

# **BAB I**

## **LATAR BELAKANG PEMILIHAN KASUS**

### **A. Latar Belakang**

Perceraian atau talak adalah tanda berakhirnya ikatan suci yang dibangun pada saat ikrar ijab qobul perkawinan dilaksanakan. Dalam pandangan hukum, seperti dijelaskan oleh beberapa ahli hukum bahwa perceraian adalah penghapusan ikatan perkawinan dengan putusan hakim, atau tuntutan salah satu pihak dalam perkawinan itu.<sup>1</sup> Perceraian merupakan akhir dari suatu perkawinan sebagai akibat adanya keputusan hakim atas tuntutan dari salah satu pihak atau kedua belah pihak dalam perkawinan.<sup>2</sup> Secara lebih jelas, makna yuridis dari perceraian ini terdapat dalam Pasal 207 KUHPerdata yang menyatakan bahwa perceraian adalah penghapusan tali perkawinan dengan putusan hakim atas tuntutan salah satu pihak dalam perkawinan itu berdasarkan alasan-alasan yang tersebut dalam Undang-Undang. Perceraian dalam hukum perkawinan bermakna hilangnya ikrar suci yang dinyatakan melalui perkawinan sehingga tidak ada lagi ikatan hubungan seseorang sebagai suami dan istri.

Dalam Pasal 38 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dinyatakan bahwa perkawinan itu dapat putus dikarena tiga hal yakni terjadinya kematian, perceraian dan putusan pengadilan. Sementara proses penyelesaian perceraiannya dijelaskan dalam pasal berikutnya dinyatakan bahwa upaya

---

<sup>1</sup> Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, (Jakarta : Internusa, 1985), hlm 23

<sup>2</sup> Simanjuntak, *Pokok-Pokok Hukum Perdata Indonesia*, (Jakarta : Pustaka Djambatan, 2007), hlm 53.

perceraian hanya bisa dilakukan dalam persidangan di Pengadilan Agama dan hanya dapat terjadi apabila pasangan suami dan istri tersebut sudah tidak menemukan jalan keluar lagi untuk hidup rukun dalam kehidupan rumah tangganya.<sup>3</sup> Sementara dalam Pasal 18 Kompilasi Hukum Islam dijelaskan juga bahwa jalinan perkawinan itu putus selain karena sebab kematian, hanya dapat terjadi apabila terdapat bukti adanya surat cerai yang dikeluarkan oleh Pengadilan Agama setelah melalui proses pemeriksaan di dalam persidangan.

Dalam prosesnya, perceraian ini dibedakan atas : Cerai talak dan Cerai Gugat. Perbedaan dari kedua proses cerai ini adalah dapat dilihat dari dua hal yaitu Pihak yang mengajukannya dan Tahap final dari proses cerainya.

Cerai talak adalah proses permohonan cerai yang dilakukan atas inisiatif suami kepada Pengadilan Agama. Dalam Pasal 117 Kompilasi Hukum Islam, didefinisikan bahwa *“Talak adalah ikrar suami dihadapan sidang Pengadilan Agama yang menjadi salah satu sebab putusnya perkawinan.”* Proses jatuhnya talak ini diatur dalam Pasal 129 Kompilasi Hukum Islam yang berbunyi bahwa, *“Seorang suami yang akan menjatuhkan talak kepada istrinya mengajukan permohonan baik lisan maupun tertulis kepada Pengadilan Agama yang mewilayahi tempat tinggal istri disertai dengan alasan serta meminta agar diadakan sidang untuk keperluan itu.”* Jadi, talak yang diakui secara hukum negara adalah yang dilakukan atau diucapkan oleh suami di Pengadilan Agama.

Cerai gugat adalah proses perceraian yang permohonan cerainya diajukan istri ke Pengadilan Agama yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman

---

<sup>3</sup> Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 tahun 1974, Pasal 39 Ayat (1) dan (2).

tergugat.<sup>4</sup> Dalam pengertian yang lain bahwa cerai gugat adalah gugatan perceraian yang diajukan oleh istri atau kuasanya pada Pengadilan Agama yang daerah hukumnya mewilayahi tempat tinggal penggugat kecuali istri meninggalkan tempat kediaman tanpa izin suami.<sup>5</sup>

Perbedaan kedua adalah pada tahap final prosesnya, yakni jika dalam cerai gugat cerai tahapan akhirnya adalah sidang putusan dari hakim, sedangkan dalam permohonan cerai talak sidang putusan hakim bukan merupakan tahap final. Bila hakim menyetujui permohonan cerai talak, maka hakim akan mem erintahkan suami datang lagi ke Pengadilan untuk sidang pembacaan ikrar talak. Jadi, proses gugatan cerai tidak ada tahapan sidang pembacaan ikrar talak, sedangkan dalam permohonan cerai talak ada sidang pembacaan ikrar talak.

Terkait dengan sebab-sebab terjadinya perceraian dinyatakan juga pada Pasal 19 Peraturan Pemerintah Pelaksanaan Undang-Undang Perkawinan adalah :

1. Salah satu dari suami atau istri berbuat zina, menjadi pemabuk, pematik, penjudi dan lain sebagainya yang sulit disembuhkan;
2. Salah satu dari suami atau istri meninggalkan lain selama 2 (dua) tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain tanpa sebab-sebab yang sah atau karena hal yang lain diluar kemauannya;
3. Salah satu dari suami atau istri mendapatkan hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung;

---

<sup>4</sup> Peraturan Pemerintah No 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan UUP No 1 Tahun 1974, Pasal 40 UUP jo Pasal 20 Ayat (1) PP 9/1975

<sup>5</sup> Kompilasi Hukum Islam, Pasal 132 ayat (1)

4. Salah satu dari suami atau istri melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan terhadap pihak yang lain;
5. Salah satu dari suami atau istri mendapat cacat badan atau penyakit yang mengakibatkan tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami istri;
6. Antara suami dan istri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.

Menurut Pasal 116 Kompilasi Hukum Islam ditambahkan bahwa sebab-sebab terjadinya perceraian itu ketika suami melanggar *taklik talak* dan pindah agama (murtad) sehingga rumah tangga menjadi tidak rukun dan harmonis.

Di Indonesia kasus dan angka perceraian setiap tahunnya terus mengalami peningkatan. Menurut data dari Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung, secara berurutan, angka kasus perceraian di tahun 2017 sebanyak 374.516 kasus, tahun 2018 sebanyak 444.358 kasus, tahun 2019 sebanyak 522.871 kasus. Dalam rentang tahun 2017 sampai tahun 2018, terdapat kenaikan sebanyak 69.842 kasus, sedangkan dari 2018 ke 2019 bertambah sebanyak 78.513 kasus perceraian.

Wilayah di Indonesia yang diasumsikan memiliki angka perceraian paling tinggi adalah Kabupaten Indramayu. Asumsi faktor yang menyebabkannya adalah angka poligami tinggi, pendidikan masyarakat masih dinyatakan rendah, tingginya jumlah wanita di Indramayu menjadi TKI di luar negeri, dan masih tingginya angka pernikahan usia dini.<sup>6</sup> Berdasarkan data angka dari Pengadilan Agama Indramayu menunjukkan bahwa pada tahun 2018, jumlah kasus perceraian yang diajukan

---

<sup>6</sup> Jamil dan Fakhrudin, *Isu dan Realitas di Balik Tingginya Cerai Gugat di Indramayu*, Jurnal Multikultural dan Multireligius, Vol.14, No 2 hlm 138-159, edisi Mei – Agustus 2015.

mencapai 8.681 kasus, sedangkan pada tahun 2019, meningkat sebanyak 9.822 kasus, dan sudah diputuskan oleh hakim sebanyak 9.801 kasus, artinya menyisakan sebanyak 21 kasus di tahun 2020 ini. Secara khusus, dari sejumlah 9.801 kasus perceraian yang diputus sepanjang pada 2019 lalu, sebanyak 6.046 kasus atau sebesar 61,69% merupakan cerai gugat atau yang diajukan pihak istri. Selebihnya, sebanyak 2.301 kasus atau 38,31% merupakan cerai talak atau yang diajukan pihak suami.

Kasus perceraian pada pasangan Pegawai Negeri Sipil (PNS), walaupun bukan angka dominan di Indramayu, tetapi juga menjadi bagian dari tingginya kasus perceraian. Menurut data dari Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Indramayu bahwa alasan perceraian yang melibatkan Pegawai Negeri Sipil (PNS) disebabkan karena perselingkuhan yakni sebesar 45%, faktor ekonomi sebesar 30% dan faktor lainnya sebesar 25%. Terkait dengan tempat tugas pokok PNS, sebanyak 50% kasus perceraian terjadi di lingkungan Dinas Pendidikan, sebanyak 20,97% di lingkungan Dinas Kesehatan, dan 29,07% di instansi lainnya.<sup>7</sup>

Dalam proses beracara di pengadilan, mengurus perceraian di pengadilan agama antara PNS dengan bukan PNS memiliki perbedaan. Ada peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur izin perkawinan dan perceraian bagi PNS, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1983. Pegawai Negeri Sipil, menurut peraturan tersebut adalah salah satu unsur dari aparatur negara, abdi negara dan abdi

---

<sup>7</sup> *Ibid*

masyarakat yang harus menjadi teladan dalam tingkah laku, tindakan dan ketaatan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>8</sup> Ruang lingkup penggolongan PNS ini adalah TNI, Polisi, baik yang ditempatkan di pusat dan daerah.<sup>9</sup> Selanjutnya peraturan pemerintah itu menyatakan bahwa :

1. Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin atau surat keterangan lebih dahulu dari pejabat;
2. Bagi Pegawai Negeri Sipil yang berkedudukan sebagai penggugat atau bagi pegawai negeri sipil yang berkedudukan sebagai tergugat untuk memperoleh izin atau surat keterangan sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 harus mengajukan permintaan secara tertulis;
3. Dalam surat permintaan izin atau pemberitahuan adanya gugatan perceraian untuk mendapatkan surat keterangan harus dicantumkan alasan yang lengkap yang mendasarinya.<sup>10</sup>

Pegawai Negeri Sipil yang mengabaikan aturan di atas akan dijatuhi sanksi disiplin, sebagaimana dinyatakan pada Pasal 15 Ayat (1) PP No 45 Tahun 1990 ini bahwa apabila PNS yang tidak melaporkan perceraianya setelah satu bulan maka dijatuhi hukuman disiplin berat. Kategori jenis dan sanksi pelanggaran disiplin pegawai negeri sipil ini telah diatur dalam PP No 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Secara spesifik penyebutan makna Pegawai Negeri Sipil (PNS) merujuk pada Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 jo Undang-undang No. 43 tahun 1999

---

<sup>8</sup> Peraturan Pemerintah No 45 Tahun 1990, dictum menimbang.

<sup>9</sup> Undang-undang Pokok-pokok Kepegawaian, Nomor 43 Tahun 1999

<sup>10</sup> *Ibid*, Pasal 3 Ayat (1,2 dan 3).

tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yakni setiap warga negara Indonesia yang memenuhi syarat dan diangkat oleh pejabat berwenang serta disertai tugas dalam tugas jabatan tertentu dan digaji berdasarkan perundang-undangan yang berlaku.<sup>11</sup> Kategori ini termasuk di dalamnya adalah PNS Pusat dan Daerah, TNI dan Kepolisian.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini secara khusus akan menganalisis secara hukum Penerapan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi pegawai negeri sipil dalam Putusan Pengadilan Agama Indramayu No. 1747/Pdt.G/2015/PA.Im dan No. 5888/Pdt.G/2017/PA.Im. Penelitian ini menggunakan metode studi kasus untuk menganalisis aspek hukum dari pertimbangan hukum majelis hakim, akibat hukum atas pertimbangan majelis hakim, ditelaah secara yuridis dari sudut implementasi Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 tersebut. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui aspek hukum dari putusan perkara No. 1747/Pdt.G/2015/PA.Im dan No. 5888/Pdt.G/2017/PA dikaitkan dengan implementasi Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi pegawai negeri sipil. Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat secara akademik dan non-akademik bagi pengembangan keilmuan proses hukum, khususnya implemementasi Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun1990 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi pegawai negeri sipil.

---

<sup>11</sup> Undang-undang No 8 Tahun 1974 jo Undang-undang No 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.