegawai Negeri Sipil (PNS). Perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) akan tetap diputus walaupun tidak dapat izin atau tidak ada surat izin dari pejabat tempat Pegawai Negeri Sipil (PNS) tersebut bekerja, dengan syarat yang berlaku di Pengadilan Agama. Syarat tersebut seperti yang di jelaskan oleh hakim Pengadilan Agama Sleman (Bapak Marwoto) bahwa “ perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang tanpa surat izin akan tetap diputuskan, tapi dia harus membuat pernyataan bahwa dia siap menanggung resiko atas perbuatannya karena telah dengan sengaja melanggar Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990. Jika pihak yang berperkara tidak mau membuat surat pernyataan tersebut maka hakim tidak akan memutuskan perkara perceraian tersebut.”⁸²

Apabila dilihat dari pernyataan hakim Pengadilan Agama Sleman (Bapak Marwoto) selaku hakim di Pengadilan Agama Sleman, pertimbangan hakim dalam memutuskan perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) tanpa surat izin, selain berpendapat bahwa Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 bukan hukum materil hakim juga akan memutuskan perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) dengan syarat membuat surat pernyataan. Artinya hakim dalam memutuskan perkara Pegawai Negeri Sipil (PNS) tanpa surat izin dengan berbagai pertimbangan. Maka dengan demikian hakim

⁸² Wawancara dengan Bapak. Marwoto, Hakim Pengadilan Agama Sleman, Tanggal 07 November 2016.

Pengadilan Agama Sleman telah memenuhi hal-hal yang harus ada dalam mempertimbangkan perkara sebelum diputuskan.

Dalam memutuskan setiap perkara hakim harus menggali setiap hukum yang sesuai dengan perkara tersebut, agar putusan sesuai dengan hukum syara'. Untuk mengisi kekosongan hukum harus melakukan ijtihad, banyak para pakar ushul fiqh yang membahas tentang ijtihad. Menurut Asy Syatibi mengemukakan bahwa ijtihad adalah mengerahkan kesungguhan dan mencurahkan kemampuan untuk mendapatkan pengetahuan yang pasti tentang hukum syara'.⁸³ Apabila dilihat dari sisi pelaku, ijtihad dapat dibagi menjadi dua macam: *Pertama*, ijtihad fardi atau ijtihad individual/perorangan namun ada juga yang berpendapat bahwa ijtihad yang dilakukan oleh beberapa orang dan tidak ada keterangan bahwa semua mujtahid lain menyetujuinya, maka termasuk dalam kategori ijtihad ini.⁸⁴

Kedua, ijtihad jama'i atau ijtihad kolektif yang dilakukan oleh sekelompok ulama tentang suatu masalah. Jika ijtihad kolektif ini tidak dapat dilaksanakan, maka sebagai misal pada suatu segi lain mengikuti zahiri atau syi'ah. Hal ini bukanlah berarti talfiq (tambal sulam), karena memilih pendapat yang paling kuat atau paling aman sambil menghormati hasil ijtihad ulama-ulama lain.⁸⁵ Sedangkan menurut Yusuf Qardawi mengemukakan dua model ijtihad yaitu ijtihad intiqai dan ijtihad insya'i.⁸⁶ Ijtihad intiqai adalah memilih satu pendapat dari beberapa

⁸³ Abu Ishaq asy Syatibi, *al muwafaqat Fi Ushul as Syari'ah*, Jilid II juz keempat (Beirut: Dar al Kutub al Ilmiyah, tt), hlm. 64.

⁸⁴ M. Ali Hasan, *Perbandingan Mazhab*, cet. 2, (Jakarta: Taja Grafindo Persada, 1996), hlm. 56.

⁸⁵ Muuhtar Adam, *Ijtihad antar Teks dan Konteks*, (BnadunG: Mizan, 1998), hlm.

⁸⁶ Yusuf Qardawi, *Ijtihad fi al-Syari'ah al-Islamiyah*, (Kuwait: Dar al-Qalam), hlm. 83.

pendapat yang terkuat yang terdapat pada warisan fiqh Islam. Ijtihad insya'i yaitu mengambil konklusi hukum baru dari persoalan tersebut yang belum pernah dikemukakan oleh ulama-ulama terdahulu.⁸⁷

Dalam mengkaji dalil-dalil dari sumbernya, tidak selalu terikat pada pemahaman secara harfiah, karena untuk mempertahankan relevansi ajaran Islam yang bersifat kemasyarakatan muamalah dunia dimana kita hidup sekarang ini, kita tidak boleh selalu terpasung pada pemahaman harfiah (tekstual) ayat-ayat al-Qur'an atau as-Sunnah. Sebaliknya pendekatan kita harus lebih kontekstual atau bahkan situasional, dengan mengutamakan esensi dari petunjuk ilahi dan tuntutan nabi serta didasari keyakinan bahwa Islam itu merupakan agama yang memiliki kelenturan dan rahmatan lil 'alamin.⁸⁸ Dalam berijtihad tidak hanya mengkaji masalah dalil saja tetapi juga harus memperhatikan peristiwa, pelaku dan waktu, sebagaimana yang diungkapkan Ridwan as Sayyid dan M. Qurasy Syihab bahwa dalam suatu peristiwa terdapat tiga unsur yakni: a) Peristiwa yang terjadi; b) Pelaku; c) Waktu. Selama ini yang sering menjadi pertimbangan dalam menentukan hukum hanya peristiwanya saja tanpa meneliti lebih jauh waktu terjadinya dan kondisi pelakunya peristiwa tersebut, akibatnya hukum yang diambil sering tidak sejalan dengan waktu dan perilaku peristiwa tersebut.⁸⁹

Seorang hakim harus mampu berijtihad dan menafsirkan undang-undang agar dapat dilenturkan hukum sesuai kebutuhan. Karena setiap masa kebutuhan

⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 181.

⁸⁸ Munawir Syadzali, *Ijtihad Kemanusiaan*, (Jakarta: Paramadina, 1997), hlm. 75.

⁸⁹ Dewan Redaksi Ensiklopedi Hukum Islam, *Ensiklopedi Hukum Islam* No. 1, cet 1, (Jakarta: PT. Ichtiar Van Hoeve, 1997), hlm. 136.

hukum akan berbeda karena perbedaan sosial, budaya dan kecanggihan teknologi. Hal ini sesuai dengan yang dikemukakan oleh Atha Mudzhar bahwa kenyataan sejarah perjalanan hukum Islam ternyata membawa faktor sosial budaya yang lebih mempunyai pengaruh penting dalam mewarnai produk-produk pemikiran hukum Islam, baik berbentuk kitab fiqh, Undang-undang, Keputusan Pengadilan dan Fatwa-fatwa Ulama.⁹⁰

Artinya perubahan zaman akan menuntut para hakim untuk menggali hukum atau berijtihad demi sebuah keadilan atau untuk penyelesaian suatu perkara. Keterlibatan hakim dalam masalah ijtihad karena hakim merupakan salah satu yang berwenang untuk melakukan ijtihad. Hal yang menjadi pertimbangan hakim dalam memutuskan suatu perkara tetap harus bepijak pada landasan sumber utama hukum Islam yaitu al-Qur'an dan sunnah.

⁹⁰ HM. Atha Mudzhar, *Membaca Gelombang Ijtihad antara Tradisi dan Liberasi*, (Yogyakarta: Titian Ilahi Press, 1998), hlm. 127

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Faktor penyebab perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Pengadilan Agama Sleman ada tiga yaitu 1) Tidak ada tanggung jawab; 2) Gangguan pihak ketiga; 3) Tidak ada keharmonisan, ketiga faktor inilah yang mewarnai dan menjadi corak perkara-perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Pengadilan Agama Sleman pada tahun 2015. Tiga faktor ini juga termasuk poin-poin yang menjadi alasan-alasan perceraian dalam Kompilasi Hukum Islam yaitu dalam pasal 116.
2. Implementasi Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 di Pengadilan Agama Sleman sudah efektif, namun ketika fakta dilapangan masih ada beberapa Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang tidak mematuhi, hal itu disebabkan oleh beberapa faktor, seperti kurangnya rasa kesadaran hukum para Pegawai Negeri Sipil (PNS), sulitnya mendapatkan izin dari pejabat tempat Pegawai Negeri Sipil (PNS) tersebut bekerja dan lain sebagainya. Artinya Pengadilan Agama Sleman telah melaksanakan tugasnya sebagai salah satu pihak yang terlibat dalam implementasi Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 tersebut.
3. Hal yang menjadi pertimbangan hakim tetap memutuskan perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) tanpa surat izin yaitu *pertama*

Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 bukan hukum materil. *Kedua* bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang ingin melakukan perceraian yang tidak ada surat izin maka harus membuat surat pernyataan menerima segala resiko karena telah dengan sengaja melanggar Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990.

B. Saran

1. Faktor-faktor yang menjadi penyebab perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Pengadilan Agama Sleman sangat memprihatinkan karena Tanggung jawab, saling setia, rasa saling pengertian dan cinta seharusnya tumbuh dalam diri setiap pasangan yang sudah menikah seperti yang telah termaktub dalam al-Qur'an surah ar-Ruum ayat 21 dan Kompilasi hukum Islam. Kemudian perlu adanya pelatihan khusus bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk menimbulkan semangat membina rumah tangga *sakinah, mawaddah warrahmah*, yang mana mereka Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai salah satu panutan dan sebagai aparatur negara bukan hanya perilaku mereka tapi kondisi rumah tangganya juga menjadi contoh bagi masyarakat lainnya.
2. Agar implementasi Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 dapat berjalan secara efektif dan efisien, perlu adanya peningkatan kesadaran hukum para Pegawai Negeri Sipil (PNS). Pengadilan Agama sebagai salah satu Lembaga yang terlibat dalam implementasi Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 tersebut. Perlu adanya menetapkan aturan khusus bagi Pegawai

Negeri Sipil (PNS) yang tidak mematuhi aturan tersebut, dan bukan hanya pembuatan surat pernyataan saja, agar Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 bisa lebih menunjukkan jati dirinya sebagai sebuah aturan yang berkekuatan hukum.

3. Rumah tangga untuk selamanya hendaknya menjadi tujuan setiap pasangan yang menikah, seberat dan sebanyak apapun masalah berusahalah untuk menghindari perceraian, karena permasalahan yang timbul dalam setiap rumah tangga merupakan bantu loncatan untuk menuju rumah tangga *sakinah, mawaddah dan warahamah*.

DAFTAR PUSTAKA

- ‘Abd al-Ati, Hamudah, 1984, *Keluarga Muslim*, terj. Thayib, (Jakarta: Bina Ilmu)
- Abdurrahman, 1992, *Kompilasi Hukum Islam*, (Jakarta Akademi Pressindo)
- Abu Bakar Ibnu al-Husni, Taqiyuddin, *Kifayatul al-Akhyar*, alih bahasa oleh Syarifuddin Anwar, Misbah Mustafa, (Surabaya: Syarikat Nur Amaliyah)
- Adam, Muuhtar, *Ijtihad antar Teks dan Konteks*, (BnadunG: Mizan, 1998)
- Al-Hamdani, HS. A., 1989, *Risalah Nikah*, (Jakarta: Pustaka Amani)
- Ali Hasan, M., *Perbandingan Mazhab*, cet. 2, (Jakarta: Taja Grafindo Persada, 1996)
- Amini, Ibrahim, 1996, *Bimbingan Islam Untuk Kehidupan Suami Istri*, Bandung: Al-Bayan.
- Arrasjid, Chainur, 2004, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika Offest).
- Arto, Mukti, 2004, *Praktek Perkara Perdata pada Pengadilan Agama*, cet v, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar)
- Atha Mudzhar, HM., 1998, *Membaca Gelombang Ijtihad antara Tradisi dan Liberasi*, (Yogyakarta: Titian Ilahi Press,)
- Bukhari, Imam, 1981, *Shahih Bukhari*, (Bairut : Dar al Fakr)
- Choiron, Ah., 2000, “Perceraian Dalam Islam (Tinjauan Psikologis Pedagogis)”, *Tesis Magister Hukum Islam*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga.
- Choirul Ummah, Choi, 2010, “Kasus Cerai Gugat Suami-Istri Berpendidikan Tinggi di Kecamatan Depok Sleman Yogyakarta Tahun 2007-2009,” *Tesis Magister Hukum Islam*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga.
- Daly, Peonoh, 1998, *Hukum Perkawinan Islam*, (Jakarta: Bulan Bintang)
- Damhudi, Edi, 2012, “Cerai Gugat Di Pengadilan Agama Wonosari Tahun 2008-2010”, *Tesis Magister Hukum Islam*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga.
- Dariyo, Agoes,” 2004, Memahami Psikologi Perceraian Dalam Kehidupan Keluarga”, *Jurnal Psikologi*, No. 2, Volume 2.
- Deperteman Agama Republik Indonesia, *Al-Qur’an dan Terjemahan*, Semarang: CP Toha Putra.

- Dewan Redaksi Ensiklopedi Hukum Islam, 1997, *Ensiklopedi Hukum Islam* No. 1, cet 1, (Jakarta: PT. Ichtiar Van Hoeve,)
- Djamal, M., 1981, *Aneka Hukum Perceraian di Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Djazuli, A., 2006, *Kaidah-Kaidah Fikih*, Jakarta: Kencana.
- Fadmie, 2015, Implementasi Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Di Kantor Sekretariat Daerah Kota Samarinda” *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, No. 1, Volume 3.
- Hadi, Sutrisno, 1981, *Metodologi Research*, (Yogyakarta: Yayasan Penerbitan Fakultas Psikologi UGM)
- Hajar al-Asqalany Ibnu, 1996, *Bulughul Maram min Adillatil al-Ahkam*, alih bahasa oleh Muhammad Syarif Sukandy, (Bandung: PT. AL Ma’rifat)
- Hamid, Humaidi, 2003, “Proses Cerai Talak Menurut Undnag-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan (*Analisis Komperatif, Sosio-Historis, Dan Filosofis*), *Tesis* Magister Hukum Islam, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga.
- Hamzah, Ardi, 1996, *KUHP dan KUHP*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Herawati Daulae, Tatta, 2015, “Nikah: Suatu Tinjauan Pendidikan Islam”, *Darul Ilm*, No. 03.
- Ikbal, M., 1992, *Fiqh Siyasyah*, Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Ikbal, M., 1992, *Fiqh Siyasyah*, Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Isa Muhammad bin Saurah, Abu, Juz III, *Shahih Sunan Turmizi*, Mesir: Isa Baby al-Halaby.
- Ishaq asy Syatibi, Abu, *al muwafaqat Fi Ushul as Syari’ah*, Jilid II juz keempat (Beirut: Dar al Kutub al Ilmiyah, tt)
- Istifianah, 2004, “Perceraian Karena Isteri Menjadi Tenaga Kerja Wanita Di Luar Negeri Studi Kasus Di Pengadilan Agama Wates, Yogyakarta Tahun 1997-2001”, *Tesis* Magister Hukum Islam, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga.
- Jaziri, Abdurrahman, 1989, *al-Fiqh Ala Mazahib al-Arba’ah*, Juz IV, (Mesir: Tijarah al-Qubra)
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1989, Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, (Jakarta: Balai Pustaka)
- Kansil, C.T.S, 1979, Pokok-pokok Hukum Kepegawaian Republik Indonesia, (Jakarta: Pradnya Paramitha)

- Kurdi Fadal, Moh., 1997, *Kidah-Kaidah Fikih*, (Jakarta: Atha Rivera)
- Latif, Djamil, 1984, *Aneka Hukum Perceraian di Indonesia*, (Jakarta: Bina Ilmu)
- Ma'ruf, Amar, 2013, “ Implementasi Peraturan Perkawinan dan Perceraian PNS dan Pejabat (Studi Pp No. 10 Tahun 1983 Jo No. 45 Tahun 1990)”, *Tesis Magister Hukum Islam*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga.
- Ma'ruf Noor, Faried, 1983, *Menuju Sejahtera Dan Bahagia*, (Jakarta: Al- Ma'rif)
- Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi, 1998, *Metodologi Penelitian Survei*, (Jakarta: LP3ES)
- Mertokusumo, Sudikno, 1993, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, cet. 1, (Yogyakarta: Liberti)
- Mertokusumo, Sudikno, 1996, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty)
- Muhktar, Kamal, 1974, *Asas-Asas Hukum Islam Tentang Perkawinan*, Jakarta: (PT. Bulan Bintang)
- Ngainun Naim & Ahmad Syauqi, 2008, *Pendidikan Multikultural Kondep dan Aplikasi*, (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media)
- Poerdaminta, W.J.S., 1996, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai pustaka)
- Prijodarmito, Soengeng, 1992, *Duri dan Mutiara dalam Kehidupan Perkawinan PNS*, (Jakarta: PT. Prdnya Paramita)
- Qardawi, Yusuf, *Ijtihad fi al-Syari'ah al-Islamiah*, (Kuwait: Dar al-Qalam)
- Rahman Ghazali, Abdul, 2010, *Fiqh Munakahat*, Cet ke-4, Jakarta: Kencana.
- Rismiyati, 2010, “Faktor Penyebab *Eskalasi* Perceraian Pengadilan Agama Wonosari Tahun 2007-2007”, *Tesis Magister Hukum Islam*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga.
- Rizki Amalia, Silva, 2014, *Silva, Factor-Faktor Pendorong Cerai Gugat Di Pengadilan Agama Yogyakarta 2011-2013*”, *Tesis Magister Hukum Islam*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga.
- Rusyd, Ibnu, *Bidayatul Mujtahid*, Juz II, Libanon: Dar al-Fikr.
- S. Willis, Sofyan, 2008, *Konseling Keluarga (Family Counseling) Suatu Upaya Membantu Anggota Keluarga Memecakan Masalah Komunikasi di dalam Sistem Keluarga*, (Bandung: Alfabet)

- Sabiq, Sayid, 1992, *Fiqh Sunnah*, Juz II, Beirut: Dar al-Fikr.
- Salam Madkur, Muh., 1993, *al-Qad'i Fi al-Islam*, ahli bahasa Imron A.M., Peradilan Dalam Islam, cet. 1, (Surabaya: PT. Bina Ilmu)
- Setiawan, Guntur, 2004, *Implementasi Dalam Birokrasi Pembangunan*, (Bandung: Remaja Rosdakarya)
- Soimin, 2010, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Negara di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press)
- Sukanto, Soejono, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum Islam*, (Jakarta: UI)
- Syadzali, Munawir, 1997, *Ijtihad Kemanusiaan*, (Jakarta: Paramadina,)
- Syarifuddin, Amir, 2003, *Garis-Garis Besar Fiqh*, (Jakarta: Kencana Prenamedia Group)
- Taj, Abd. Rahman, 1953, *al-Siyasyah al-Syariah wa al-Fiqh al-Islami*, (Mesir: Mathba'ah Dar al-Ta'lif)
- Umar, Anshari, 1981, *Fiqh Wanita*, (Semarang: asy-Syifa)
- Undang-Undang Pokok Perkawinan Beserta Peraturan Khusus Untuk Anggota Abri, Anggota Polri, Pegawai Kejaksaan, Pegawai Negeri Sipil, 2006, (Jakarta: Sinar Grafindo).
- Usman, Nurdin, 2002, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, (Jakarta: PT. Taja Grafindo).
- Usman, Ahmad, *Petunjuk Membina Keluarga Bahagia*, (Surabaya: Toha Putra).
- Warson Munawwir, Ahmad, 1997, *Kamus al-Munawwar Arab-Indonesia terlengkap*, (Surabaya: Pustaka Progresif).
- Waty, Rahma, 2010, *"Pertimbangan Hakim Dalam Memutuskan Perceraian Karena Perselingkuhan (Studi Kasus Terhadap Putusan Di Pengadilan Agama Jayapura Papua Pada Tahun 2009)"*, Tesis Magister Hukum Islam, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga.
- Yunus, Mahmud, 2010, *Kamus Arab-Indonesia*, Jakarta: PT. Mahmud Yunus wa Dzurriyyah.
- Zuhaili, Wahbah, 1984, *al-Fiqh al-Islami wa adillahtuh*, Jilid 7, (Beirut: Dar al-Fakr).

PEDOMAN WAWANCARA

1. Bagaimana bentuk tidak tanggung jawab dalam rumah tangga yang menjadi salah satu faktor penyebab perceraian Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Sleman?
2. Bagaimana katagori gangguan pihak ketiga yang menjadi penyebab perceraian Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Sleman?
3. Apakah penyebab ketidakharmonisan dalam rumah tangga?
4. Bagaimana implementasi Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 di Pengadilan Agama Sleman?
5. Apakah tujuan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990?
6. Apa substansi dari Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990?
7. Bagaimana kebijakan hakim dalam memutuskan perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang tidak ada surat izin perceraian?

CURICULUM VITE

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Siti Mahmadatun
NIM : 15913113
Tempat / Tanggal Lahir : Payung Pulau, 12 Juli 1991
Jenis kelamin : Perempuan
Alamat : Pulau Payung, Kec. Rumbio Jaya, Kab. Kampar, Riau
Pendidikan Terakhir : SI AHWAL AL-SYAKSYIAH (Hukum Keluarga)
Email : mahmadatunkamil@gmail.com
No. Telp / Hp : 085211525532

Riwayat Pendidikan

1. SDN 049 Pulau Payung Tahun 1998 – 2004
2. MTS PonPes Daarun Nhahdhah Tawalib Bangkinang Bangkinang Tahun 2004 – 2008
3. MA PonPes Daarun Nhahdhah Tawalib Bangkinang Bangkinang Tahun 2008-2011
4. Tamatan Fakultas Syariah dan Hukum UIN SUSKA Riau Tahun 2011 – 2015

Pengalaman Kerja

1. KKN di Prvinsi Riau Kabupaten Kampar Kecamatan Kampar Kiri Hulu Tahun 2014
2. Magang di Kantor Kementrian Agama Kabupaten Siak Provinsi Riau Tahun 2014

3. Mengajar di TPA NUR FARHAN Parpringan Yogyakarta Tahun 2016-sekarang

Yogyakarta, 27 Februari 2017

Siti Mahmadatun, S.Sy

CURICULUM VITE

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Siti Mahmadatun
NIM : 15913113
Tempat / Tanggal Lahir : Payung Pulau, 12 Juli 1991
Jenis kelamin : Perempuan
Alamat : Pulau Payung, Kec. Rumbio Jaya, Kab.
Kampar, Riau
Pendidikan Terakhir : SI AHWAL AL-SYAKSYIAH (Hukum
Keluarga)
Email : mahmadatunkamil@gmail.com
No. Telp / Hp : 085211525532

Riwayat Pendidikan

1. SDN 049 Pulau Payung Tahun 1998 – 2004
2. MTS PonPes Daarun Nhahdhah Tawalib Bangkinang Bangkinang
Tahun 2004 – 2008
3. MA PonPes Daarun Nhahdhah Tawalib Bangkinang Bangkinang
Tahun 2008-2011
4. Tamatan Fakultas Syariah dan Hukum UIN SUSKA Riau Tahun 2011
– 2015

Pengalaman Kerja

1. KKN di Prvinsi Riau Kabupaten Kampar Kecamatan Kampar Kiri
Hulu Tahun 2014

2. Magang di Kantor Kementrian Agama Kabupaten Siak Provinsi Riau
Tahun 2014
3. Mengajar di TPA NUR FARHAN Parpringan Yogyakarta Tahun
2016-sekarang

Yogyakarta, 27 Februari 2017

Siti Mahmadatun, S.Sy