

**PROSES PERCERAIAN APARATUR SIPIL NEGARA KOTA
PALU DALAM TINJAUAN HUKUM ISLAM**



TESIS

Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Memperoleh Gelar Magister
Hukum Pada Program Studi Ahwal al-Syakhshiyah Pascasarjana Institut Agama
Islam Negeri (IAIN) Palu

Oleh:

Mus Muallim
Nim: 02210317023

**PROGRAM STUDI AHWAL AL-SYAKHSHIYYAH
PASCASARJANA INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN)
PALU 2020**

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Dengan penuh kesadaran, penulis yang bertanda tangan dibawah ini menyatakan bahwa Tesis dengan judul **“Proses Perceraian Aparatur Sipil Negara Kota Palu Dalam Tinjauan Hukum Islam”** benar adalah hasil karya penulis sendiri. Jika di kemudian hari terbukti bahwa karya ilmiah ini merupakan duplikat, tiruan, plagiat atau dibuat oleh orang lain, sebagian atau seluruhnya, maka tesis dan gelar yang diperoleh karenanya batal demi hukum.

Palu, 18 Agustus 2020 M
28 Dzulhijjah 1441 H

Penulis,

Mus Muallim
NIM. 02.21.03.17.023

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Tesis yang berjudul” Proses Perceraian Aparatur Sipil Negara Kota Palu Dalam Tinjauan Hukum Islam” oleh Mus Mualim NIM: 02210317023 mahasiswa Pascasarjana Program Studi Ahwal Syakhsyiyah (Hukum Keluarga Islam), Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Palu. Setelah dengan seksama meneliti dan mengoreksi tesis yang bersangkutan, maka masing-masing pembimbing memandang bahwa tesis tersebut telah memenuhi syarat ilmiah untuk diajukan ke ujian tutup.

Palu, 18 Agustus 2020 M.
28 Dzulhijjah 1441 H.

Pembimbing I

Pembimbing II

Dr. Marzuki, MH
NIP. 195612311985031024

Dr. Ermawati, M.Ag
NIP.197703312003122002



**KEMENTERIAN AGAMA RI
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN) PALU
PASCASARJANA**

Kampus Bumi Bahari Jl. Diponegoro No. 23 Telp. 0451-460798 Palu, Sulawesi Tengah
94221 email pascasarjanapalu@gmail.com website <http://pps.iainpalu.ac.id>

PENGESAHAN DEWAN PENGUJI TESIS

Tesis Saudara MUS MUALIM, NIM 02.21.03.17.023 dengan judul **“Perceraian Aparatur Sipil Negara Di Kota Palu Dalam Tinjauan Hukum Islam (Studi Kasus Di Kota Palu)**, dihadapan dewan penguji seminar Proposal tesis Pascasarjana Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Palu, setelah dengan seksama meneliti dan mengoreksi tesis tersebut telah memenuhi syarat ilmiah untuk diajukan ke ujian tutup.

Palu, 14 Juli 2020 M
23 Dzulqa’dah 1441 H

DEWAN PENGUJI

No	NAMA	JABATAN	TANDA TANGAN
1	Dr. Marzuki, MH	Ketua Sidang	1,
2	Dr. Marzuki, MH	Pembimbing I	2,
3	Dr. Ermawati, M.Ag	Pembimbing II	3,
4	Dr. H. Abidin, M.Ag	Penguji I	4,
5	Dr. H. Hilal Malarangan, M.H.I	Penguji II	5,

Mengetahui

**Direktur Pascasarjana
IAIN Palu**

**Ketua Prodi Akhwal Syakhshyah
Pascasarjana IAIN Palu**

Prof. Dr. H. Rusli, S. Ag, M. Soc. Sc
NIP. 19720523 199903 1 007

Dr. Marzuki, MH
NIP. 195612311985031024

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ. وَالصَّلَاةُ وَالسَّلَامُ عَلَى أَشْرَفِ الْأَنْبِيَاءِ وَالْمُرْسَلِينَ سَيِّدِنَا
مُحَمَّدٍ وَعَلَى آلِهِ وَصَحْبِهِ أَجْمَعِينَ أَمَّا بَعْدُ

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah swt, karena berkat rahmat dan hidayahnya, Tesis ini dapat berhasil diselesaikan telah sesuai target waktu yang telah direncanakan. Shalawat dan salam penulis persembahkan kepada Nabi besar Muhammad saw, beserta segenap keluarga dan sahabatnya yang telah mewariskan berbagai macam hukum sebagai pedoman untuk umatnya.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa dalam penyusunan tesis ini banyak mendapatkan bantuan moril maupun materil dari berbagai pihak. Oleh karena itu Penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada:

1. Yang tercinta kedua orang tua penulis, Ayahanda Moh. Zain H. Latepo dan Ibunda Salmiah, yang selama ini dengan penuh kasih sayang dan sabar dalam melahirkan, merawat, membesarkan, mendidik, memberi dukungan moril dan materil serta doa yang selalu dipanjatkan sehingga penulis dapat menyelesaikan kegiatan studi dari jenjang pendidikan dasar sampai perguruan tinggi dan juga kepada yang tersayang saudari-saudariku.
2. Bapak Prof. Dr. H. Sagaf S. Pettalongi, M.Pd, selaku Rektor Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Palu beserta segenap unsur pimpinan Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Palu, yang telah mendorong dan memberi

kebijakan dalam berbagai hal yang berhubungan dengan studi di Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Palu.

3. Bapak Prof. Dr. Rusli, M.Soc.Sc, selaku Direktur Pascasarjana IAIN Palu serta seluruh jajaran pascasarjana yang telah memberikan kesempatan kepada penulis dengan segala kemudahan dan kebijakan untuk menyelesaikan pendidikan Pascasarjana (S2) pada Program Studi Akhwal Syakhsyiah/Hukum Keluarga Islam sekaligus menjadi ketua sidang dalam ujian tesis penulis.
4. Bapak Dr. Marzuki, M.H., selaku Ketua Program Studi Ahwal al-Syakhsyiah/Hukum Keluarga Islam Pascasarjana Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Palu.
5. Bapak Dr. Marzuki, M.H selaku pembimbing I dan Dr Ermawati, M. Ag. selaku pembimbing II yang begitu banyak membantu dan ikhlas membimbing penulis dalam penulisan tesis ini hingga selesai sesuai dengan harapan.
6. Dr. H. Abidin, S.Ag., M.Ag selaku penguji utama I dan Dr. H. Hilal Malarangan, M.H.I selaku penguji utama II yang telah banyak memberi koreksi serta saran/masukan untuk memperbaiki kekurangan-kekurangan dalam penelitian ini.
7. Bapak/Ibu dosen Pascasarjana dan seluruh karyawan Pascasarjana Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Palu, yang dengan ikhlas mengajari dan memberikan pelayanan selama penulis mengikuti rutinitas akademik.

8. Kepala Perpustakaan IAIN Palu dan seluruh jajarannya yang telah memberikan fasilitas kepada penulis untuk mengadakan penelitian sampai penelitian ini selesai.
9. Ketua Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu beserta dengan seluruh pegawai yang ada di lingkungan Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu dan Ketua Pengadilan Agama Kelas IA Palu dan para Hakim beserta dengan seluruh pegawai yang ada di lingkungan Pengadilan Agama Palu yang telah memberikan kesempatan selama melaksanakan penelitian.
10. Saudara dan Teman-teman yang tidak sempat penulis sebutkan namanya satu persatu, terima kasih atas motivasi dan dukungannya selama ini. Penulis hanya bisa mengucapkan banyak terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya.
11. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan namanya satu persatu, yang telah berpartisipasi dalam penyusunan tesis ini, mudah-mudahan mendapat limpahan rahmat dan pahala dari Allah swt.

Akhirnya kepada semua pihak, penulis senantiasa mendoakan semoga segala bantuan yang telah diberikan kepada penulis mendapat balasan yang bernilai amal ibadah di sisi Allah swt, dan juga penulis berharap semoga tesis ini dapat bermanfaat sebagaimana mestinya, Amin.

Palu, 18 Agustus 2020 M.
28 Dzulhijjah 1441 H
Penulis

Mus Mualim
Nim: 02.21.03.17.023

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMBUNG	i	
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	ii	
HALAMAN PERSETUJUAN	iii	
KATA PENGANTAR	iv	
PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB LATIN	vii	
DAFTAR ISI	xii	
DAFTAR TABEL	xiv	
ABSTRAK	xv	
BAB I	PENDAHULUAN	1
	A. Latar Belakang Masalah	1
	B. Rumusan dan Batasan Masalah	6
	C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	6
	D. Penegasan Istilah.....	7
	E. Kerangka Pemikiran	9
	F. Garis-garis Besar Isi	10
BAB II	KAJIAN PUSTAKA	11
	A. Penelitian Terdahulu	11
	B. Perceraian Dalam Hukum Islam	13
	1. Pengertian Perceraian	13
	2. Perceraian Menurut Hukum Islam	16
	3. Dasar Hukum Perceraian Dalam Hukum Islam.....	31
	4. Alasan atau sebab Perceraian.....	36
	C. Peraturan Perceraian ASN dalam Hukum Positif.....	48
	1. Istilah dan Pengertian Perceraian Menurut Hukum Positif.....	48
	2. Dasar Hukum Perceraian dalam Hukum Positif	51
	3. Asas-asas Perceraian.....	52
	4. Alasan-alasan Hukum Perceraian Menurut Hukum Positif.....	57
	5. Peraturan Perceraian Aparatur Sipil Negara.....	58
BAB III	METODE PENELITIAN	62
	A. Jenis Penelitian	62
	B. Lokasi Penelitian.....	63
	C. Instrumen Penelitian	64
	D. Data dan Sumber Data	64
	E. Teknik Pengumpulan Data.....	66
	F. Teknik Analisis Data	67
	G. Pengujian Keabsahan Data	69

BAB IV HASIL PENELITIAN

A. Gambaran Umum Kota Palu.....71
B. Gambaran Umum Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu...75
C. Gambaran Umum Pengadilan Agama Palu Kelas I A.....88
D. Proses Perceraian ASN Di Kota Palu.....102
E. Tinjauan Hukum Islam Dalam Proses Perceraian ASN.....138

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan.....149
B. Saran-Saran.....150

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR LAMPIRAN

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

DAFTAR TABEL

	Hal.
1. Daftar Nama Wali Kota dan Wakil Wali Kota Palu	73
2. Daftar Uraian Penyelesaian Pemberian Izin Cerai	80
3. Rekapitulasi Rekomendasi Izin cerai	82
4. Majelis Hakim, Kepanitraan, Kepegawaian dan Juru Sita Pengadilan Agama Palu Kelas I A.....	91
5. Panitera dan Panitera Pengganti Pengadilan Agama Palu Kelas I A..	92
6. Kepegawaian Pengadilan Agama Palu Kelas I A.....	93
7. Jurusita dan Jurusita Pengganti Pengadilan Agama Palu Kelas I A...	94
8. Keadaan Perkara dari Tahun 2015 sampai dengan Tahun 2018.....	94
9. Daftar Pejabat yang berwenang dalam memberi izin cerai.....	102

PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB LATIN

Transliterasi kata-kata bahasa Arab yang dipakai dalam penulisan tesis ini berpedoman pada “pedoman transliterasi Arab-Latin” yang dikeluarkan berdasarkan keputusan bersama Menteri Agama dan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan RI tahun 1987. Pedoman tersebut adalah sebagai berikut:

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambatkan
ب	Ba'	B	Be
ت	Ta'	T	Te
ث	Sa'	S	Es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	Ha	h	Ha (dengan titik dibawa)
خ	Kha'	Kh	Kadang ha
د	Dal	D	De
ذ	Zal	Z	Zet (dengan titik dibawa)
ر	Ra'	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	Es dan ye
ص	Sad	S	Es (dengan titik dibawa)
ض	Dad	D	De (dengan titik dibawa)
ط	Ta'	T	Te (dengan titik dibawa)
ظ	Za'	Z	Zet (dengan titik dibawa)
ع	'Ain'	Koma terbalik keatas
غ	Gain	G	Ge
ف	Fa	F	Ef
ق	Qaf	Q	Ki
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	El
م	Min	M	Em
ن	Nun	N	En
و	Wau'	W	Wa
ه	Ha'	H	Ha
ء	Hamzah'	Apostrof
ي	Ya'	Y	Ye

a. Vokal

Vokal bahasa Arab, seperti vocal bahasa Indonesia terdiri dari vocal tunggal dan vocal rangkap.

1. Vokal Tunggal

Vokal tunggal bahasa Arab lambangnya berupa tanda atau harakat, transliterasinya sebagai berikut:

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
-	Fathah	A	A
-	Kasrah	I	I
-	Dhammah	U	U

2. Vokal Rangkap

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harakat dan huruf, transliterasinya berupa gabungan huruf, yaitu:

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ي... َ	Fathah dan ya ^{cc}	Ai	A dan I
و... ِ	Kasrah	Iu	A dan U

a. Vokal Panjang (*Maddah*)

Vokal panjang atau Maddah yang lambangnya berupa harakat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا...آ...أ...إ...	Fathah dan alif atau ya	Ā	a dangaris di atas
ي...إ...إ...	Kasrah dan ya	Ī	i dangaris di atas
و...ؤ...	Dhammah dan wau	Ū	u dangaris di atas

Contoh: : قَالَ qāla

قِيلَ qīla

يَقُولُ yaqūlu

b. Ta' Marbutah

Transliterasinya menggunakan:

1. Ta' Marbutah hidup, transliterasinya adalah /t/ Contohnya: روضة raḍatu
2. Ta' Marbutah mati, transliterasinya adalah /h/ Contohnya: روضة raḍah
3. Ta' Marbutah yang diikuti kata sandang /al/ Contohnya: روضة الاطفال raḍah al-aṭfāl

c. Kata Sandang

Transliterasi kata sandang dibagi menjadi dua, yaitu:

1. Kata sandang syamsiyah, yaitu kata sandang yang ditransliterasikan sesuai dengan huruf bunyinya Contohnya: الشفاء asy-syifā'
2. Kata sandang qamariyah, yaitu kata sandang yang ditransliterasikan sesuai dengan bunyinya huruf /l/

Contohnya : القلم al-qalamu

d. Penulisan kata

Pada dasarnya setiap kata, baik itu *fi'il*, *isim* maupun *huruf*, ditulis terpisah, hanya kata-kata tertentu yang penulisannya dengan huruf Arab sudah lazimnya dirangkaikan dengan kata lain karena ada huruf atau harakat yang dihilangkan maka dalam transliterasi ini penulisan kata tersebut dirangkaikan juga dengan kata lain yang mengikutinya. Contohnya:

وان الله لهو خير الرازقين

Wa innallāha lahuwa khairar-rāziqīn

Wa innallāha lahuwa khairurrāziqīn

ABSTRAK

Nama : Mus Mualim
NIM : 02.21.03.17.023
Judul Tesis : Proses Perceraian Aparatur Sipil Negara Kota Palu Dalam Tinjauan Hukum Islam

Fokus permasalahan dalam penelitian ini adalah: Bagaimana proses perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN) Kota Palu? Bagaimana tinjauan Hukum Islam terhadap proses perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN) Kota Palu? Adapun tujuan yang ingin di capai adalah untuk mengetahui bagaimana proses perceraian bagi Aparatur Sipil Negara dan Tinjauan Hukum Islam terhadap proses Perceraian Aparatur Sipil Negara Kota Palu.

Penelitian ini menggunakan penelitian lapangan (field reserach) yang bersifat kualitatif yaitu “suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa tulisan dan prilaku yang dapat diamati dari subyek itu sendiri. Adapun sumber data diperoleh dari data primer dan data sekunder dengan metode pengumpulan data observasi, wawancara dan dokumentasi, teknik analisis data yang di gunakan yaitu bersifat induktif dan berkelanjutan dengan menggunakan reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan atau verifikasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Aparatur Sipil Negara (ASN) yang akan melakukan perceraian harus mendapatkan izin dari atasan yang berwenang, yang kemudian diproses di Badan Kepegawaian Daerah, selanjutnya proses permohonan atau gugatan cerai akan di teruskan di Pengadilan Agama Palu Kelas I A. Adapun tinjauan hukum Islam mengenai proses perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN) sudah sesuai dengan hukum Islam berdasar pada firman Allah dalam Q.S An-Nisaa: (4): 59 dan asas mempersulit yang terdapat dalam proses perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN) sudah sejalan dengan hukum Islam sebagaimana dalam hadis nabi yaitu Dari Ibnu Umar. Ia berkata bahwa Rasulullah Saw. telah bersabda, „sesuatau yang halal yang amat dibenci Allah ialah talak. Dengan memahami hadis tersebut, Islam mendorong terwujudnya perkawinan yang bahagia dan kekal, hal ini juga terdapat dalam UU 1 tahun 1974 tentang tujuan perkawinan yaitu membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha esa.

ABSTRACT

Name : Mus Mualim
NIM : 02.21.03.17.023
Title : **Divorce of State Civil Apparatus Palu City in Review of Islamic Law**

The problem of this research is: What is the process of getting a divorce by the State Civil Apparatus (ASN) Palu City? What is the Islamic Legal point of view on the divorce process for the State Civil Apparatus (ASN) Palu City? The objectives to be achieved are to find out how the divorce process for the State Civil Apparatus and the Islamic Law Review on the divorce process for the State Civil Apparatus Palu city.

This research is qualitative field research. The research procedure that produces descriptive data in the form of writing and attitudes that can be observed from the subject itself. The data sources were obtained from primary and secondary data collected by observation, interviews and documentation. The data analysis techniques used were inductive and continuous using data reduction, data presentation and drawing conclusions or verification.

The results show that the State Civil Service (ASN) who will conduct a divorce must obtain permission from the competent superior, which is then processed at the Regional Civil Service Agency, then the application process or divorce suit will be continued at the Palu Religious Court Class I A. As for legal review Islam regarding the divorce process of the State Civil Apparatus (ASN) is in accordance with Islamic law based on the word of Allah in QS An-Nisaa: (4): 59 and the complicating principle contained in the divorce process of the State Civil Apparatus (ASN) is in line with Islamic law as in the hadith of the prophet, namely From Ibn Umar. He said that Rasulullah Saw. has said, `` that which is lawful which God hates most is divorce. By understanding this hadith, Islam encourages the realization of a happy and eternal marriage, this is also contained in Law 1 of 1974 concerning the purpose of marriage, namely to form a happy and eternal family (household) based on one Godhead.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkawinan merupakan sebuah usaha yang dilakukan sepasang laki-laki dan perempuan yang memiliki tujuan untuk membentuk keluarga yang bahagia dan kekal.¹Tujuan perkawinan menurut agama Islam ialah untuk menjalankan perintah agama dalam membentuk keluarga yang harmonis dan bahagia. Sejahtera yaitu adanya ketenangan lahir dan batin disebabkan terpenuhinya keperluan hidup lahir dan batin-nya, sehingga terciptanya kebahagiaan, yakni kasih sayang antara anggota keluarga. Hal ini dapat dicapai apabila dengan menggunakan prinsip perkawinan untuk selamanya, bukan hanya dengan batasan waktu tertentu saja. Itulah mengapa prinsip perkawinan dalam Islam harus didasari kerelaan hati, stabilitas rumah tangga dan kontinuitas kehidupan suami istri adalah tujuan utama adanya perkawinan dan hal ini sangat diperhatikan oleh syari'at Islam.²

Pernikahan sejatinya harus terus dijaga sebisa mungkin dengan berbagai cara salah satunya dengan tidak saling melanggar kodratnya sebagai pasangan suami istri, agar dapat mewujudkan tujuan dari pernikahan yang diinginkan, agar kekhawatiran akan hal-hal yang tidak diinginkan dalam menjalani bahtera rumah tangga tidak ada, apalagi sampai menyebabkan resiko yang tidak diinginkan yang dapat mengakibatkan rusaknya atau putusnya hubungan dalam pernikahan. Islam

¹Sudarsono, *Hukum Perkawinan Nasional*, (Jakarta: PT. Rineke Cipta, 1991), 7.

²Abdul Rahman Ghozali, *Fiqh Munakahat*, (Cet. Ke-3, Jakarta:Kencana, 2008), 22.

memang mengizinkan perceraian, tetapi Allah membenci perceraian itu. Itu artinya bercerai adalah pilihan terakhir bagi pasangan suami istri ketika memang tidak ada lagi jalan keluar. Sebagaimana disebutkan dalam QS. Al-Baqarah (2): 227:

وَإِنْ عَزَمُوا الطَّلَاقَ فَإِنَّ اللَّهَ سَمِيعٌ عَلِيمٌ

Terjemahnya:

Dan jika mereka berketetapan hati hendak menceraikan, maka sungguh, Allah Maha Mendengar, Maha Mengetahui.³

Yang dimaksud dengan perkawinan menurut Pasal 1 UU Nomor 1 Tahun 1974 adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri untuk membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa..⁴

Di Indonesia, sahnyanya suatu perkawinan adalah perkawinan yang dilaksanakan menurut agama dan kepercayaan yang dianut oleh pasangan suami istri dan dicatat menurut perundang-undangan yang berlaku. Untuk mencapai keberhasilan dalam perkawinan yang bahagia dan kekal tentu tidaklah mudah, banyak faktor-faktor yang dapat menghalangi tercapainya keberhasilan tersebut, salah satunya adalah timbulnya konflik didalam keluarga yang dapat mengurangi keharmonisan, akibatnya dapat menimbulkan kesepakatan untuk tidak mempertahankan rumah tangga dan memilih untuk bercerai. Meskipun diperbolehkan, namun perceraian merupakan suatu keadaan yang tidak diinginkan bagi pasangan yang telah menikah. Perceraian dianggap sebagai suatu kegagalan

³Departemen Agama RI, Al-Quran dan Terjemahnya (Bandung: Jumanatul Ali Art, 2005), 37.

⁴Salim HS, *Pengantar Hukum Perdata Tertulis* (BW), (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), 61.

karena didalamnya terdapat pemutusan tali pernikahan yang sebelumnya dianggap sakral. Perceraian adalah terputusnya ikatan keluarga yang disebabkan karena salah satu atau keduanya memutuskan untuk saling meninggalkan, dengan demikian berhentilah kedua pasangan suami istri untuk memenuhi kewajiban dan perannya dalam rumah tangga termasuk dalam kekacauan rumah tangga.⁵

Ketidak mampuan mereka untuk menjaga ikatan pernikahan juga menyebabkan pasangan tersebut mudah mengakhiri hubungan pernikahan. Banyak hal yang mendorong pasangan suami istri untuk bercerai salah satunya dapat disebabkan karena kurangnya kesadaran untuk memenuhi hak dan kewajiban sebagai pasangan dalam lingkup rumah tangga. Dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang perkawinan disebutkan bahwa alasan-alasan dasar perceraian adalah sebagai berikut:

1. Apabila salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, penjudi, pemadat dan lain-lain sebagainya yang sukar disembuhkan.
2. Apabila salah satu pihak meninggalkan yang lain selama dua tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain diluar kemauannya.
3. Apabila salah satu pihak mendapat hukuman penjara selama lima tahun dan hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung.
4. Apabila salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak lain.

⁵Anik Farida dkk, *Perempuan dalam Sistem Perkawinan dan Perceraian di Berbagai Komunitas Adat*, (Jakarta: Balai Penelitian dan Pengembangan Agama Jakarta, 2007), 17.

5. Apabila salah satu pihak mendapatkan cacat badan atau penyakit yang mengakibatkan tidak bisa menjalankan kewajibannya sebagai suami atau istri.
6. Apabila di antara suami dan istri terus-menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan kembali rukun lagi dalam hubungan rumah tangga.⁶

Pada Pasal 39 Undang-Undang Perkawinan juga disebutkan bahwa perceraian hanya dapat dilakukan didepan sidang pengadilan, setelah pengadilan yang bersangkutan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak. Selain itu, harus ada alasan yang cukup untuk melakukan perceraian. Perceraian dapat terjadi kepada siapa saja termasuk pejabat negara, artis, maupun Aparatur Sipil Negara (ASN).

Terdapat beberapa pengertian mengenai Aparatur Sipil Negara atau Pegawai Negeri Sipil, menurut Musanef:

Pegawai yaitu seseorang yang melakukan pekerjaan dengan mendapatkan imbalan jasa yang berupa gaji dan tunjangan dari pemerintah atau dari badan swasta.

Selanjutnya Musanef menjelaskan:

Pegawai sebagai pekerja atau worker adalah mereka yang langsung digerakkan oleh manager untuk bertindak sebagai pelaksana yang akan menyelenggarakan pekerjaan sehingga dapat menghasilkan karya yang diharapkan dalam usaha pencapaian organisasi yang telah ditetapkan.⁷

Pada dasarnya peraturan Perundangan-Undangan di Indonesia yang mengatur mengenai keluarga adalah bersifat umum. Namun, ternyata terdapat

⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Pasal 19.

⁷A.W. Widjaja, *Administrasi Kepegawaian*, (Jakarta: Rajawali, 2006), 113.

Undang-Undang khusus seperti Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil. Menurut Waskito Reksosoedirdbbbbbjo, Kepala Badan Administrasi Negara Tahun 1992, mengatakan bahwa:

Aparatur Negara adalah pejuang dan pelopor dalam melaksanakan pembangunan nasional. Oleh karena itu, rumah tangganya harus dibina sehingga dalam melaksanakan tugasnya sehari-hari tidak terganggu oleh masalah-masalah rumah tangga.⁸

Namun ternyata masih cukup banyak perceraian yang terjadi dilingkungan pegawai Aparatur Sipil Negara. Berkaitan dengan perceraian Aparatur Sipil Negara yang berbeda dengan masyarakat biasa yang dapat dengan mudah mendaftarkan permohonan cerai kepada Pengadilan Agama, Aparatur Sipil Negara memiliki peraturan yang ditegaskan dan harus dipatuhi. Untuk mengajukan permohonan perceraian harus mendapat izin terlebih dahulu dari pejabat yang berwenang dengan memberikan alasan-alasan untuk melakukan perceraian. Hal tersebut tentu dapat mempersulit pegawai Aparatur Sipil Negara untuk bercerai.

Melihat dari data dan fenomena yang terjadi pada kasus perceraian Aparatur Sipil Negara di Sulawesi Tengah khususnya di Kota Palu mulai pada tahun 2016 sampai akhir tahun 2019, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul Proses Perceraian Aparatur Sipil Negara Kota Palu Dalam Tinjauan Hukum Islam.

⁸Soegeng Prijarminto, *Duri dan Mutiara dalam Perkawinan PNS* (Jakarta: Pradyna Paramita, 1992), 11.

B. Rumusan Dan Batasan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah, maka identifikasi masalah yang akan di bahas dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana proses perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN) Kota Palu?
2. Bagaimana tinjauan Hukum Islam terhadap proses perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN) Kota Palu?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

- a. Berdasarkan pada perumusan masalah dalam penelitian ini, maka tujuan dalam penelitian ini adalah:
 1. Untuk mengetahui bagaimana proses perceraian dan faktor yang menjadi penyebab perceraian Aparatur Sipil Negara di Kota Palu.
 2. Untuk mengetahui bagaimana tinjauan Hukum Islam terhadap proses Perceraian Aparatur Sipil Negara di Kota Palu.
- b. Penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara langsung maupun tidak langsung bagi:
 1. Bagi pengembangan ilmu pengetahuan, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dan memberikan kontribusi dalam bidang hukum perkawinan secara khusus dalam perkawinan Aparatur Sipil Negara.
 2. Bagi praktisi, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangan pengetahuan dan dapat memberikan informasi kepada para pihak yang terkait dengan masalah yang akan diteliti. Selain itu penelitian ini

diharapkan dapat digunakan sebagai alat pencegahan atas kemungkinan terjadinya kasus perceraian.

D. Penegasan Istilah

Tesis ini berjudul Proses Perceraian Aparatur Sipil Negara Kota Palu Dalam Tinjauan Hukum Islam. Agar tidak muncul salah penafsiran atau salah pemahaman terhadap judul tesis ini, maka perlu dijelaskan beberapa definisi secara utuh sebagai berikut:

1. Perceraian adalah berakhirnya suatu pernikahan. Apabila masing-masing dari pasangan tersebut sudah tidak ingin melanjutkan pernikahannya, maka mereka bisa meminta pemerintah untuk dipisahkan. Selama proses perceraian, salah satu yang harus putus oleh pasangan tersebut yaitu tentang bagaimana membagi harta yang diperoleh selama dalam pernikahan seperti mobil, rumah, perabotan atau kontrakan, dan bagaimana kewajiban merawat anak-anak mereka dan biaya hak asuh bagi anak mereka. Banyak negara yang memiliki hukum dan aturan tentang perceraian, dan pasangan itu dapat menyelesaikannya ke pengadilan.⁹ Adapun menurut kamus bahasa indonesia Perceraian ialah putusnya hubungan sebagai suami istri atau perpisahan antara suami istri.¹⁰
2. Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah profesi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat

⁹<https://id.wikipedia.org/wiki/Perceraian>.

¹⁰Kamus Bahasa Indonesia, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional (Jakarta, : Pusat Bahasa, 2008), Pdf, 281.

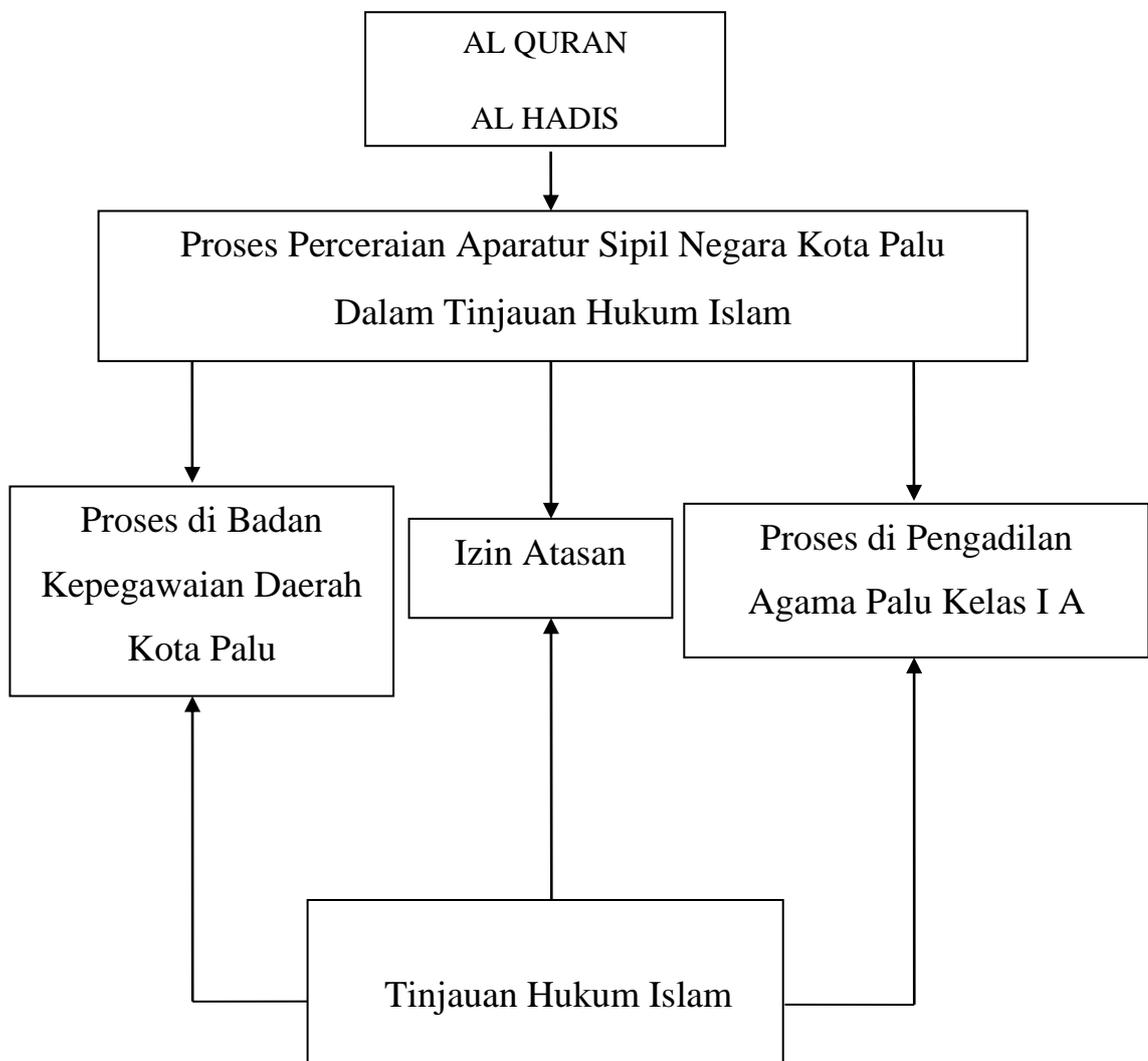
pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.¹¹ Adapun menurut Undang Undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 2014 menyebutkan bahwa Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja dan bekerja pada instansi pemerintah.¹²

¹¹https://id.wikipedia.org/wiki/Aparatur_Sipil_Negara.

¹²Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

E. Krangka Pemikiran

Proses perceraian dalam Aparatur Sipil Negara memiliki tahapan yang harus di lalui bagi Aparatur Sipil Negara yang ingin melakukan perceraian, mulai dari proses pengurusan administrasi di Badan Kepegawaian Daerah, mendapatkan izin dari atasan yang berwenang sampai dengan proses di Pengadilan Agama. Dalam tesis ini penulis menggunakan tinjauan hukum Islam untuk menganalisis proses perceraian Aparatur Sipil Negara Kota Palu, dan kemudian di gambarkan dalam bentuk diagram sebagai berikut:



F. Garis-garis Besar Isi

Sistematika penulisan dalam penelitian ini terdiri dari 5 (lima) bab yang masing-masing menjelaskan:

Bab Pertama, adalah pendahuluan yang berisi hal-hal yang mengatur bentuk-bentuk dan isi penelitian. Dimulai dari latar belakang masalah, rumusan dan batasan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, penegasan istilah, kerangka Pemikiran, dan garis-garis besar isi.

Bab Kedua, adalah tentang kajian pustaka. Di mulai dari penelitian terdahulu, perceraian dalam Hukum Islam, peraturan perceraian aparatur sipil negara dalam hukum positif.

Bab Ketiga, adalah tentang gambaran metode penelitian. Dimulai dari jenis penelitian, lokasi penelitian, instrument penelitian, data dan sumber data, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, dan pengujian keabsahan data.

Bab Keempat, Bab ini berisi tentang Hasil dan Pembahasan. Dalam bab ini penulis akan menganalisis Proses perceraian Aparatur Sipil Negara Kota Palu dan Tinjauan Hukum Islam dalam proses Perceraian Apratur Sipil Negara Kota Palu.

Bab Kelima, merupakan penutup yang berisi kesimpulan dari isi tesis secara keseluruhan. Dalam bab ini diberikan saran-saran yang sekiranya diperlukan, kemudian diakhiri dengan daftar pustaka sebagai rujukan.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Sebelum melakukan penelitian ini, penulis terlebih dahulu melakukan penelusuran terhadap beberapa hasil penelitian yang telah dilakukan sebelumnya baik dalam bentuk tesis, karya ilmiah maupun literature yang lain. Penelusuran yang dilakukan berkaitan dengan penelitian yang sedang dilakukan oleh penulis yaitu mengenai Perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN) di Kota Palu (Studi Kasus Pada Tahun 2018). Penelusuran yang telah dilakukan oleh penulis adalah sebagai berikut:

Pertama, Jurnal yang di buat oleh Suisno sebagai dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Lamongan dengan judul tinjauan yuridis terhadap perceraian pegawai negeri sipil yang tidak ada izin pejabat langsung, dalam penelitian ini Suisno menggunakan metode penelitian Yuridis Normatif, adapun landasan dari penelitian ini adalah Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang izin perkawinan. Bila dibandingkan dengan penelitian yang akan dilakukan penulis maka perbedaan terletak pada subjek yakni pada penelitian sebelumnya hanya menggunakan subjek perceraian Aparatur Sipil Negara yang tidak mendapatkan izin dari pejabat langsung, sedangkan penulis menggunakan subyek yang menyeluruh tentang perceraian Aparatur sipil Negara, perbedaan lainnya penulis

menggunakan tinjauan hukum islam dalam penulisan ini, adapun perbedaan selanjutnya terletak pada tempatmeneliti.¹

Kedua, Penelitian yang dilakukan oleh Erza Mufti Umam yang berjudul “Penerapan Asas Mempersulit Terjadina Perceraian di Pengadilan Agama Wates (Studi Kasus Tahun 2013)”. Dalam penelitian tersebut membahas tentang penerapan asas mempersulit terjadinya perceraian di Pengadilan Agama Wates Kabupaten Kulon Progo, penerapan asas tersebut berjalan dengan baik. Hal tersebut terbukti dengan rendahnya angka perceraian yang diputus oleh Hakim Pengadilan Agama Wates.² Bila dibandingkan dengan penelitian yang akan dilakukan penulis maka perbedaan teletak pada subjek yakni pada penelitian sebelumnya menggunakan subjek secara menyeluruh sedangkan penulis hanya melakukan penelitian pada Aparatur Sipil Negara (ASN). Perbedaan lainnya terletak pada tempat dan objek masalah tentang alasan tingginya perceraian juga berbeda.

Ketiga, Jurnal Hukum yang di buat oleh Abdur Rahman Adi Saputra M.HI, yang berjudul Konsep Keadilan Pada Cerai Bagi Pegawai Negeri Sipil (Studi Pandangan Hakim Di Pengadilan Agama Gorontalo). Dalam penelitian ini Abdur Rahman Adi Saputra M.HI menggunakan metode penelitian Hukum Empiris, dengan pendekatan kualitatif dan sumber data primer para Hakim

¹Suisno, *Tinjauan Yuridis Mengenai Perceraian Pegawai Negeri Sipil Yang Tidak Ada Izin Pejabat Langsung*, Jurnal Independent Vol. 4 No.2. Fakultas Hukum Universitas Islam Lamongan.

²Erza Mufti Umam, *Penerapan Asas Mempersulit Terjadinya Perceraian Di Pengadilan Agama Wates (Studi Kasus Tahun 2013)*, (Yogyakarta: Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Syariah dan Hukum, UIN Sunan Kalijaga, 2014).

Pengadilan Agama Gorontalo. Adapun landasan dari penelitian ini adalah Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang izin perkawinan dan pasal 5 ayat 2 masih dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983. Bila dibandingkan dengan penelitian yang akan dilakukan penulis maka perbedaan terletak pada subjek yakni pada penelitian sebelumnya hanya menggunakan subjek perceraian keadilan pada cerai bagi Pegawai Negeri Sipil, sedangkan penulis menggunakan subyek yang menyeluruh tentang perceraian Aparatur sipil Negara, perbedaan lainnya penulis menggunakan tinjauan Hukum Islam dalam penulisan ini, adapun perbedaan selanjutnya terletak pada tempat meneliti.³

Dari hasil penelitian di atas terdapat kesamaan dan perbedaan dalam fokus permasalahan maupun lokasi penelitian. Berdasarkan literatur penelitian serta karya ilmiah yang telah dilakukan sebelumnya serta melihat situasi dan kondisi perceraian aparatur sipil negara di kota palu, maka penulis mengambil judul penelitian yang berbeda dari sebelumnya, yaitu “Proses Perceraian Aparatur Sipil Negara Kota Palu Dalam Tinjauan Hukum Islam.

B. Perceraian Dalam Hukum Islam

1. Pengertian Perceraian

Perceraian adalah merupakan bagian dari perkawinan dimana telah pernah di sebutkan bahwa perceraian ada karena adanya perkawinan, tidak ada

³Abdur Rahman Adi Saputra, *Konsep Keadilan Pada Cerai Bagi Pegawai Negeri Sipil (Studi Pandangan Hakim Di Pengadilan Agama Gorontalo)*, Jurnal Hukum, IAIN Sultan Amai Gorontalo.

perkawinan tentu tidak ada perceraian, karena itu perkawinan adalah awal hidup suami istri dan perceraian merupakan akhir hidup sebagai suami istri.⁴Bila ternyata pernikahan tidak dapat di lanjutkan karena sebab-sebab yang cukup beralasan haruslah ada suatu jalan keluar, membiarkan kedua belah pihak tidak boleh memutuskan pernikahan mereka padahal sudah nyata pernikahan mereka tidak dapat di persatukan lagi adalah suatu penyiksaan, jalan keluar yang terbaik yang dimaksud adalah perceraian.⁵

Seperti yang tertuang dalam undang-undang pernikahan tentang putusnya perkawinan di mana sebab-sebab yang terjadi adalah kematian, perceraian dan atas keputusan pengadilan, maka dari itu menjaga hubungan keharmonisan rumah tangga antara suami istri sangat penting untuk menjaga keutuhan rumah tangga sehingga di harapkan perkawinan akan langgeng hingga kelak nanti sampai berakhirnya usia. Oleh karena itu putusnya pernikahan antara suami istri karena kehendak suami istri di sebabkan sebab-sebab yang tertuang dalam perundang undangan disebut perceraian. Entah itu karena melanggar hak dan kewajiban suami istri atau karena masalah-masalah lainnya yang menyebabkan putusnya pernikahan, memang perceraian merupakan hal yang tidak terpuji tapi kalau dalam keadaan mereka sudah tidak mempunyai jalan keluar yang bisa menyatukan pernikahan mereka kembali atau dalam pernikahan mereka terjadi jalan buntu dalam penyelesaian masalah, maka jalan terakhir yaitu melakukan perceraian seperti yang tertuang dalam UU No1 tahun 1974 tentang pernikahan,

⁴H. M Djamil Latif. *Aneka Hukum Perceraian di Indonesia* (Ghalia: Indonesia,1985), 27.

⁵R.Soetojo Prawirohamidjojo, *Sejarah Perkembangan Hukum Perceraian Di Indonesia Belanda* (Surabaya: Airlangga University Press 1996) , 30.

dimana yang di maksud pernikahan dalam ikatan lahir batin antara laki-laki dan perempuan sebagai upaya membentuk hubungan keluarga antara suami dan istri dan dimana dalam agama di harapkan dari hubungan perkawinan mampu membawa keluarga menjadi keluarga yang sakinah, mawaddah dan warahmah.

Dalam Negara Indonesia Undang-Undang Perkawinan yang diakui di antaranya adalah UU No1 Tahun 1974 dan KHI (kompilasi hukum islam) bagi warga negara Indonesia yang beragama Islam, namun ada pula peraturan khusus yang di keluarkan pemerintah yang mengatur tentang perkawinan dan perceraian yaitu PP NO 10 tahun1983 tentang perkawinan dan peerceraian Pegawai Negeri Sipil, dimana dalam peraturan tersebut mengatur para pegawai negeri sebagai instansi pemerintah agar mematuhi apa yang telah terkandung dalam peraturan yang telah tertulis tersebut dimana inti dari di adakannya Peraturan Pemerintah tersebut tertuang dalam bunyi pembukaan Peraturan Pemerintah yang ada.

Ketentuan Undang-Undang tentang yang mengatur tentang dibubarkannya perkawinan juga dapat ditemukan di Burgerlijk Wetboek Indonesia (BWI). Perkawinan yang dimaksud dalam BWI adalah pemutusan ikatan perkawinan yang dilakukan oleh negara yaitu oleh pejabat catatan sipil atau petugas lain yang berwenang di bidangnya. Seperti point yang tertuang dalam pasal 38 UU No 1 tahun 1974 dimana perkawinan dapat putus karena: a.Kematian b.perceraian c.atas keputusan pengadilan. Sehingga apabila suami istri ingin mengakhiri hubungannya dengan perceraian haruslah melewati prosedur juga seperti yang telah di atur dalam BWI, untuk dapat memulai suatu prosedur perceraian atau pisah meja dan tempat tidur berdasarkan suatu alasan tertentu, harus di peroleh

terlebih dahulu izin dari ketua pengadilan negeri. Dengan demikian dapat di simpulkan bahwa dalam masalah pendekatan masalah perceraian BWI sangat memegang teguh tegaknya prinsip kekal abadinya perkawinan.⁶

2. Perceraian Menurut Hukum Islam

Hukum Islam ialah hukum yang bersumber dari Allah dan menjadi bagian dari Agama Islam. Konsep dasar dan kerangka pada hukum Islam ditetapkan oleh Allah. Hukum Islam tidak hanya mengatur mengenai hubungan manusia antara manusia dan benda yang ada dalam masyarakat, melainkan hukum Islam juga mengatur hubungan manusia dengan Tuhan, hubungan manusia antara manusia dengan dirinya sendiri dan hubungan manusia dengan benda dan alam sekitarnya. Hukum Islam merupakan seperangkat peraturan wahyu Allah dan Sunnah Rasul tentang tingkah laku manusia mukalaf yang diakui dan diyakini, peraturan tersebut di laksanakan oleh semua umat muslim.⁷

Perceraian merupakan bagian dari perkawinan, oleh sebab itu perceraian dapat terjadi apabila ada perkawinan terlebih dahulu. Perkawinan sebagai awal dari kehidupan bersama antara seorang pria dan wanita sebagai suami isteri, dan adapun perceraian merupakan akhir dari kehidupan bersama suami isteri. Setiap pasangan suami istri pasti menghendaki agar perkawinan yang dijalannya selalu tetap utuh sepanjang masa, akan tetapi pada kenyataannya tidak sedikit pula perkawinan yang telah dibina dengan susah payah itu berakhir dengan sebuah

⁶ Pasal 2 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

⁷ Abdul Ghani Abdullah, *Pengantar Kompilasi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia* (Jakarta: Gema Insani Press, 1994), 10.

perceraian. Terkadang perkawinan yang dijalani telah sesuai dengan yang diharapkan, dan telah diupayakan semaksimal mungkin membinanya secara baik, tetapi pada akhirnya terpaksa harus berpisah dan mengakhiri perkawinannya. Menurut Syaikh Hasan Ayub, hukum perceraian menurut syariat Islam ada lima yaitu:

- a. Wajib Yaitu cerai orang yang melakukan ila' (sumpah suami untuk tidak menggauli istri) setelah masa menunggu apabila ia menolak fai'ah (kembali menyetubuhi istri), dan cerai yang dilakukan oleh dua orang hakam dalam kasus percekocokan apabila keduanya melihat jalan cerai lebih baik bagi pasangan suami istri itu. Begitu juga setiap cerai yang tanpa melakukan perceraian hidup menjadi bahaya dan terjerumus kedalam kemaksiatan.
- b. Mubah Yaitu ketika ada hajat; baik karena buruknya perangai atau pergaulan suami atau istri dan ada unsur dirugikan sehingga tidak tercapainya tujuan.
- c. Dianjurkan Yaitu ketika istri atau suami melalaikan hak-hak Allah yang wajib seperti sholat dan sebagainya dan suami tidak dapat memaksanya atau suami atau istri yang tidak dapat menjaga kesuciannya. (An- Nisa: 14)
- d. Dilarang Yaitu bercerai ketika istri dalam keadaan haid atau dalam masa suci. (At-Thalaq ayat 1)
- e. Makruh Yaitu cerai tanpa ada hajat, ada dua riwayat dalam hal ini yaitu:

- 1) Haram, karena mendatangkan mudharat bagi diri sendiri dan istri. Serta menghilangkan maslahat yang mereka peroleh tanpa ada hajat. Oleh karena itu hukumnya haram.
- 2) Boleh, cerai yang dibenci adalah cerai yang tanpa hajat, hal ini dikarenakan cerai tanpa hajat meniadakan maslahat-maslahat yang dianjurkan, sehingga hukumnya makruh.⁸

Islam telah mengatur tentang batas-batas hak dan tanggung jawab bagi suami isteri agar hubungan perkawinan tetap berjalan sesuai tujuan pernikahan yaitu sakinah, mawaddah, dan warahmah. Islam juga telah mengatur dan memberi solusi bagaimana cara mengatasi dan mengembalikan yang hak apabila di antara suami atau istri berbuat di luar hak.

Menurut hukum Islam, putusnya perkawinan dikarenakan beberapa sebab, di antaranya disebabkan adanya thalaq dari suami, adanya putusan hakim, dan karena putus dengan sendirinya (karena kematian). Adapun yang menyebabkan putusnya perkawinan sebagaimana penulis telah sebutkan di atas adalah sebagai berikut:

1. Cerai Mati atau meninggal

Cerai mati ialah meninggalnya salah satu pasangan hidup, dan adapun pihak yang ditinggalkan, sendiri dalam menjalani kehidupannya. Pengalaman hidup yang paling menyakitkan yang dihadapi oleh seseorang salah satunya ialah meninggalnya pasangan hidup yang dicintainya. Dimaksud dengan meninggal

⁸Muhammad Syaifuddin, dkk, *Hukum Perceraian cet. 2* (Jakarta: Sinar Grafika, 2014) 188.

yang menjadi sebab putusnya perkawinan dalam hal ini meliputi baik meninggalnya secara fisik, yakni memang dengan kematiannya itu diketahui jenazahnya, sehingga kematian itu benar-benar secara biologis dapat diketahui. Secara yuridis, kematian yang bersifat *mafqud* (hilang tidak di ketahui apakah dia masih hidup atau sudah meninggal dunia) dengan proses pengadilan hakim dapat menetapkan kematian suami tersebut.⁹Keterangan yang berkaitan dengan cerai mati tidak begitu banyak dibicarakan oleh para fuqoha dan para akademisi, hal ini karena putusnya perkawinan karena cerai mati merupakan suatu hal yang sudah jelas.

2. Cerai talak

Secara etimologi kata talak berasal dari bahasa arab yaitu *ithlaq* yang artinya melepaskan atau meninggalkan. Talak berarti melepaskan sebuah ikatan perkawinan atau putusnya hubungan perkawinan.¹⁰Menurut Abdurrahman Al-jaziri pengertian talak adalah mengilangkan ikatan perkawinan atau mengurangi pelepasan ikatannya dengan menggunakan kata-kata tertentu. Sedangkan menurut Abu Zakaria Al-Anshori, Talak adalah melepas tali akad nikah dengan kata talak dan yang semacamnya. Jadi talak adalah menghilangkan ikatan perkawinan sehingga setelah putusnya ikatan perkawinan maka istri tidak lagi halal bagi suaminya, dan hal itu terjadi pada talak ba'in, sedangkan arti tentang mengurangi pelepasan ikatan perkawinan ialah berkurangnya hak talak bagi

⁹Abdul Rohman Ghozali, *Fiqh Munakahat* (Jakarta: Prenada Media Group), 2010, 248.

¹⁰ Sayyid Sabiq, *Fikih Sunnah juz8*(Bandung:PT. Alma Arif), 1987. 7.

suami menjadi dari tiga menjadi dua, dari dua menjadi satu, dan dari satu menjadi hilang hak talak tersebut, hal tersebut terjadi pada talak raj'i¹¹

a. Hak talak

Hukum Islam memberikan hak talak hanya kepada laki-laki saja. Karena ia yang lebih bersi keras untuk melanggengkan tali perkawinan yang di biayainya dengan hartanya begitu besar, sehingga kalau dia ingin bercerai atau kawin lagi ia perlu membiayainya lagi dalam jumlah besar atau lebih banyak.¹²

b. Syarat-syarat menjatuhkan talak

Sesungguhnya Islam megharuskan akad pernikahan selamanya, keutuhan pernikahan di utamakan demi menjaga agar perpisahan dalam rumah tangga tidak terjadi karna akan menimbulkan banyak kerugian akibat hancurnya hubungan rumah tangga atau hubungan suami istri. Pernikahan yang dilaksanakan antara suami istri terus berlangsung sehingga maut yang memisahkan. Keberadaan Talak tidak diperintahkan secara mutlak dikarenakan talak pada dasarnya adalah sesuatu yang tidak diperbolehkan, maka untuk sahnya harus memenuhi syarat-syarat tertentu, syarat itu terdapat pada suami, istri dan shiqaq talak.

Syarat untuk suami agar sah dalam menjahtuhkan talak:

- a. Baligh
- b. Berakal sehat
- c. Tidak dalam keadaan terpaksa atau atas kehendak sendiri.

¹¹Abdul Rohman Ghozali, *Fiqh Munakahat*,(Jakarta: Prenada Media Group), 2010, 192.

¹²Sayyid Sabiq, *Fikih Sunnah juz8*,(Bandung: PT. Alma Arif, 1987), 15.

- d. Betul-betul bermaksud menjatuhkan talak.¹³

Syarat seorang istri agar syah ditalak suaminya:

- a. Berada dalam ikatan suami-istri secara sah.
- b. Berada dalam Iddah Talak raj'i.
- c. Jika Perempuan dalam Iddah.
- d. Jika perempuan dalam keadaan pisah badan karena dianggap talak.¹⁴

c. Macam-macam talak

Ditinjau dari segi boleh tidaknya suatu perceraian dicabut kembali atau di rujuk kembali, dibagi menjadi dua golongan:

- 1) Talak raj'i Yaitu talak yang di jatuhkan oleh suami kepada istrinya yang telah dikumpul, yang dalam masa iddah nya bekas suami berhak merujuknya.
- 2) Talak ba'in Yaitu talak yang tidak memungkinkan suami untuk merujuk kembali bekas istrinya kecuali dengan nikah baru. Talak ba'in ini di bagi menjadi dua, yaitu:
 - a) Talak ba'in sughro Yaitu talak yang mengharuskan hak rujuk dari bekas suaminya tetapi tidak menghilangkan hak nikah baru kepada istrinya.

¹³Muhammad Jawad Mugniyah, *Fiqh Lima Madzab* (Jakarta:Lentera),1996, 441-442.

¹⁴Sayyid Sabiq, *Fikih Sunnah juz 8* (Bandung: PT. Alma Arif), 1987, 23- 24.

- b) Talak ba'in kubro Yaitu talak yang menghilangkan hak suami untuk menikah kembali kepada istrinya, kecuali bekas istrinya telah menikah dengan orang lain dan telah berkumpul sebagaimana Suami istri secara nyata-nyata dan syah.¹⁵

Sebagaimana firman Allah dalam QS. Al Baqarah (2): 230:

فَإِنْ طَلَّقَهَا فَلَا تَحِلُّ لَهُ مِنْ بَعْدُ حَتَّىٰ تَنْكِحَ زَوْجًا غَيْرَهُ فَإِنْ طَلَّقَهَا فَلَا جُنَاحَ عَلَيْهِمَا أَنْ يَتَرَاجَعَا إِنْ ظَنَّا أَنْ يُقِيمَا حُدُودَ اللَّهِ وَتِلْكَ حُدُودُ اللَّهِ يُبَيِّنُهَا لِقَوْمٍ يَعْلَمُونَ

Terjemahnya:

“Kemudian apabila suami mentalaknya (sesudah Talak yang kedua), Maka perempuan tersebut tidak lagi halal baginya hingga dia menikah dengan suami yang lain. Kemudian apabila suami yang lain menceraikannya, Maka tidak ada dosa bagi keduanya (bekas suami pertama dan isteri) untuk melakukan pernikahan kembali apabila keduanya berpendapat akan dapat menjalankan hukum-hukum Allah. Itulah hukum-hukum Allah, diterangkannya kepada kaum yang mau mengetahui”¹⁶

Ditinjau dari Waktu dijatuhkannya talak, talak dibagi menjadi tiga macam:

- a. Talak Sunni, yaitu talak yang di jatuhkan sesuai dengan tuntunan sunnah dan dikatakan talak sunni apabila memenuhi tiga syarat, yaitu:

- 1) Istri yang di talak sudah pernah digauli.
- 2) Istri dalam keadaan suci yang tidak pernah digauli pada waktu suci.
- 3) Istri segera dapat malakukan iddah suci setelah di talak, yaitu istri dalam keadaan suci dari haid.

¹⁵H.M.A. Tihami dan Sohari Sahrani, *Fikih Munakahat (Kajian Fikih Nikah Lengkap)*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2014, 230- 246.

¹⁶Departemen Agama RI, *Al-Quran dan Terjemahnya* (Bandung: Jumanatul Ali Art, 2005), 56

b. Talak Bid'i, yaitu talak yang dijatuhkan tidak sesuai dengan tuntunan Rasulullah dan dikatakan talak bid'i jika memenuhi dua syarat, yaitu:

- 1) Talak yang dijatuhkan pada waktu haid
- 2) Talak yang dijatuhkan pada waktu istri dalam keadaan suci, dan pernah di kumpuli pada waktu suci.

c. Talak la Sunni wala bid'I, Talak ini berbeda dengan dua talak sebelumnya. Talak ini antara lain, yaitu:

- 1) Talak yang dijatuhkan kepada istri yang belum pernah di gauli.
- 2) Talak yang dijatuhkan kepada istri yang belum pernah haid, istri yang telah lepas dari haid.

d. Talak ditinjau dari segi tegas dan tidaknya kata-kata yang dipergunakan sebagai ucapan talak, talak dibagi menjadi dua, yaitu:

- 1) Talak shorih Yaitu talak dengan menggunakan kata-kata yang jelas dan tegas serta dapat dipahami sebagai pernyataan talak atau cerai seketika itu di ucapkan dan tidak perlu di pahami lagi.
- 2) Talak Kinayah Yaitu talak dengan menggunakan kata-kata sindiran atau samar-samar.

e. Talak ditinjau dari cara suami menyampaikan talak kepada istrinya, talak dibagi menjadi beberapa macam, yaitu:

- 1) Talak dengan ucapan, yaitu talak yang disampaikan suami dengan ucapan lisan dan kemudian istri memahami isi dan maksudnya.

- 2) Talak dengan isyarat, yaitu talak yang di sampaikan suami dengan bentuk isyarat di karena suami tuna wicara atau istri tuna rungu.
- 3) Talak dengan utusan, talak yang di sampaikan suami dengan pelantara orang lain sebagai utusan untuk menyampaikan maksudnya kepada istrinya yang tidak berada di hadapan suami, bahwa suaminya mentalak istrinya.

3. Khuluk atau cerai gugat

Khuluk berasal dari kata Bahasa Arab: khola'a, yakhlu'u, khulu'an yang searti dengan azaala, yuziilu, izalatan yang berarti menanggalkan, melepaskan, mencabut, atau menghilangkan.¹⁷Khulu secara terminologi perceraian yang dilakukan oleh suami dengan mendapatkan tebusan. Dengan demikian, khulu' merupakan bentuk institusi talak yang miliki oleh seorang istri untuk memutuskan tali perkawinan dengan suaminya dengan memberikan tebusan yang sesuai berdasarkan kesepakatan.

Dalam khulu, ganti rugi atau tebusan dari pihak istri merupakan unsur penting. Unsur inilah yang membedakan antara khuluk dan cerai biasa (cerai talak). Khulu' hanya dipebolehkan jika ada alasan-alasan yang benar yang sesuai dengan alasan syar'i, adapun jika istri mengajukan khulu kepada suaminya bukan karena alasan yang diperbolehkan oleh agama, maka khulu tersebut menjadi hukumnya haram¹⁸

¹⁷Akhmad Sya'bi, *kamus Al- qolam (Arab-Indonesia, Indonesia-Arab)*. (Suarabya: Halim Jaya, tt), 55.

¹⁸Tim Al-manar, *Fikih Nikah* (Bandung: Syamil cipta Media), 2007, 109.

a. Dasar Hukum Khulu.

Munculnya sikap nusyuz (meninggalkan kewajiban bersuami istri) dari pihak suami-istri dan adanya syiqoq di jelaskan dalam QS. An Nisa'(4): 128.

وَإِنْ أَمْرًا خَافَتْ مِنْ بَعْلِهَا نُشُوزًا أَوْ إِعْرَاضًا فَلَا جُنَاحَ عَلَيْهِمَا أَنْ يُصْلِحَا بَيْنَهُمَا صُلْحًا وَالصُّلْحُ خَيْرٌ وَأُحْضِرَتِ الْأَنْفُسُ الشُّحَّ وَإِنْ تُحْسِنُوا وَتَتَّقُوا فَإِنَّ اللَّهَ كَانَ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرًا

Terjemahnya:

“Dan apabila seorang wanita khawatir akan nusyuz atau sikap tidak acuh dari suaminya, Maka bagi keduanya boleh melakukan perdamaian yang sebenar-benarnya dan perdamaian itu lebih baik (bagi mereka) walaupun manusia itu menurut tabiatnya kikir dan apabila kamu bergaul dengan isterimu secara baik dan memelihara dirimu (dari nusyuz dan sikap tak acuh), maka sesungguhnya Allah maha mengetahui apa yang kamu kerjakan.”¹⁹

Perdamaian yang dimaksud pada ayat ini adalah Tafriq (pisah) yang di mintakan kepada hakim atau dengan cara khulu'Khulu' harus di dasarkan pada alasan perceraian yang sesuai dengan ketentuan pasal 116, demikian bunyi pasal 124 Kompilasi Hukum Islam. Maka semua alasan perceraian yang terdapat pada pasal 116 KHI mualai hurub (a) sampai dengan huruf (h) dimungkinkan untuk dasar perceraian yang di lakukan dengan jalan khulu'.²⁰Dengan kata lain, perceraian khulu' dapat dilakukan atas alasan suami berzina, penjudi, peminum minuman keras yang sulit di sembuhkan atau dengan alasan suami telah melakukan penganiayaan atau menyakiti hatinya karena pertengkaran dan alasan-alasan lainnya.

¹⁹Departemen Agama RI, Al-Quran dan Terjemahnya, (Bandung: Jumanatul Ali Art, 2005), 143.

²⁰Dahlan Idhamy, *Azas-azas Fikih Munakahat, Hukum Keluarga Islam*, (Surabaya: Al Ikhlas), 54

b. Latar Belakang Khulu’.

Khulu’ secara umum yakni perceraian dengan disertai sejumlah harta sebagai ‘iwadh yang di berikan oleh istri kepada suami untuk menebus dirinya agar terlepas dari ikatan perkawinan, baik dengan kata khulu’ mubara’ah maupun talak. Secara khusus, yaitu talak atas dasar ‘iwadh sebagai tebusan dari istri dengan kata-kata khulu’ (pelepasan). Adapun perceraian menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, dapat di ajukan oleh kedua belah pihak suami maupun istri. Perceraian yang di ajukan istri di sebut dengan cerai gugat, sedangkan yang diajukan oleh suami di sebut cerai talak. Artinya, perceraian juga menjadi kewenangan oleh pihak istri yang dalam hukum islam di sebut dengan khulu’ atau fasahk. Latar belakang Khulu’ berawal dari kebencian yang semakin membesar, perpecahan, penyelesaian semakin sulit, sehingga kehidupan suami isteri akhirnya tak dapat berdamai lagi. Maka pada saat-saat ini, Islam memberikan hak kepada isteri untuk menebus dirinya dengan jalan khulu’ guna mengakhiri ikatan sebagai suami istri.²¹

Sedangkan menurut Mahmud Yunus bahwa kondisi suami yang menyebabkan istri dapat mengajukan gugatan cerai ialah sebagai berikut:

- a. Apabila suami menderita sakit gila.
- b. Apabila suami mendapat sakit kusta.
- c. Apabila Suami mendapat sakit sopak (sejenis penyakit kulit).
- d. Apabila suami menderita penyakit yang tidak dapat melakukan persetubuhan.
- e. Apabila suami hilang selama empat tahun dan tidak seorang pun yang mengetahui keadaan hidup atau mati.²²

²¹Sayyid Sabiq, *Fikih Sunnah juz 8*, (Bandung: PT. Alma Arif), 1987. 98-99.

²²Mahmud Yunus, *Hukum Perkawinan Dalam Islam*, (Jakarta: PT. Hidakarya Agung), 1983, 201.

4. Fasakh

Fasakh adalah melepaskan atau membatalkan ikatan antara suami istri. Fasakh bisa terjadi dikarenakan adanya syarat yang tidak terpenuhi pada akad nikah atau hal-hal lain yang membatalkan kelangsungan perkawinan. Putusnya perkawinan dalam bentuk fasakh dapat terjadi dikarenakan adanya kesalahan yang terjadi pada waktu akad atau setelah berlangsungnya akad. Bentuk-bentuk kesalahan waktu akad misalnya suami istri punya hubungan nasab atau sepersusuan, perkawinan karena keadaan terpaksa, terjadinya penipuan dalam mahar. Bentuk-bentuk kesalahan pasca akad nikah misalnya murtad, pasca perceraian, mengalami cacat fisik, suami terputus sumber nafkahnya dan istri tidak sabar menunggu pulihnya kehidupan ekonomi suami.²³ Dalam hukum perdata fasakh di kenal dengan pembatalan perkawinan. Abdul Jamali menyebutkan bahwa alasan yang dapat di gunakan istri untuk mempergunakan hak fasakh dengan mengugat cerai adalah:

- a. Menderita sakit, Alasan menderita sakit ditunjukkan kepada suami yang tidak dapat menjalankan kewajibnya sebagai kepala rumah tangga yang terdiri atas penyakit; sakit ingatan, sakit gila, dan impotensi. Alasan karena sakit ini harus melalui upaya peyembuhan terlebih dahulu.
- b. Keadaan ekonomi, Kalau suami tidak mampu membiayai kehidupan rumah tangga dalam kelangsungannya seperti pangan, sandang, papan. Maka istri dapat mengajukan untuk mengajukan cerai. Tetapi alasan ini,

²³Amir Syarifudin, *Garis-garis Besar Fiqh* (Jakarta:Prenada media group), 2003, 134-135.

setelah ada upaya si suami untuk melakukan penambahan gaji atau penghasilan.

- c. Sosiopsikologis, Alasan ini berkenaan dengan penderitaan istri dalam menanggung beban kehidupan tanpa harmonisasi psikis yang banyak diketahui tetangga atau lingkungannya. Alasan ini dapat berupa: pertama, suami meninggalkan istri tanpa memberitahukan atau tidak diketahui dia tinggal. Menurut khalifah Umar lamanya istri menunggu selama empat tahun dan setelah itu dapat mengajukan permohonan cerai. Dalam praktek sekarang, dilakukan pemanggilan sebanyak tiga kali dan jika tidak ada respon dari terdakwa baru mengajukan permohonan. Kedua, suami sering menyeleweng, pemabuk, penjudi atau hal-hal lain yang dapat mengganggu psikis istri dan kehidupan rumah tangganya.²⁴

5. Li'an

Kata li'an menurut bahasa yaitu saling melaknat yang terjadi di antara dua orang atau lebih. Secara harfiah li'an berarti saling melaknat. Secara terminologi adalah sumpah yang menuduh istrinya berbuat zina atau ia menolak bayi yang lahir dari istrinya sebagai anak kandungnya, sedangkan dia tidak mampu mendatangkan empat orang saksi, setelah sebelumnya memberikan kesaksian empat kali bahwa ia benar dalam tuduhnya.²⁵ Dalam hal ini pada dasarnya sang suami tidak bisa langsung menuduh sang istri telah melakukan perbuatan zina, akan tetapi sang suami harus mendatangkan 4 orang saksi sebagai bentuk kehati-

²⁴R Abdul Jamali, *Hukum Islam: Berdasarkan Ketentuan Kurikulum Konsorsium Ilmu Hukum*, (Bandung: Mandar Maju), 2003, 106-107.

²⁵Mardani, *Hadis Ahkam* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2012), 276.

hatian dan sumpah yang harus diucapkan oleh pihak suami dan istri, apabila sang suami dengan nyata secara langsung telah melihat istrinya melakukan perzinaan.

6. Zhihar

Zhihar berasal dari kata Zhahr artinya punggung, kata zhihar berarti pernyataan suami kepada istrinya “engkau seperti punggung ibukku”. Dalam kaitannya dengan hubungan suami istri zhihar adalah ucapan suami yang berisi dengan penyerupaan punggung istri dengan punggung ibunya, dan apabila suami mengatakan kata tersebut kepada istrinya maka istrinya menjadi haram untuknya dan suami juga diharamkan untuk menggauli istrinya atau mencumbu istrinya hingga suami membayar kaffarat atas ucapannya tersebut. Sebagaimana dalam QS.

AL-Mujadilah (58): 1-4:

قَدْ سَمِعَ اللَّهُ قَوْلَ الَّتِي تُجَدِّلُكَ فِي زَوْجِهَا وَتَشْتَكِي إِلَى اللَّهِ وَاللَّهُ يَسْمَعُ تَحَاوُرَكُمَا إِنَّ
اللَّهَ سَمِيعٌ بَصِيرٌ ١ الَّذِينَ يُظْهِرُونَ مِنْكُمْ مِمَّنِيسَائِهِمْ مَا هُنَّ أُمَّهَاتُهُمْ إِنْ أُمَّهَاتُهُمْ إِلَّا
الْأَبْيَاءُ وَلَدَتُهُمْ وَإِنَّهُمْ لَيَقُولُونَ مُنْكَرًا مِنَ الْقَوْلِ وَزُورًا وَإِنَّ اللَّهَ لَعَفُوفٌ غَفُورٌ ٢ وَالَّذِينَ
يُظْهِرُونَ مِنْ نِسَائِهِمْ ثُمَّ يَعُودُونَ لِمَا قَالُوا فَتَحْرِيرُ رَقَبَةٍ مِنْ قَبْلِ أَنْ يَتَمَاسَا ذَلِكَ
ثَوْعَطُونَ بِهِ وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ ٣ فَمَنْ لَمْ يَجِدْ فَصِيَامُ شَهْرَيْنِ مُتَتَابِعَيْنِ مِنْ قَبْلِ
أَنْ يَتَمَاسَا فَمَنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فإِطْعَامُ سِتِّينَ مِسْكِينًا ذَلِكَ لِتُؤْمِنُوا بِاللَّهِ وَرَسُولِهِ وَتِلْكَ
حُدُودُ اللَّهِ وَلِلْكَافِرِينَ عَذَابٌ أَلِيمٌ ٤

Terjemahnya:

“Sesungguhnya Allah telah mendengar ucapan wanita yang mendebat padamu tentang kejadian suaminya sambil mengadu kepada Allah dan Allah telah mendengar soal jawab antara keduanya. Sesungguhnya Allah maha mendengar lagi maha melihat.(1) Orang-orang yang berumpah zhihar di antara kamu terhadap istrinya, padahal tiadalah isteri mereka itu ibu mereka. Sesungguhnya ibu-ibu mereka tidak lain

hanyalah wanita yang melahirkan mereka. Sesungguhnya mereka telah mengucapkan suatu perkataan yang mungkar dan dusta. Dan sesungguhnya sesungguhnya Allah Maha Pemaaf lagi Maha Pengampun. (2) Dan orang-orang yang bersumpah zhihar kepada isteri mereka, kemudian mereka hendak menarik kembali apa yang mereka ucapkan, maka wajib atasnya memerdekakan seorang budak sebelum kedua suami isteri itu bercampur. Demikianlah yang diajarkan kepada kamu, dan Allah Maha Mengetahui apa yang kamu perbuat. (3) Barang siapa yang tidak dapat memerdekakan budak, maka wajib atasnya berpuasa dua bulan berturut-turut sebelum keduanya bercampur. Maka siapa yang tidak bisa puasa maka wajib atasnya memberi makan enam puluh orang miskin. Demikianlah supaya kamu beriman kepada Allah dan Rasul-Nya. Dan itulah hukum-hukum Allah, dan bagi orang kafir ada siksaan yang sangat pedih.²⁶

Islam mengharamkan Zhihar menjadikan termaksud ucapan yang keji dan menentukan hukumnya. Jika suami mengikuti hal tersebut dengan talak maka berakhirlah antara ia dan istrinya. Adapun untuk menghapus kemungkaran ini dengan khafarat (penebus) berikut ini secara berurutan:

- a. Memerdekakan budak perempuan
- b. Puasa dua bulan berturut turut
- c. Memberi makan enam puluh orang miskin²⁷

7. Ila'

Secara arti Ila' berarti "tidak mau melakukan sesuatu dengan cara bersumpah". Secara definitif ila' berarti sumpah suami untuk tidak menggauli istrinya dan apabila kemudian menggauli istrinya maka harus membayar kifarat.²⁸ Sungguh Islam mengharamkan berbagai bahaya makar ini, serta membentuk hukum yang benar untuk menghapus segala permasalahan dan

²⁶Departemen Agama RI, *Al-Quran dan Terjemahnya* (Bandung: Jumanatul Ali Art, 2005)

²⁷Ali Yusuf As-subki, *Fiqh Keluarga*, (Jakarta: Amzah, 2010), 361.

²⁸Amir Syarifuddin, *Garis-garis Besar Fiqh*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2003), 138-139.

membersihkan keburukan. Perempuan yang tersakiti karena perbuatan tersebut, terlebih dahulu menghadap hakim bahwa ia disakiti, lalu hakim memerintahkan untuk menghapus sumpahnya dan kembali pada janji sebelumnya. Jika telah berjalan empat bulan tidak kembali dan menolak cerainya maka hakim menceraikannya dengan sekali cerai untuk menghilangkan bahaya darinya.²⁹ Sebagaimana dalam QS. AL-Baqarah (2): 226-227:

لِّلَّذِينَ يُؤْلُونَ مِن نِّسَائِهِمْ تَرَبُّصُ أَرْبَعَةِ أَشْهُرٍ فَإِن فَاءُوا فَإِنَّ اللَّهَ غَفُورٌ رَّحِيمٌ
 ۲۲۶ وَإِن عَزَمُوا الطَّلَاقَ فَإِنَّ اللَّهَ سَمِيعٌ عَلِيمٌ ۲۲۷

Terjemahnya:

“Bagi suami yang telah meng-ilaai isterinya diberi waktu empat bulan. Maka jika ia kembali kepada isterinya, maka sesungguhnya Allah Maha Pengampun lagi Maha Penyayang. Dan jika mereka berniat untuk bercerai, maka sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui.”³⁰

3. Dasar Hukum Perceraian dalam Hukum Islam

a. QS. An Nisa' (4): 130:

وَإِن يَتَفَرَّقَا يُغْنِ اللَّهُ كُلًّا مِّن سَعَتِهِ وَكَانَ اللَّهُ وَسِعًا حَكِيمًا

Terjemahnya:

“Jika keduanya bercerai, Maka Allah akan memberi kecukupan pada masing-masing dari limpahan karunia-Nya. dan adalah Allah Maha Luas lagi Maha Bijaksana”.³¹

²⁹Ali Yusuf As-subki, *Fiqh Keluarga*, (Jakarta: Amzah, 2010), 359.

³⁰Departemen Agama RI, *Al-Quran dan Terjemahnya* (Bandung: Jumanatul Ali Art, 2005).

³¹Ibid., 144

QS. Al Baqarah (2): 229:

الطَّلُقُ مَرَّتَانٍ فَإِمْسَاكَ بِمَعْرُوفٍ أَوْ تَسْرِيحٌ بِإِحْسَانٍ وَلَا يَحِلُّ لَكُمْ أَنْ تَأْخُذُوا مِمَّا
ءَاتَيْتُمُوهُنَّ شَيْئًا إِلَّا أَنْ يَخَافَا أَلَّا يُقِيمَا حُدُودَ اللَّهِ فَإِنْ خِفْتُمْ أَلَّا يُقِيمَا حُدُودَ اللَّهِ فَلَا
جُنَاحَ عَلَيْهِمَا فِيمَا افْتَدَتْ بِهِ تِلْكَ حُدُودُ اللَّهِ فَلَا تَعْتَدُوهَا وَمَنْ يَتَعَدَّ حُدُودَ اللَّهِ فَأُولَئِكَ
هُمُ الظَّالِمُونَ

Terjemahnya:

“Talak yang dapat dirujuk hanya dua kali. setelah itu boleh rujuk lagi dengan cara yang ma'ruf atau menceraikan dengan cara yang baik. tidak halal bagi suami mengambil kembali sesuatu yang telah kamu berikan kepada istrinya, kecuali kalau keduanya dikhawatirkan tidak akan dapat menjalankan hukum-hukum Allah. jika kamu khawatir bahwa keduanya tidak dapat menjalankan hukum-hukum Allah, Maka tidak ada dosa atas keduanya merima apa yang di kembalikan oleh istri sebagai penebus dirinya. Itulah hukum-hukum Allah, Maka janganlah kamu melanggarnya. Barang siapa yang melanggar hukum-hukum Allah mereka Itulah orang-orang yang zalim”³²

QS. At Thalaq (65): 1:

يَا أَيُّهَا النَّبِيُّ إِذَا طَلَقْتُمُ النِّسَاءَ فَطَلِّقُوهُنَّ لِعَدَّتِهِنَّ وَأَحْصُوا الْعِدَّةَ وَاتَّقُوا اللَّهَ رَبَّكُمْ لَا
تُخْرِجُوهُنَّ مِنْ بُيُوتِهِنَّ وَلَا يَخْرُجْنَ إِلَّا أَنْ يَأْتِيَنَّ بِفُحْشَةٍ مُبَيِّنَةٍ وَتِلْكَ حُدُودُ اللَّهِ وَمَنْ
يَتَعَدَّ حُدُودَ اللَّهِ فَقَدْ ظَلَمَ نَفْسَهُ لَا تَدْرِي لَعَلَّ اللَّهَ يُحْدِثُ بَعْدَ ذَلِكَ أَمْرًا

Terjemahnya:

“Wahai Nabi, jika kamu menceraikan isteri isterimu maka hendaklah kamu ceraikan mereka pada masa iddahnya dan hitunglah waktu iddah itu serta bertakwalah kepada Tuhanmu. Janganlah kamu keluarkan mereka dari rumah mereka dan janganlah mereka (diizinkan) ke luar kecuali mereka telah berbuat perbuatan keji yang terbukti. Itulah hukum Allah, dan barang siapa yang melanggar hukum Allah berarti dia telah menganiyaya dirinya sendiri, kamu tidak mengetahui mungkin Allah akan menurunkan perintahnya yang baru”³³

³²Ibid., 55.

³³Ibid., 945.

b. Al Hadis

وَعَنْ ابْنِ عُمَرَ قَالَ: قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ: أَبْغَضُ الْحَلَالِ إِلَى اللَّهِ الطَّلَاقُ. (رَوَاهُ أَبُو دَاوُدَ)

Artinya:

Dari Ibnu Umar. Ia berkata bahwa Rasulullah Saw. telah bersabda, 'sesutau yang halal yang amat dibenci Allah ialah talak.' (Riwayat Abu Dawud).³⁴

Hadis ini menunjukkan, dalam hal perkara yang diharamkan terdapat hal-hal yang dibenci oleh Allah, dalam hal ini talak merupakan perkara halal yang paling dibenci oleh Allah. Makna 'dibenci' dalam perkara talak yaitu sebagai bentuk kiasan, apabila perkara tersebut dilakukan tidak terdapat pahala di dalamnya dan tidak dianggap sebagai bentuk ibadah. Sebagian ulama memberikan contoh lain tentang perkara halal yang dibenci ini, seperti tidak mengerjakan shalat fardhu di masjid secara berjamaah tanpa adanya udzur (halangan). Hadits ini juga menunjukkan bahwa hendaknya seseorang tidak menjatuhkan talak tanpa adanya faktor-faktor yang membolehkannya. Sebagian ulama telah membagi talak ini kepada lima hukum. Talak yang diharamkan adalah talak bid'i, sedangkan talak yang makruh adalah talak yang terjadi tanpa ada sebab kondisi rumah tangga dalam keadaan normal. Dan talak termasuk perkara yang dibenci meskipun diharamkan, sebagaimana Rasulullah Shallallahu Alaihi wa Sallam bersabda:

³⁴Abu Daud, *Sunan Abu Daud Kitabu al-Aqdiyah, Bab fi karahiyatit talak*, Juz 6 (Beirut: Daar Al-Fikr, 1994), 91.

عن عبد الرحمن بن حبيب عن عطاء بن أبي رباح عن ابن مَاهِك وَعَنْ أَبِي هُرَيْرَةَ أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ: ثَلَاثٌ جِدُّهُنَّ جِدٌّ، وَهَزْلُهُنَّ جِدٌّ: النِّكَاحُ، وَالطَّلَاقُ وَالرَّجْعَةُ. (رواه أبو داود)

Artinya:

“Dari Abdurrahman bin Habib dari Atha bin Abi Rabbah dari Ibnu Mahik dari Abi Hurairah, Rasulullah saw bersabda, “tiga perkara yang serius dan bercandanya sama-sama dianggap serius, yaitu nikah, talak, dan rujuk. (HR. Abu Dawud)”³⁵

Pernikahan merupakan sunnah dari nabi muhamad yang apabila dilaksanakan akan mendapat pahala akan tetapi apabila tidak dilakukan tidak mendapatkan dosa tetapi hanya dimakruhkan karena tidak mengikuti sunnah rasul.³⁶Tujuan pernikahan yaitu membangun keluarga yang sakinah mawaddah warohmah dan mendapatkan keturunan yang solihah. Keturunan merupakan dambaan oleh setiap orang yang telah menikah, karena keturunan merupakan generasi selanjutnya bagi kedua orang tuanya, dalam pernikahan mempunyai tujuan luhur agar suami istri melaksanakan syari’at Islam dalam menjalani rumah tangganya, ditegakkannya hukum dalam rumah tangga berdasarkan syari’at Islam adalah hukumnya wajib.

Islam sangat menginginkan terwujudnya hubungan keluarga yang harmonis dan penuh dengan kebahagiaan, adapun dalam Islam juga telah di ajarkan dalam menyelesaikan perselisihan yang terjadi dalam rumah tangga di

³⁵Sulaiman bin al Asyas al Sijistani, *Sunan Abu Dawud, jld 1* (Beirut: Dar al Kutub al Ilmiyah, 1996), 166.

³⁶Syaikh Kamil Muhammad, ‘*Uwaidah, Fiqih Wanita* (Jakarta:Pustaka Al-Kautsar, 1998) 375.

antara suami dan isteri. Pada dasarnya talak merupakan perbuatan yang diharamkan. Akan tetapi, dikarenakan perceraian memberikan dampak buruk yang sangat besar bagi kehidupan manusia maka dari pada itu iblis menyenangi perbuatan tersebut.

Al-Jaziri dalam kitab Al-Fiqh ‘Ala Madzahibil Arba’ah mendefinisikan talak dengan:

أَطْلَاقُ إِزَالَةُ النِّكَاحِ أَوْ تَفْصَانِ حَلِّهِ بِأَفْظٍ مَخْصُوصٍ

Artinya:

“Talak ialah menghilangkan ikatan perkawinan atau mengurangi pelepasan ikatannya dengan menggunakan kata-kata tertentu”.³⁷

Definisi di atas menjelaskan bahwa talak adalah melepaskan ikatan perkawinan sehingga istri tidak lagi halal bagi suaminya. Adapun arti tentang mengurangi pelepasan ikatan perkawinan yaitu berkurangnya hak talak bagi suami yang juga mengakibatkan berkurangnya jumlah talak yang di miliki suami dari tiga menjadi dua, dari dua menjadi satu dan dari satu hilang hak suami dalam talak raj’i.³⁸

Rujuk ialah mengembalikan istri yang telah di talak yang bukan pada talak bain tanpa adanya akad. Rujuk merupakan hak mutlak di miliki suami dalam masa iddah wanita yang ditalak raj’i. Hak mutlak ini tanpa ada syarat kerelaan istri, oleh karena itu perlunya menimbang setiap pengambilan keputusan dan tidak

³⁷Abdur Rohman Al-Jaziri, *Kitabul Fiqh ‘Ala Madzahibil Arba* (Beirut: Daarul Kutub Al-‘Ilmiyah, 1996), 248.

³⁸Tihami, *Fiqh Munakahat* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009), 229.

berdasarkan emosi, dalam hal nikah, talak dan rujuk semua mempunyai hukum dan akibat apabila dilakukan secara gegabah ataupun main-main. Rasulullah Shallallahu Alaihi wa Sallam bersabda:

وَعَنْ جَابِرٍ - رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ - قَالَ: قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ - لَا طَلَّاقَ إِلَّا بَعْدَ نِكَاحٍ، وَلَا عِتْقَ إِلَّا بَعْدَ مِلْكٍ (رَوَاهُ أَبُو يَعْلَى وَصَحَّحَهُ الْحَاكِمُ)

Artinya:

“Dan dari Jabir Radhiyallahu Anhu berkata,"Rasulullah Shallallahu Alaihi wa Sallam bersabda,"*Tidak ada talak kecuali setelah ada pernikahan, dan tidak ada pembebasan (budak) kecuali setelah ada kepemilikan.*"(HR. Abu Ya'la dan telah dishahihkan oleh Al-Hakim).³⁹

Islam mengatur perkara talak dan menjadikan talak tidak hanya satu kali, apabila perceraian telah dilakukan, maka terputusnya hubungan antara suami isterii. Akan tetapi dalam syari'at Islam dibolehkannya talak, Islam mengatur perkara talak lebih dari satu kali, bentuk usaha dalam syari'at untuk tidak terjadinya sebuah perceraian tidak berhasil salah satunya di sebabkan permasalahan antara keduanya sudah terlanjur parah. Dalam keadaan seperti ini seseorang suami dituntut untuk menggunakan tindakan yang lebih kuat, yaitu talak dan adanya talak apabila akad pernikahan telah terjadi sebelumnya.

4. Alasan atau sebab Perceraian Menurut Hukum Islam

a. Terjadinya perbuatan Nusyuz di antara Suami istri atau salah satu pihak.

1) Pengertian Nusyuz

³⁹Ibnu Hajar al Asqalani, *Bulugh al Maram min Adillat al Ahkam*, (Semarang: Toha Putera, t. th), 227.

Nusyuz secara etimologi berarti menentang, juga berarti kedurhakaan. Secara terminologi artinya istri yang menentang suami, mengabaikan perintah dan membencinya.⁴⁰

Menurut Abu Mansur Al-Laghawi bahwa:

Nusyuz ialah rasa benci terhadap pasangan, suami membeci istri dan sebaliknya. Menurut Abu Ishaq, Nusyuz ialah hubungan yang tidak harmonis yang disebabkan suami dan istri saling membenci.⁴¹

Perbuatan nusyuz tidak hanya terjadi pada kalangan istri akan tetapi juga pada kalangan suami. Macam-macam Nusyuz suami yaitu menjauhi istri, bersikap kasar, meninggalkan untuk menemaninya, meninggalkan dari tempat tidurnya, mengurangi nafkahnya.⁴²Peraturan yang telah ditetapkan merupakan sebagai sandaran hukum dalam perkawinan, semua itu demi menjaga hubungan pernikahan agar tidak ada semena-mena antara suami kepada istri begitupun sebaliknya karena semuanya mempunyai aturan yang harus dipatuhi oleh masing-masing pasangan suami istri.

2) Nusyuz istri,

Nusyuz dari pihak istri adalah bahwa sang suami terlepas dari tanggung jawabnya, dan bahwa istrinya adalah yang keluar dari bingkai kepatuhan, atau melakukan sesuatu yang di benci.⁴³

⁴⁰Tim Al-Manar, *Fikih Nikah* (Bandung: Syamil Cipta Media), 2007, 98.

⁴¹Ahsin W. Alhafidz, *Kamus fiqh* (Jakarta: , Amzah), 2013,176.

⁴²Ali Yusuf As- Subkhi, *Fiqh Keluarga* (Jakarta: Amzah), 317.

⁴³Kamil al Hayati, *Solusi Islam Dalam Konflik Rumah Tangga* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), 40.

a) Macam-macam Nusyuz Istri

Para Ahli fiqih mengklasifikasikan Nusyuznya Istri kedalam beberapa point:

- 1) Meninggalkan berhias di hadapan suami sedangkan suami menginginkannya.
- 2) Melakukan pisah ranjang dan menolak untuk menanggapi panggilannya.
- 3) Keluar dari rumah tanpa izin suami atau tanpa hal syar'i.
- 4) Meninggalkan kewajiban-kewajiban agama atau sebagainya seperti shalat, dan puasa ramadhan.
- 5) Istri membolehkan masuk seseorang yang di benci suami dan orang yang bukan muhrim.
- 6) Istri puasa Sunnah tanpa izin suami.
- 7) Istri menolak untuk pindah kerumah kediaman bersama tanpa sebab yang di benarkan oleh syar'i.
- 8) Seorang istri lebih senang hidup di tempat lain dari pada hidup bersama suami tanpa alasan yang di benarkan oleh syar'i.
- 9) Keduanya tinggal di rumah istri, tetapi istri melarang suami untuk memasuki rumahnya.
- 10) Mengadukan hal ihwal suami yang negatif kepada orang lain yang membuat suami tidak senang.
- 11) Istri tidak mentaati perintah dan larangan suami dalam bingkai syari'at.
- 12) Melakukan pemborosan terhadap harta suami dan keluarga, dan suami tidak senang dengan sikap tersebut.
- 13) Melakukan Perzinahan.⁴⁴

b) Kaidah penyelesaian nusyuz istri

1) Menasihati

Diharapkan dengan adanya sikap yang saling memberikan nasehat secara baik dan bijak akan dapat menciptakan kondisi relasi suami- istri dan kehidupan rumah tangga secara umum kembali harmonis dan kondusif. Oleh karena itu dalam kehidupan sehari-hari dibutuhkan adanya musyawarah dan demokratis dalam kehidupan rumah tangga. Musyawarah dalam segala aspek kehidupan

⁴⁴Ali Yusuf As-Subki, *Fiqh Keluarga* (Jakarta: Amzah, 2010), 303- 307.

berumah tangga harus diselesaikan melalui musyawarah minimal suami dan istri. Demokrasi adalah antara suami istri harus saling terbuka untuk dapat menerima pandangan dan pendapat pasangan. Saling membuka diri juga di perlukan agar dapat saling mengoreksi antara suami istri agar dapat saling menerima kekurangan.

2) Pisah ranjang

Pisah ranjang dalam istilah fiqh di sebut dengan Al Hijr secara etimologi berarti meninggalkan, memisahkan dan tidak berhubungan dengan objek yang di maksud. Dan secara epistemologi berarti seorang suami yang tidak mengauli istrinya, tidak mengajak bicara, dan tidak melakukan hubungan apapun atau kerja sama denganya. Adapun batas waktu hijr dapat dilakukan oleh suami tanpa batas, selagi hal itu dipandang dapat menyadarkan isteri, asal tidak lebih dari empat bulan berturut-turut, karena jangka waktu tersebut adalah batasan maksimal yang tidak boleh di lampui, sebagai pendapat yang tekuat. Syariat Islam telah mengatur sebuah aturan dan metode dalam mengatasi apabila terjadinya sikap perlawanan wanita dan kecenderungannya yang bengkok, maka dari pada itu seorang suami tidak boleh sewenang-wenang dalam bertindak, inilah salah satu bentuk keadilan Islam terhadap umatnya, terlebih kepada istri, dalam Islam kehormatan wanita sangat dimuliakan.

3) Memukul

Ulama madzab sepakat bahwa pemukulan yang di benarkan adalah pukulan yang tidak menyakitkan, pukulan yang tidak melukai, tidak mematahkan

tulang dan tidak merusak muka. Menurut Muhammad Ali ash Shabuni dan Wahbah Az Zuhaili sebagai mana yang dijelaskan di eksiklopedi Islam, bagian yang harus dihindari dari tahap pemukulan adalah:

- (a) Muka, karena muka adalah bagian tubuh yang dihormati.
- (b) Perut dan bagian lain yang dapat menyebabkan kematian.
- (c) Pada satu tempat, karena akan menambah rasa sakit dan akan memperbesar timbulnya bahaya.

c) Akibat nusyuz istri

Jika istri melakukan kedurhakaan atau Nusyus maka gugurlah kewajiban suami yang berkenaan dengan nafkah, pakaian dan pembagian giliran.⁴⁵

b. Terjadinya fasakh

Putusnya perkawinan dalam bentuk fasakh dapat terjadi karena adanya kesalahan yang terjadi waktu akad atau setelah berlangsungnya akad. Bentuk kesalahan waktu akad misalnya suami istri punya hubungan nasab atau sepersusuan, perkawinan karena keadaan terpaksa, terjadinya penipuan dalam mahar. Bentuk-bentuk kesalahan pasca akad nikah misalnya murtad pasca perceraian, mengalami cacat fisik, suami terputus sumber nafkahnya dan istri tidak sabar menunggu pulihnya kehidupan ekonomi suami. Faskh dilakukan dengan salah satu pihak yang merasa tertipu dan mengajukan permintaan keputusan kepada pengadilan agama.⁴⁶

⁴⁵Tim Al-Manar, *Fikih Nikah* (Bandung: Syamil Cipta Media, 2007), 77.

⁴⁶Amir Syarifudin, *Garis-garis Besar Fiqh* (Jakarta: Prenada media group, 2003), 134-135.

c. Faktor Ekonomi Sebagai Penyebab Perceraian

1. Pengertian Ekonomi

Ekonomi adalah ilmu yang membahas masalah manusia dan sistem sosial yang mengorganisasikan aktivitas-aktivitas untuk memenuhi kebutuhan dasar (pangan, papan, dan sandang) dan keinginan non material (pendidikan, kesehatan, rekreasi dan lain-lain).⁴⁷ Ekonomi adalah ilmu yang pada dasarnya mempelajari tentang upaya manusia baik sebagai individu maupun masyarakat dalam rangka melakukan pilihan penggunaan sumber daya yang terbatas guna memenuhi kebutuhan (yang pada dasarnya bersifat tidak terbatas) akan barang dan jasa.⁴⁸

Dari kedua pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa ekonomi adalah suatu ilmu yang membahas tentang usaha manusia baik dalam lingkup individu atau masyarakat untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dan keinginan-keinginan baik yang bersifat materiil maupun non materiil yang bersifat tidak terbatas.

2. Pengertian Ekonomi keluarga

Ekonomi keluarga adalah Pengetahuan tentang peristiwa dan persoalan yang berkaitan dengan upaya manusia (keluarga) dalam memenuhi kebutuhan keluarga yang tidak terbatas yang dihadapkan pada sumber yang terbatas. Salah satu permasalahan yang sering dihadapi oleh pasangan suami istri dalam rumah tangga yaitu masalah ekonomi. Ekonomi keluarga berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan yang bersifat materiil. Pemenuhan kebutuhan ekonomi

⁴⁷Michail P. Todaro, *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga* (Jakarta:Erlangga, 1994), 12.

⁴⁸Napirin, *Pengantar Ilmu ekonomi, (Makro dan Mikro)*, Edisi 1 (Yogyakarta:BPFE, 2000), 1.

dalam keluarga dalam prakteknya terkadang mengalami ketersendatan bahkan dapat terputus dalam keadaan yang kritis. Ketersendatan atau ketidaklancaran pemenuhan kebutuhan ekonomi dalam rumah tangga dapat memicu berbagai permasalahan baru bahkan terkadang berujung pada perceraian pasangan suami istri tersebut.⁴⁹

3. Kedudukan suami istri dalam kehidupan ekonomi keluarga.

Kedudukan suami dalam rumah tangga adalah sebagai pemimpin, namun kepemimpinan suami di sini tidak sampai memutlakkan seorang istri untuk tunduk sepenuhnya. Istri tetap mempunyai hak untuk bermusyawarah dengan suami dengan argumentasi rasional dan kondisional.⁵⁰ Dalam hubungan suami istri mempunyai aturan yang berlaku agar suami istri tidak semena mena dalam memperlakukan pasangannya.

Dalam hubungan suami istri dalam rumah tangga baik suami maupun istri mempunyai hak dan kewajiban masing-masing. Suami istri juga mempunyai tanggung jawab masing-masing yang harus mereka kerjakan. Adanya hak dan kewajiban suami dan istri dalam kehidupan rumah tangga itu dapat dilihat dalam beberapa ayat Al Qur'an dan Hadist Nabi. Hak suami adalah kewajiban istri, dan hak istri adalah kewajiban suami. Adapun hak dan kewajiban suami istri dalam rumah tangga, antara lain:

⁴⁹Ahmad Muhammad al- Sissal, et.al, *Sistem Prinsip Dan Tujuan Ekonomi Islam* (Bandung: C.V Pustaka Setia, 1999), 9.

⁵⁰Umar Sulaiman Al-Asqar, *Pernikahan Syar'I (Menjaga Harkat dan Martabat Manusia)* ,(Jakarta Timur:Sinar Grafika, 2012), 50.

a. Hak suami

- 1) Istri melakukan kewajibannya dengan baik sesuai dengan ajaran agama
- 2) Mendapatkan pelayanan lahir dan batin dari istri
- 3) Menjadi kepala keluarga.

b. Kewajiban suami

- 1) Memberikan nafkah keluarga agar terpenuhi kebutuhan sandang, papan, dan pangan.
- 2) Membantu peran istri dalam mengurus anak.
- 3) Menyelesaikan masalah dengan bijak dan tidak sewenang-wenang.
- 4) Membimbing dan memelihara keluarga dengan penuh kasih sayang dan tanggung jawab.

c. Hak istri

- 1) Mendapatkan nafkah dari suami.
- 2) Diperlakukan dengan baik dan manusiawi oleh suami.
- 3) Mendapat penjagaan, perlindungan, dan perhatian dari suami agar terhindar dari hal-hal buruk.

d. Kewajiban istri

- 1) Mendidik dan mengasuh anak dengan baik dengan penuh tanggung jawab.
- 2) Menghormati dan mentaati suami dalam batas yang wajar.
- 3) Menjaga kehormatan keluarga.
- 4) Menjaga dan mengatur pemberian suami (nafkah) untuk mencukupi kebutuhan keluarga.

Dalam hal kewajiban suami dalam memberikan nafkah kepada keluarganya, berlaku dalam fiqh yang didasarkan kepada prinsip pemisahan harta antara suami dan istri. Begitu pula hak dan kewajiban suami dan istri telah diatur dalam Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan Pasal 34 Ayat 1 yang menyatakan bahwa suami wajib melindungi istrinya dan memberikan segala sesuatu keperluan hidup berumah tangga sesuai dengan kemampuannya.⁵¹ Hal ini, juga diatur dalam Kompilasi Hukum Islam Pasal 80 Ayat 1-4 yang menyatakan bahwa suami adalah pembimbing terhadap istri dan rumah tangganya, akan tetapi mengenai hal-hal urusan rumah tangga yang penting-penting diputuskan oleh suami istri secara bersama.

4. Faktor- faktor ekonomi yang menjadi penyebab Perceraian

a. Nafkah suami tidak dapat mencukupi kebutuhan keluarga dikarenakan pendapatan minim. Rendahnya atau minimnya pendapatan suami dapat didefinisikan sebagai tidak terpenuhinya kebutuhan pokok, atau pendapatan dapat dikategorikan rendah apabila pendapatan tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup yang paling pokok, seperti pangan, pakaian, tempat berteduh, dan lain-lain.⁵²

Terdapat banyak pendapat yang berkenaan dengan batas minimal pemberian nafkah dari suami untuk istri. Perbedaan pendapat ini di landasi dari ketentuan standar apa yang menjadi ketentuan penetapan besar dan kecilnya

⁵¹Abdul Rohman Ghozali, *Fiqh Munakahat* (Jakarta: Prenada Media Group, 2010), 158-163.

⁵²Emil Salim, *Perencanaan Pembangunan dan Pemerataan Pendapatan* (Jakarta: Yayasan Idayu, 1980), 19.

nafkah. Pendapat pertama, menurut Imam Ahmad yang menyatakan bahwa yang menjadi ukuran dalam menetapkan nafkah adalah status sosial-ekonomi suami dan istri secara bersama-sama. Jika suami istri mempunyai status sosialnya berbeda maka di ambil standar menengah di antara keduanya, yang menjadi pertimbangan pendapat ini adalah keluarga itu merupakan gabungan di antara istri dan suami, oleh karena itu keduanya dijadikan pertimbangan dalam menentukan standar nafkah.

Pendapat kedua, menurut Imam Malik yang menyatakan bahwa besarnya nafkah itu tidak ditentukan ketentuan syara' akan tetapi berdasarkan keadaan masing- masing suami-istri. Dan ini akan berbeda-beda berdasarkan perbedaan tempat, waktu dan keadaan. Pendapat ini juga sesuai dengan pendapat abu hanifah. Karena ketidak jelasan nafkah, apakah di samakan dengan pemberian makan dalam kafarat atau dengan pemberian pakaian. Karena fuqaha sependapat bahwa pemberian pakaian tidak ada batasnya dan pemberian makanan ada batasnya.⁵³

Menurut pendapat Imam Asy Syaukani bahwa:

“Pendapat yang benar adalah pendapat yang menyatakan tidak ada ukuran tertentu dari suatu nafkah hal ini dikarenakan karena adanya perbedaan waktu, tempat, kondisi, keadaan, dan orang yang bersangkutan. Sebab tidak diragukan lagi bahwa pada masa tertentu diperlukan makan yang lebih banyak dari pada masa yang lain. Demikian dengan tempat atau daerah, karena ada suatu daerah yang makanya dua kali sehari, ada yang tiga kali sehari, bahkan ada yang makan empat kali sehari. Demikian dengan kondisi, pada musim kurang penghasilan ukuran pangan lebih ketat dari pada pada masa panen. Begitu juga dengan orangnya, karena ada sebagian orang yang makanya menghabiskan satu sha (675 gram gandum

⁵³Ibnu Rusyd, *Bidayat al Mujtahid Wa Nihayat al Muqtasid*, Juz 2 (Beirut., Dar- al-jiil, 1989), 41.

atau beras bahkan bisa lebih, ada yang cuma setengah sha, dan ada pula yang kurang dari itu.⁵⁴

Ketidakmampuan suami dalam memenuhi kebutuhan pokok dilatar belakangi oleh banyak hal salah satunya sedikitnya penghasilan yang tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan keluarga, khususnya kebutuhan pokok. Kebutuhan pokok tidak hanya berupa pangan, sandang, dan papan, kebutuhan lain yang menyangkut kebutuhan biaya rumah tangga, seperti rekening telpon, surat kabar, kebutuhan pendidikan dan sekolah anak-anak, kesehatan, serta biaya untuk kegiatan sosial kemasyarakatan tak kalah pentingnya. Jumlah pengeluaran yang semacam ini terkadang lebih besar dari pada kebutuhan pokok. Oleh sebab itu, dengan penghasilannya tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang begitu banyak dan aneka macam. Dan jika istri tidak membantu dan terus beranggapan bahwa nafkah semua keluarga adalah kewajiban suami maka sudah dipastikan ketidak harmonisan keluarga terganggu dan dapat berakhir pada perceraian.

b. Suami tidak bertanggung jawab dalam pemberian nafkah.

Dalam hukum positif, kewajiban suami dalam hal pemberian nafkah kepada istri telah diatur di dalam Undang- undang perdata, Undang- undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam bab perkawinan. Dalam Undang- undang perdata, kewajiban suami dalam hal pemberian nafkah terdapat pada Pasal 107 BW (Burgerlijk Wetboek) yang berbunyi:

⁵⁴Yusuf Qadrawi, *Hadyul Islam, Fatawa Nua 'asyirah, Terj, As 'ad Yasin, "Fatwa-fatwa Kontemporer", Jilid Satu,*(Jakarta:Gema Insani Prees, 1995), 679.

“Setiap suami harus menerima istrinya di rumah yang di tempatinya dan wajib untuk melindungi dan memberikan segala keperluan hidup sesuai dengankemampuannya”.

Pada Undang- undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, kewajiban suami dalam hal pemberian nafkah terdapat pada Pasal 33 yang berbunyi:

“Suami wajib melindungi istrinya dan memberikan segala keperluan hidup berumah tangga sesuai dengan kemampauannya”.

Pada Kompilasi Hukum Islam, kewajiban suami dalam pemberian nafkah, terdapat pada pasal 80 ayat (4) yang berbunyi:

“Sesuai dengan penghasilanya, suami menanggung: Nafkah dan tempat kediaman bagi istri, biaya rumah tangga, biaya perawatan dan pengobatan bagi istri dan anak, biaya pendidikan pada anak”.

Kewajiban suami dalam pemberian nafkah bersifat mutlak walaupun istri mempunyai pekerjaan dan pendapatan. Menurut pendapat Umar Sulaiman Al-Asqar, menyatakan bahwa:

“Kewajiban suami memberi nafkah kepada istri disebabkan karena status istri yang menjadi tawanan suaminya. Jika sang istri bekerja (tanpa izin suaminya) dan mendapatkan uang, maka sebab yang menjadikan suami wajib memberikan nafkah keadaan telah gugur.⁵⁵

Hubungan perkawinan menimbulkan kewajiban nafkah atas suami untuk istri dan anak-anaknya. Dalam hubungan ini, surah Al-Baqarah ayat 233 mengaajarkan bahwa suami yang telah menjadi ayah berkewajiban memberi nafkah kepada ibu anak-anak (istri yang telah menjadi ibu) dengan cara mak'ruf.⁵⁶ Itulah sebabnya Mahmud Yunus menandakan bahwa suami wajib memberi

⁵⁵Umar Sulaiman Al-Asqar, *Pernikahan Syar'i (Menjaga Harkat dan Martabat Manusia)*, (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2012), 205- 206.

⁵⁶Ahmad Azhar Basyir, *Hukum Perkawinan Islam*, (Yogyakarta: UII Press, 1998), 108.

nafkah kepada istrinya dan anak-anaknya, baik istrinya itu kaya atau miskin, maupun muslim ataupun non muslim.⁵⁷

Dengan demikian, hukum membayar nafkah untuk istri, baik dalam bentuk perbelanjaan, pakaian adalah wajib. Kewajiban itu bukan di karenakan istri membutuhkannya bagi kehidupan rumah tangga, akan tetapi keawajiban yang timbul dengan sendirinya tanpa melihat kepada keadaan istri. Sudah menjadi kewajiban lelaki untuk memberikan nafkahi kepada istri dengan memberikan apa yang menjadi hak bagi istri.

C. Peraturan Perceraian Aparatur Sipil Negara dalam Hukum Positif

1. Istilah dan Pengertian Perceraian Menurut Hukum Positif

Istilah atau Kata cerai menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti: verb atau kata kerja, a. Pisah b. Putus hubungan sebagai suami istri. Kemudian kata perceraian mengandung arti noun (kata benda), 1. Perpisahan, 2. Perihal bercerai (antara suami istri) perpecahan. Adapun kata bercerai mengandung arti verb (kata kerja), 1. Tidak bercampur (berhubungan, bersatu) lagi. 2. Berhenti bersuami istri.⁵⁸ Istilah mengenai Perceraian terdapat dalam Pasal 38 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan yang memuat tentang ketentuan fakultatif bahwa perkawinan dapat putus karena: a. Perceraian, b. Kematian, c. Putusan pengadilan. Secara yuridis istilah perceraian yaitu putusnya sebuah hubungan perkawinan antara suami istri. Istilah perceraian menurut

⁵⁷Mahmud Yunus, *Hukum Perkawinan Dalam Islam*,(Jakarta:PT. Hidakarya Agung, 1990), 101.

⁵⁸Tim penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kedua*(Jakarta:Balai Pustaka, 1997), 185.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan mengenai perceraian menunjukkan adanya:

- a. Tindakan hukum yang dapat dilakukan oleh suami atau istri untuk memutuskan hubungan perkawinan di antara mereka.
- b. Peristiwa hukum yang mengakibatkan putusya hubungan antara suami dan istri, yaitu terjadinya kematian dari salah satu yang bersangkutan, dan itu merupakan ketentuan yang pasti dan langsung ditetapkan oleh Tuhan Yang Maha Esa.
- c. Putusan hukum oleh pengadilan yang berakibat putusya hubungan perkawinan antara suami dan istri.⁵⁹

Menurut Abdul Kadir Muhammad menyatakan bahwa:

Putusnya hubungan perkawinan dikarenakan terjadinya kematian disebut Cerai Mati, adapun putusya hubungan perkawinan karena terjadinya perceraian terdapat dua istilah, yaitu: Cerai gugat dan Cerai Talak. Putusnya perkawinan kerana putusan dari pengadilan disebut dengan istilah Cerai batal.⁶⁰

Perceraian menurut Pasal 38 Undang- Undang Nomor 1 Tahun 974 Tentang Perkawinan adalah Putusnya Perkawinan. Dalam UU telah dijelaskan mengenai pengertian dari perkawinan, terdapat pada Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan menjelaskan perkawinan ialah ikatan hubungan antara seorang laki-laki dengan seorang perempuan sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Menurut pengertian di yang diatas dapat disimpulkan bahwa Perceraian yaitu putusya sebuah hubungan antara suami dan istri yang mengakibatkan berakhirnya hubungan perkawinan antara suami dan istri.

⁵⁹Muhammad Syaifuddin, dkk, *Hukum Perceraian cet. 2*(Jakarta: Sinar Grafika, 2014), 15.

⁶⁰Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia; Revisi* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010), 108.

Perceraian yang dilakukan dengan tidak melalui proses peradilan merupakan perceraian yang tidak sah dan tidak diakui oleh negara. Perceraian yang melalui proses peradilan sejatinya untuk melindungi hak-hak hukum pada perempuan dan untuk menciptakan kepastian hukum bagi yang melakukan perceraian. Pengertian perceraian dijelaskan dari beberapa perspektif hukum, sebagai berikut:

a. Hukum Perceraian menurut hukum Islam telah di tuangkan dalam hukum positif, di jelaskan dalam Pasal 38 dan 39 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan telah dijabarkan ke dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Implementasi Hukum Perkawinan Nasional, dalam hal ini mencakup:

- 1) Pengertian perceraian dalam cerai Talaq, yaitu permohonan perceraian yang diajukan oleh suami dan atas inisiatif suami kepada Pengadilan Agama, dianggap terjadi dan berlaku beserta segala akibat hukumnya sejak saat perceraian itu diikrarkan di depan sidang Pengadilan Agama (Vide Pasal 14-18 PP n0. 9 Tahun 1975)
- 2) Pengertian perceraian dalam cerai gugat, yaitu gugatan perceraian yang diajukan oleh istri dan atas inisiatif istri kepada Pengadilan Agama, yang dianggap terjadi dan berlaku beserta segala akibat hukumnya sejak jatuhnya putusan pengadilan agama dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap (Vide Pasal 20-36).

b. Hukum perceraian menurut hukum agama selain hukum Islam, yang tuangkan dalam hukum positif terdapat dalam Undang- Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan telah dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Impelementasi Hukum Perkawinan Nasional, yaitu perceraian yang gugatan cerainya diajukan oleh dan atas inisiatif suami atau istri kepada pengadilan negeri, yang dianggap terjadi beserta segala akibat hukumnya terhitung sejak saat pendaftarannya pada pencatatan oleh pegawai pencatat nikah di kantor catatatan sipil (Vide Pasal 20-34 Ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975). Istilah perceraian dalam hukum Islam dan hukum di luar hukum Islam di atas terjadi perbedaan istilah, dipengaruhi oleh unsur pelaku perceraian yang merupakan subjek perceraian. Tempat penyaluran pengajuan permohonan perceraian di Indonesia terbagi menjadi dua yaitu Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama. Pengadilan Negeri dikhususkan untuk penyaluran permohonan perceraian bagi warga non muslim dan Pengadilan Agama dikhususkan untuk penyaluran permohonan perceraian bagi warga muslim.⁶¹

2. Dasar Hukum Perceraian dalam Hukum Positif

Perceraian merupakan jalan alternatif terakhir dalam penyelesaian problematika keluarga, di Negara Indonesia telah diatur aturan megenai itu terdapat dalam Undang–Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam. Dalam Pasal 34 Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 tahun 1974 Tentang Perkawinan ayat 3 dan Komplikasi Hukum Islam Pasal 77

⁶¹Muhammad Syaifuddin, dkk, *Hukum Perceraian cet. 2*(Jakarta:Sinar Grafika, 2014), 19.

ayat 5 menyatakan bahwa “Jika suami atau istri melalaikan kewajibannya masing-masing dapat mengajukan gugatan kepada Pengadilan Agama”, pelanggaran kewajiban dan kesalahan dalam hubungan rumah tangga tidak hanya dapat dilakukan oleh seorang suami melainkan juga dapat dilakukan oleh seorang istri maka dari pada itu setiap pasangan harus saling menjaga.

Kewajiban pada suami istri telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Kewajiban yang ada pada suami harus diberikan kepada istri dan begitupun sebaliknya kewajiban istri harus diberikan kepada suami. Adapun kewajiban yang telah diatur di dalam Undang-Undang tersebut bersifat mutlak atau wajib diberikan oleh masing-masing pihak, dan adapun kadar untuk memenuhi kewajiban tersebut tergantung pada kemampuan masing-masing pihak, apabila sengaja melalaikan kewajiban tersebut itu merupakan tindakan pelanggaran dalam rumah tangga menurut Undang-Undang perkawinan di Indonesia.

3. Asas-asas Perceraian

Perkawinan bertujuan membentuk rumah tangga dan hubungan kerabat yang rukun dan damai, bahagia dan kekal. Perselisihan atau pertengkaran sering terjadi dalam rumah tangga, perbedaan pendapat antara suami istri merupakan salah satu penyebab terjadinya pertengkaran dan tidak sedikit pula berakhir dengan perceraian. Perceraian merupakan proses dimana sebelumnya pasangan tersebut sudah berusaha mempertahankan namun mungkin jalan terbaiknya adalah perceraian. Istilah Perceraian terdapat dalam Pasal 38 Undang-Undang Nomor 1

Tahun 1974 Tentang Perkawinan yang memuat tentang ketentuan fakultatif bahwa perkawinan dapat putus karena: a. Kematian, b. Perceraian, c. Atas putusan pengadilan. Jadi, istilah perceraian secara yuridis berarti putusnya perkawinan, yang mengakibatkan putusnya hubungan sebagai suami istri.⁶²

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan mengatur proses perceraian antara suami dan istri. Proses perceraian yang terjadi antara suami istri di dalam prakteknya memiliki asas-asas perceraian dan dijadikan pedoman oleh para hakim dalam menangani proses perceraian.

a. Asas mempersulit hukum perceraian

Dalam Undang-undang perkawinan, perceraian tidak dilarang, melainkan pelaksanaannya saja dipersulit, artinya adanya perceraian dibolehkan apabila seadainya benar-benar perkawinan tersebut tidak bisa di pertahankan, itu pun harus dilaksanakan secara baik dihadapan sidang pengadilan.⁶³ Asas mempersulit dalam proses perceraian diciptakan demi menjaga tujuan perkawinan menurut pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan yaitu untuk membentuk rumah tangga atau keluarga yang bahagia dan kekal, melalui ikatan lahir batin antara seorang laki-laki dengan seorang perempuan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.⁶⁴ Dalam mewujudkan tujuan dari perkawinan itu, pasangan suami istri harus saling membantu dan melengkapi agar masing-masing

⁶²Muhammad Syaifuddin, dkk, *Hukum Perceraian cet. 2* (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), 15.

⁶³Abdul Manan, *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam Di Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2008), 9.

⁶⁴Muhammad Syaifuddin, dkk, *Hukum Perceraian cet. 2* (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), 36.

dapat mengembangkan kepribadianya dan membantu dalam mewujudkan kesejahteraan spiritual dan material.

Dalam hubungan perkawinan diperlukan adanya kerja sama antara suami dan istri guna menciptakan keharmonisan dalam hubungan rumah tangga. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan pada dasarnya mempersulit terjadinya perceraian, dengan alasan bahwa:

- 1) Perkawinan memiliki tujuan yang suci dan mulia, adapun perceraian adalah perbuatan yang dibenci oleh tuhan.
- 2) Untuk membatasi perilaku kesewenang-wenangan suami terhadap istri.
- 3) Untuk mengangkat derajat dan martabat istri (wanita), sehingga setara dengan derajat dan martabat suami.⁶⁵

b. Asas kepastian pranata dan kelembagaan hukum perceraian

Keberadaan peraturan perundang-undangan memiliki tujuan hakiki sebagaimana menurut Tinto Slamet Kurunia, tujuan peraturan perundang-undangan adalah menciptakan kepastian hukum. dalam hal ini, pengertian tersebut tidak bisa hanya di artikan bahwa ketidak pastian hukum terjadi apabila tanpa adanya peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan sangat penting untuk menciptakan kepastian hukum, agar peraturan perundan-undangan dapat dibaca dan dapat dimengerti dengan cara yang lebih mudah, sehingga dapat menghindarkan spekulasi diantara penegak hukum tentang apa yang harus dilakukan dan tidak boleh dilakukan dan mengenai hak dan kewajiban.⁶⁶

⁶⁵Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), 109.

⁶⁶Muhammad Syaifuddin, dkk, *Hukum Perceraian* (cet. 2, Jakarta: Sinar Grafika, 2014), 39- 40.

Dalam konsep kepastian hukum memiliki dua pengertian, yaitu pertama, penanganan hukum untuk masalah-masalah kongkret dapat ditentukan hukumnya. Adapun pihak-pihak yang akan berpekar dapat mengetahui sejak awal ketentuan-ketentuan yang dapat digunakan dalam sengketa tersebut, kedua, kepastian hukum memiliki perlindungan hukum, pembatasan kepada pihak-pihak yang mempunyai kewenangan yang berhubungan dengan kehidupan seseorang, dalam hal ini hakim dan pemerintah sebagai pembuat peraturan.⁶⁷

Dalam proses perkara perceraian bagi pasangan suami dan istri yang beragama Islam harus diikrarkan (untuk cerai talak) atau diputuskan (untuk cerai gugat) didepan sidang Pengadilan Agama. Adapun proses perceraian bagi pasangan suami dan istri yang bukan beragama Islam prosesnya harus diputuskan oleh Pengadilan Negeri. Putusan Pengadilan Negeri ataupun Pengadilan Agama menjadi sarana yang efektif dalam mengidentifikasi hukum perceraian sebagai subsistem perkawinan, dikarenakan putusan pengadilan merupakan hasil dari formulasi kaidah hukum. Hakim di Pengadilan Negeri atau Pengadilan Agama setiap dalam memutuskan perkara perceraian harus memberikan argumentasi hukum yang dapat menjustifikasi keputusannya. Putusan Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama merupakan norma hukum yang sifatnya kongkret, yang berfungsi untuk menegakkan norma hukum perceraian yang abstrak ketika apa yang seharusnya sesuai dengan norma-norma hukum perceraian tersebut tidak terlaksana.⁶⁸

⁶⁷Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Alumni, 1986), 84.

⁶⁸Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), 85.

Putusan Pengadilan Agama dan Negeri merupakan sumber hukum yang sangat penting bagi hukum perceraian di dalam sistem hukum perkawinan selain hukum perundang-undangan. Undang-undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Implementasi Undang-undang Perkawinan Nasional memberikan wewenang kepada Pengadilan Agama dan Pengadilan Negeri sebagai otoritas lembaga peradilan yang berwenang dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara perceraian.

c. Asas perlindungan hukum yang seimbang selama dan setelah proses Perceraian.

Fitzgerald menjelaskan tentang teori perlindungan hukum yang di hasilkan oleh Salmond, bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengordinasikan beberapa kepentingan yang ada dalam masyarakat dengan membatasinya, karena dalam setiap lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu salah satunya hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi kepentingan pihak yang lain. Hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan atau memberikan kekuasaan kepadanya secara terukur untuk bertindak dalam rangka sebagai kepentingannya, yakni disebut dengan hak. Salah satu keperluan hukum ialah mengurus hak dan kewajiban manusia, oleh karena itu hukum mempunyai otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu dilindungi dan diatur.⁶⁹

⁶⁹Ibid., 53.

Hukum dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang mengatur keseimbangan hak, kewajiban dan kedudukan antara hubungan suami dan istri, apabila dalam perkawinannya sudah tidak terjalin keharmonisan, maka diberikan hak untuk melakukan perbuatan hukum guna melindungi diri dari tindakan yang tidak adil, sewenang-wenang, dan menurunkan marwah kemanusiaan, berupa mengajukan gugatan atau permohonan cerai, sebagaimana cerai gugat (untuk istri) atau cerai talak (untuk suami) ke Pengadilan Agama dan Pengadilan Negeri, diharapkan peraturan hukum tersebut dapat terwujud jaminan hukum terhadap hak dan kewajiban bagi istri dan suami.

4. Alasan-alasan Hukum Perceraian Menurut Hukum Positif

Alasan dalam hukum perceraian yaitu sebagai dasar bukti yang digunakan untuk menguatkan permohonan atau gugatan dalam setiap sengketa atau perkara perceraian sebagaimana yang telah ditetapkan dalam Undang- undang Nomor 1 tahun 1974 Tentang Perkawinan yang dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975, adapun hukum Islam telah dituangkan ke dalam Kompilasi Hukum Islam.⁷⁰

Menurut hukum perkawinan, perceraian hanya dapat terjadi berdasarkan alasan-alasan yang ditentukan oleh Undang-undang dan harus dilakukan di depan sidang pengadilan. Terhadap ketentuan yang termuat di dalam Pasal 39 ayat (2) UU No. 1 Tahun 1974 yang telah dijabarkan dalam Pasal 19 PP No. 9 Tahun 1975 tentang KHI pasal 116 menyebutkan bahwa untuk melakukan perceraian harus

⁷⁰Hilman Hadikusuma, *Hukum Perkawinan Adat dengan Adat Istiadat dan Upacara Adatnya* (Bandung: Cipta Aditya Bakti, 2003), 170.

ada cukup alasan untuk dijadikan dasar sebagai perceraian.⁷¹Alasan yang dijadikan dasar tersebut antara lain:

- a. Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemadat, pemabuk, penjudi dan lain sebagainya yang susah disembuhkan.
- b. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama 2 (dua) tahun berturut-turut tanpa izin dari pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain diluar kemampuannya.
- c. Salah satu pihak mendapat penyakit atau cacat badan sehingga tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai isteri atau suami.
- d. Salah satu pihak melakukan penganiayaan berat atau kekejaman yang membahayakan pihak lain.
- e. Antara suami istri terus menerus terjadi pertengkaran dan perselisihan, dan tidak ada harapan akan hidup rukun kembali dalam rumah tangga.
- f. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung
- g. Suami melanggar taklik talak dan murtad yang menyebabkan terjadinya ketidakrukunan dalam rumah tangga.⁷²

5. Peraturan Perceraian Aparatur Sipil Negara

Izin perkawinan dan perceraian bagi seorang ASN telah diatur dalam UU No. 1/1974 tentang perkawinan, Peraturan Pemerintah No. 9/1975 tentang Pelaksanaan UU No.1/1974, PP No. 10/1983 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi ASN, Peraturan pemerintah No. 45/1990 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah No.10/1983 tersebut. Dengan adanya berbagai instrument Negara tentang perkawinan dan perceraian ini berarti adanya kepedulian pemerintah terhadap kedua hal tersebut bagi seorang ASN. Telah maklum bagi kita dalam dimensi spiritual bahwa perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan mawaddah warahmah

⁷¹Munir Fuady, *Konsep Hukum Perdata* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014), 23.

⁷²Abdurahman, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia* (Jakarta: Akademi Presindo, 1992), 141.

yang merupakan suatu fitrah manusia dan keharusan bagi umat Islam, khususnya yang telah mampu secara lahir dan batin melaksanakannya.

Sudah sewajarnya bila seseorang mendambakan suatu kebahagiaan terhadap suatu perkawinan yang akan ia bina, paling tidak segala yang diketahui dan didengar tentang perkawinan yang harmonis itu dapat tercapai. Sebaliknya, seseorang yang ingin menikah tidak mengharapkan rumah tangganya kacau dan berakhir dengan perceraian. Oleh karena itu, diperlukan persiapan yang mantap dan pemikiran yang kreatif sebelum seseorang memutuskan untuk melangsungkan pernikahan.

Menurut Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Aparatur Sipil Negara. Aparatur Sipil Negara yang akan melakukan perceraian, wajib memperoleh izin atau surat keterangan lebih dahulu dari pejabat yang berwenang. Bagi Aparatur Sipil Negara yang berkedudukan sebagai pemohon atau sebagai penggugat dalam memperoleh izin atau surat keterangan tersebut, maka harus mengajukan permintaan secara tertulis, dalam surat permintaan izin atau pemberitahuan adanya permohonan atau gugatan perceraian untuk mendapatkan surat izin cerai, dan juga harus mencantumkan alasan yang lengkap yang mendasari terjadinya perceraian.

Semua ketentuan yang mengatur tentang kehidupan dan aktifitas Aparatur Sipil Negara bertujuan agar setiap Aparatur Sipil Negara agar menjadi lebih disiplin dan terhindar dari perbuatan tercela yang akan menghilangkan makna

ketauladannya.⁷³Salah satu ketentuan yang sangat berkaitan dengan peningkatan kedisiplinan bagi Aparatur Sipil Negara yaitu peraturan yang mengatur tentang tata cara melakukan dan pemberian izin oleh atasan bagi seorang Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian, yang telah diatur dalam:

Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 Tentang perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil menyebutkan bahwa:

- a. Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin atau keterangan lebih dahulu dari pejabat.
- b. Bagi Pegawai Negeri Sipil yang berkedudukan sebagai penggugat atau bagi Pegawai Negeri Sipil yang berkedudukan sebagai tergugat untuk memperoleh izin atau surat keterangan sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) harus mengajukan permintaan secara tertulis.⁷⁴

Memahami kata wajib dan harus sebagai sesuatu perbuatan yang mendorong untuk dilakukan atau tidak boleh tidak dilaksanakan, maka sudah semestinya perolehan izin atau surat keterangan dari pejabat menjadi kewajiban yang harus dipenuhi bagi setiap Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian di Pengadilan Agama. Berdasarkan pemahaman atas ketentuan tersebut yang merupakan suatu kewajiban yang harus dilaksanakan,

Jika terdapat permohonan izin untuk bercerai yang diajukan Pegawai Negeri Sipil dengan alasan-alasan yang bertentangan dengan ajaran atau Peraturan agama yang dianut Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan sebagaimana diberikan beberapa contohnya tersebut, maka Pejabat tidak memberikan izin

⁷³Nainggolan, *Pembinaan Pegawai Negeri Sipil*, (Jakarta: PT Pertja, 1987), 54.

⁷⁴Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 *Tentang Perkawinan Dan Kompilasi Hukum Islam*, (Bandung: PT. Citra Umbara, 2007), 2.

untuk bercerai kepada Pegawai Negeri Sipil tersebut. Pegawai Negeri Sipil yang tidak memperoleh izin atau surat keterangan untuk bercerai lebih dahulu dari pejabat yang berwenang dan tidak melaporkan perceraianya dalam jangka waktu selambat-lambatnya 1 (satu) bulan terhitung mulai terjadinya perceraian, maka dikualifikasikan melanggar hukum khusus perceraian. Pasal 15 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 yang berbunyi:

“Jika tidak melaporkan perceraianya dalam jangka waktu selambat-lambatnya satu bulan terhitung mulai terjadinya Perceraian dan tidak melaporkan Perkawinannya yang kedua/ketiga/kempat dalam jangka waktu selambat-lambatnya satu tahun terhitung sejak Perkawinan tersebut dilangsungkan”.⁷⁵

Peraturan Perkawinan dan Perceraian bagi Aparatur Sipil Negara sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Aparatur Sipil Negara. Dan Peraturan pelaksanaan yang terdiri dari Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor: 48/SE/1990, petunjuk pelaksanaan untuk menyelesaikan masalah Aparatur Sipil Negara. Setiap Aparatur Sipil Negara yang akan melakukan perceraian, yaitu Aparatur Sipil Negara (penggugat) wajib memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat. Permintaan izin Perceraian diajukan oleh penggugat kepada pejabat secara tertulis, tetapi Peraturan ini sangat sulit dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara yang akan melakukan Perceraian karena ada beberapa alasan yang tertentu. Salah satu alasannya adalah sulitnya mendapatkan Izin secara langsung dari atasan.

⁷⁵Moekiyat, *Manajemen Kepegawaian*, (Bandung: Penerbit Mandar Maju, 1989), 24.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian lapangan (field reserach) yang bersifat kualitatif yaitu “suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa tulisan dan prilaku yang dapat diamati dari subyek itu sendiri.¹Pada dasarnya metode kualitatif memiliki beberapa ciri yang sangat jelas, yaitu antara lain:

1. Desain penelitian bersifat lentur dan terbuka
2. Data penelitian diambil dari latar alami (natural setting)
3. Data yang dikumpulkan berupa data deskriptif dan reflektif
4. Lebih meningkatkan proses dari pada hasil
5. Sangat mementingkan makna.
6. Sampling dilakukan secara internal yang didasarkan pada subyek yang memiliki informasi yang paling *representative*.
7. Analisis data dilakukan pada saat dan setelah pengumpulan data.
8. Kesimpulan dari penelitian kualitatif dikonfirmasi dengan informasi.²

Adapun jenis penelitian yang akan digunakan yaitu penelitian studi kasus, yang merupakan pengujian secara rinci terhadap satu subyek, suatu latar, tempat

¹Arif Furchan, *Pengantar Metode Penelitian Kualitatif*, (Surabaya: Usaha Nasional, 1992), 21.

²Ahmad Sunhaj, *Teknik Penulisan Kualitatif dalam Penelitian Kualitatif dalam Ilmu-Ilmu Sosial dan Keagamaan* (Malang: Kalimasada Press, 1996), 108.

penyimpanan, atau peristiwa tertentu. Penelitian lapangan (field reserach) merupakan suatu penelitian yang berfungsi untuk memperoleh data langsung dari lapangan.³ Menurut Kanneth D. Bailey istilah studi lapangan merupakan istilah yang sering digunakan bersamaan dengan istilah studi etnografi (ethnographic study atau ethnography).⁴Lawrence Neuman juga menjelaskan bahwa:

Penelitian lapangan juga sering disebut etnografi atau panelitian participant observation.⁵

Adapun penelitian lapangan ini untuk mengetahui sejauh mana penerapan PP No.10 Tahun 1983 Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 tentang izin perceraian Pegawai Negeri Sipil dimana Pegawai Negeri Sipil termasuk kedalam Aparatur Sipil Negara.

B. Lokasi Penelitian

Lokasi Penelitian ini adalah Kantor Badan Kepegawaian Daerah dan Pengadilan Agama Kota Palu. Pemilihan lokasi didasarkan pada pemikiran serta fenomena maupun informasi, bahwa Kantor Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu merupakan wadah dalam hal Aparatur Sipil Negara serta Pengadilan Agama Kota Palu merupakan pelaksana Peradilan dalam hal perceraian Aparatur Sipil Negara yang beragama Islam.

³Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1998), 11.

⁴Kanneth D. Bailey, *Methods of Social Research*, (New York: A Division of Macmillan Publishing Co. Inc, 1982), 254

⁵ W. Lawrence Neuman, *Social Research Methods (Qualitative and Quantitative Approaches)*, Ed. 5th., (Boston: Allyn and Bacon, 2003), 363.

C. Instrumen Penelitian

Sesuai dengan pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu penelitian kualitatif, kehadiran peneliti di lapangan sangat penting dan diperlukan secara optimal. Peneliti merupakan salah satu instrument kunci yang secara langsung mengamati, mewawancarai dan mengobservasi obyek yang diteliti. Instrument penelitian merupakan alat bantu bagi peneliti dalam mengumpulkan data. Instrument sebagai alat pengumpul data harus betul-betul dirancang dan dibuat sedemikian rupa sehingga menghasilkan data-data empiris.⁶

D. Data dan Sumber Data

1. Data Primer

Sumber data primer ialah data yang berasal dari sumber asli atau sumber pertama secara umum kita sebut sebagai narasumber atau data yang diperoleh langsung dari lokasi penelitian. Sumber data primer yang diperoleh adalah sumber data yang didapat dari hasil penelitian lapangan dan wawancara narasumber yang terkait dengan PP No.10 Tahun 1983 Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 di Badan Kepegawaian Kota Palu dan Pengadilan Agama Kota Palu.

2. Data Sekunder

Sumber data sekunder yaitu data yang diperoleh dengan cara studi kepustakaan, yang berupa bahan-bahan hukum tentang perceraian terdiri dari:

⁶Nurul Zuriah, *Metodologi Penelitian Sosial dan Pendidikan Teori-Aplikasi*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2009), 168.

a) Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer adalah bahan-bahan hukum yang berhubungan erat dan sifatnya mengikat mempunyai otoritas.⁷

Bahan Hukum Primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- 1) Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.
- 2) Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.
- 3) Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.
- 4) Surat Edaran Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 48/SE/1990 Perubahan atas Surat Edaran Nomor 08/SE/1983 Tentang Pelaksanaan Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder adalah bahan hukum yang menjelaskan tentang bahan hukum primer. Dalam hal ini adalah seperti literatur-literatur, buku-buku, jurnal, berita, makalah, penelitian dan lain sebagainya yang berkaitan dengan permasalahan yang menjelaskan bahan hukum primer diatas.

⁷Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 52.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier adalah bahan yang menjelaskan tentang bahan Hukum Primer dan Bahan Hukum Sekunder, misalnya, Kamus, Ensiklopedia, Internet dan lain sebagainya.

E. Teknik Pengumpulan Data

1. Observasi

Metode observasi adalah merupakan cara pengumpulan data yang dilakukan secara sengaja dan sistematis, yang diawali dengan melakukan pengamatan dan pencatatan atas gejala yang telah diteliti dengan melibatkan diri dalam latar yang sedang diteliti. Penelitian menggunakan metode observasi untuk mengetahui secara langsung apa yang terdapat di lapangan mengenai proses perceraian Aparatur Sipil Negara Kota Palu.

2. Wawancara

Metode ini mencakup mengenai salah satu cara yang gunakan seseorang untuk mendapatkan sesuatu tujuan tertentu, agar mendapatkan keterangan atau pendapat secara lisan atau langsung dari seseorang atau informan. Sesuai dengan metode yang akan digunakan dalam penelitian ini yaitu studi kasus, pedoman wawancara tidak terstruktur atau pedoman wawancara hanya memuat garis besar yang akan diwawancarai. Dengan metode wawancara ini kreatifitas dalam mewawancara sangat diperlukan. Hasil wawancara banyak bergantung pada pewawancara. Adapun tujuannya yaitu sebagai pengumpulan data dengan jalan mengadakan dialog atau tanya jawab secara langsung antara penulis dengan para

pihak yang mempunyai kompetensi dalam proses perceraian Aparatur Sipil Negara di Kota Palu.

3. Dokumentasi

Metode dokumentasi adalah sebuah metode yang menggunakan teknik dalam mengumpulkan data dari sumber noninsani, adapun sumber dalam metode ini terdiri dari rekaman dan dokumen seperti naskah pribadi, surat kabar, buku harian, foto-foto, catatan kasus, dan lain sebagainya.⁸

Melalui teknik dokumentasi ini peneliti mengumpulkan data-data yang ada pada Dinas Kepegawaian Kota Palu serta Pengadilan Agama Kota Palu yang berhubungan dengan penelitian, dilakukan dengan tujuan agar dokumen-dokumen tersebut dapat membantu dalam memecahkan masalah-masalah dalam penelitian.

F. Teknik Analisis Data

Setelah data telah tersusun secara sistematis, maka tahap selanjutnya adalah menganalisis. Analisis data merupakan salah satu langkah penting dalam rangka memperoleh temuan-temuan hasil penelitian. Analisis data dalam penelitian kualitatif bersifat induktif dan berkelanjutan. Analisis data kualitatif adalah proses mencari serta menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan bahan-bahan lainnya sehingga memudahkan untuk memahami hasil dari penelitian permasalahan yang penulis teliti dalam penelitian ini dan juga agar dapat dengan mudah diinformasikan kepada orang lain. Ada beberapa analisis tentang teknik analisis data salah

⁸Imron Arifin, *Penelitian Kualitatif* (Bandung: Kalimasahada Press, 1996), 10.

satunya dari analisis data menurut Miles dan Huberman, bahwa ada tiga alur kegiatan, yaitu reduksi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan atau verifikasi.⁹ Agar dengan mudah dipahami tentang penyajian data, penarikan kesimpulan atau verifikasi, selanjutnya dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan data, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data kasar yang muncul dari hasil catatan lapangan. Reduksi data dilakukan sejak proses dilakukannya pengumpulan data, dimulai dengan membuat ringkasan, mengkode, menulis memo, menelusuri tema, dan lain sebagainya, dengan tujuan menyisihkan data atau informasi yang tidak relevan, kemudian selanjutnya data tersebut diverifikasi.
2. Penyajian data ialah pendeskripsian dari sekumpulan data dan informasi tersusun yang akan membantu dalam memberikan adanya kemungkinan penarikan pada kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data kualitatif disajikan dalam bentuk teks naratif, dengan tujuan dirancang guna menggabungkan informasi yang tersusun dalam bentuk yang padu dan mudah dipahami.
3. Penarikan kesimpulan atau verifikasi merupakan kegiatan akhir dari penelitian kualitatif. Peneliti harus sampai pada penarikan kesimpulan dan selanjutnya melakukan verifikasi, baik dari segi makna maupun kebenaran pada kesimpulan yang disepakati oleh tempat penelitian itu dilaksanakan.

⁹Husaini Usman dan Purnomo Setiadi Akbar, *Metodologi Penelitian Sosial* (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2009), 85-89.

Makna yang dirumuskan peneliti dari data harus diuji kebenaran, kecocokan, dan kekokohnya.

G. Pengujian Keabsahan Data

Dalam penelitian ini keabsahan data ditentukan dengan menggunakan kriteria kredibilitas. Agar peneliti mendapatkan data yang relevan, maka peneliti melakukan pengecekan keabsahan data hasil penelitian dengan cara:

1. Perpanjangan Pengamatan

Perpanjangan pengamatan peneliti akan memungkinkan terjadinya peningkatan derajat kepercayaan pada data yang dikumpulkan.¹⁰Dengan melakukan perpanjangan pengamatan ini, maka peneliti akan mengecek kembali apakah data yang telah diberikan selama ini setelah dicek kembali pada sumber data asli atau sumber data lain dan apabila ternyata tidak benar, maka peneliti akan melakukan pengamatan kemabali yang lebih luas dan mendalam sehingga dapat diperoleh data yang pasti kebenarannya.¹¹Dalam penelitian ini peneliti melakukan perpanjangan pengamatan, dengan cara kembali lagi ke lapangan untuk memastikan apakah data yang telah di dapatkan oleh penulis sudah benar atau masih salah.

2. Ketekunan pengamatan

Melakukan peningkatan ketekunan pengamatan dengan cara melakukan pengamatan secara cermat dan berkesinambungan. Dengan menggunakan cara

¹⁰Lexy Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif* (Bandung: PT. Remaja Rosda Karya, 2002), 248.

¹¹Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, (Cet. 6; Bandung: Alfabeta, 2008), 271.

tersebut maka menghasilkan kepastian data dan urutan peristiwa yang dapat direkam secara pasti dan sistematis. Menggunakan cara dengan meningkatkan ketekunan ibarat melakukan pengecekan kembali soal-soal, atau makalah yang telah dikerjakan, apakah masih ada yang salah atau tidak. Demikian juga manfaat yang di dapatkan oleh peneliti dengan cara meningkatkan ketekunan, maka peneliti dapat memberikan deskripsi data yang lebih akurat dan sistematis tentang apa yang diamati.¹²Salah satu yang menjadi bekal bagi peneliti dalam meningkatkan ketekunan adalah dengan cara banyak membaca berbagai referensi dari buku-buku maupun hasil penelitian atau dokumentasi-dokumentasi yang terkait dengan proses perceraian Aparatur Sipil Negara Kota Palu.

3. Triangulasi

Triangulasi dalam pengujian kredibilitas data dapat diartikan sebagai pengecekan data dari berbagai sumber dengan berbagai cara, dan berbagai waktu. Dengan demikian terdapat triangulasi sumber, triangulasi teknik pengumpulan data, dan waktu.¹³

Penelitian ini menggunakan triangulasi sumber, Triangulasi sumber digunakan untuk pengecekan data tentang keabsahan data tersebut, dan membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen dengan memanfaatkan berbagai sumber data informasi yang telah di dapatkan sebagai bahan pertimbangan, serta membandingkan data hasil observasi dengan data hasil wawancara, dan membandingkan hasil wawancara dengan wawancara lainnya.

¹²Ibid., 272.

¹³Ibid., 273.

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Kota Palu

Palu merupakan Ibukota dari Provinsi Sulawesi Tengah, Indonesia. Palu merupakan kota yang terletak di Sulawesi Tengah yang berbatasan dengan Kabupaten Donggala di sebelah barat dan Utara, Kabupaten Parigi Moutong di sebelah timur dan Kabupaten Sigi di sebelah selatan. Kota Palu merupakan kota lima dimensi yang terdiri atas lembah, lautan, sungai, pegunungan, dan teluk. Koordinatnya adalah 0,35–1,20 LU dan 120 – 122,90 BT. Kota Palu dilewati oleh garis Khatulistiwa. Penduduk Kota Palu berjumlah 342.754 jiwa.¹

Pada awalnya mulanya, kota palu merupakan pusat pemerintahan kerajaan palu. Pada masa penjajahan belanda, kerajaan palu menjadi bagian dari wilayah kekuasaan (onder afdeling palu) yang terdiri dari tiga wilayah yaitu landschap palu yang mencakup distrik palu timur, palu tengah dan palu barat, landschap kulawi dan landschap sigi dolo.

Terbentuknya Provinsi Sulawesi Tengah berdasarkan pada UU Nomor 13 tahun 1964, pada waktu itu Kota Palu berstatus sebagai ibu Kota dan kemudian ditingkatkan menjadi Ibu kota Provinsi Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah. Kemudian, Kota Palu ditetapkan sebagai Kota administratif pada tahun 1978 berdasarkan pada PP Nomor 18 tahun 1978. Kini Kota Palu ditingkatkan statusnya menjadi Kota madya Palu berdasarkan UU No 4 tahun 1994.

¹ <http://bappeda.palukota.go.id/wp-content/uploads/2018/04/BAB-2-FINAL>

Pembentukan terhadap wilayah Kota Administratif Palu yang dibentuk pada tanggal 27 September 1978 memiliki dasar hukum dan dasar asas dekontrasi yang sesuai dengan UU No 5 tahun 1974 mengenai pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Kota Palu sebagai Ibukota Propinsi Dati I Sulawesi Tengah sekaligus ibukota Kabupaten Dati II Donggala dan juga sebagai ibukota pemerintahan wilayah Kota Administratif Palu. Palu merupakan kota kesepuluh yang ditetapkan pemerintah menjadi kota administratif.²

Kota Palu terdiri dari 8 Kecamatan dan 46 Kelurahan dengan luas wilayah 395,06 km² dengan jumlah penduduk sebesar 363.867 jiwa dan sebaran penduduk 921 jiwa/km². Sebelumnya Kota Palu terbagi atas 4 Kecamatan yaitu Kecamatan Palu Barat, Kecamatan Palu Timur, Kecamatan Palu Utara dan Kecamatan Palu Selatan. Adapun empat kecamatan baru yang mekar adalah Kecamatan Tatanga, Kecamatan Ulujadi, Kecamatan Mantikulore dan Kecamatan Tawaeli. Pemekaran ini sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2012 tentang pemekaran kecamatan.

Masyarakat Kota Palu sangat heterogen, adapun penduduk yang telah menetap di kota ini berasal dari berbagai suku bangsa seperti Bugis, Toraja, dan Mandar yang berasal dari Sulawesi Selatan dan Sulawesi Barat, Gorontalo, Manado, Jawa, Arab, Tionghoa, dan suku Kaili yang merupakan suku asli dan terbesar di Sulawesi Tengah.³

² https://id.wikipedia.org/wiki/Kota_Palu

³ <http://palukota.go.id/sejarah-kota-palu/>

Pemerintahan di Kota Palu di Pimpin oleh Wali Kota dan Wakil Wali Kota, dan adapun daftar Nama Wali Kota dan Wakil Wali Kota Palu sebagai berikut:

Daftar Nama Wali Kota dan Wakil Wali Kota Palu:

No	Wali Kota	Mulai Jabatan	Akhir Jabatan	Masa	Ket.	Wakil Wali Kota
Wali Kota Admnistratif Palu						
a	Kisman Abdullah	1978	1986			
b	Sahbuddin Labadjo	1986	1994			
Wali Kota Palu						
1	Rully A. Lamadjido	1994	2000	1 (1994)		
2	Baso Lamakarate	2000	2004	2 (2000)		Suardin Suebo (2000-04)
3	Suardin Suebo	17 Mei 2004	12 Oktober 2005			
4	<u>Rusdi Mastura</u>	12 Oktober	12 Oktober	3		Suardin Suebo

			2005	2010	(2005)		(2005–08)
			12 Oktober 2010	12 Oktober 2015	4 (2010)		Andi Mulhanan Tombolotutu (2008–15)
—		M. Hidayat Lamakarate (Penjabat)	19 Oktober 2015	17 Februari 2016	—		
5		Hidayat	17 Februari 2016	<i>Petahana</i>	5 (2016)		Sigit Purnomo

Sumber Data: <http://palukota.go.id/>

Aparatur Sipil Negara khususnya yang berada di Kota Palu memiliki Aturan dan disiplin yang telah di atur oleh Pemerintah, dalam hal ini mengenai Perceraian Aparatur Sipil Negara. Dalam Perceraian Aparatur Sipil Negara Kota Palu memiliki proses dan juga persyaratan yang harus dilengkapi bagi Aparatur Sipil Negara yang ingin melakukan Perceraian, adapun yang berwenang dalam menangani Perceraian Aparatur Sipil Negara Kota Palu khususnya bagi Aparatur Sipil Negara yang beragama Islam yaitu Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu dan Pengadialan Agama Palu Kelas 1 A, dan adapun gambaran umum Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu dan Pengadialan Agama Palu Kelas 1 A sebagai berikut:

1. Gambaran Umum Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu

Berdasarkan Undang-Undang No. 4 Tahun 1994 tentang pembentukan Kota madya Daerah Tingkat II Palu, bahwasanya segala urusan kepegawaian ditangani oleh bagian kepegawaian dan Hukum di lingkungan Sekretariat Daerah tingkat II Palu. Namun seiring dengan perubahan peran pemerintah Daerah Kota Palu, maka pada tahun 2002 urusan Kepegawaian di tangani oleh Bagian Kepegawaian yang telah di pisahkan Urusan Umum.

Pada tahun 2004, berdasarkan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang perumusan dasar sistem organisasi Pemerintah Daerah, yang bertugas membantu Kepala Daerah dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan Pemerintah, pelaksanaan pembayaran dan pembinaas urusan kepegawaian di dalam organisasi, Perangkat Daerah, Sekertaris Daerah perlu di bantu oleh Bagian Kepegawaian yang terdiri dari 3 (tiga) Sub Bagian.

Pada tahun 2007 Badan Kepegawaian telah memisahkan diri dengan Sekretariat berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2007, dengan nama Badan Kepegawaian Daerah dan Diklat Kota Palu, yang membawahi 3 (tiga) Bidang dan 1 (satu) Tata Usaha. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 serta Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 6 tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Teknis Daerah Kota Palu. Dengan perubahan terminologi pembagian urusan pemerintah bersifat konkuren berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang Terorganisir sesuai fungsi-fungsi pemerintah, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun

2007 tentang pembagian urusan pemerintah antara Pemerintah Daerah Propinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, serta Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Untuk membantu penyelenggaraan daerah, Kepala Daerah di bantu oleh Perangkat Daerah yang terdiri dari unsur staf yang diwadahi dalam sekretariat, Unsur Pengawasan diwadahi dalam bentuk Inspektorat, unsur Perencanaan diwadahi dalam bentuk Badan, unsur Pendukung Tugas Kepala Daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan yang bersifat spesifik diwadahi dalam lembaga Teknis Daerah serta Unsur Pelaksana.⁴

Dalam upaya pelaksanaan strategi pelayanan optimal Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu yang erat kaitannya dengan kegiatan perencanaan dan penganggaran Pemerintah Daerah diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 12 tahun 2008, Undang-undang No 25 tahun 2004 tentang sistem Perencanaan Pembangunan Nasional serta Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dimana pemerintah daerah yang mengatur dan mengurus urusan rumah tangga pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, yang diarahkan agar dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dengan melalui peningkatan pelayanan, partisipasi masyarakat dan pemberdayaan, peningkatan potensi daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dan keragaman suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁴Dokumen Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu, Tahun 2013.

Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kota Palu secara resmi mulai berdiri sebagai Badan sendiri sejak tanggal 27 Desember 2006, yang sebelumnya adalah sebagai Bagian Kepegawaian Sekretariat Daerah Kota Palu. Pada saat itu Drs. Andiwan Betalembah dipercaya untuk menjadi kepala BKD Kota Palu terhitung sejak tahun 2006 sampai dengan tahun 2009, yang kemudian diganti oleh Dra. Winarti Kamaruddin hingga pensiun pada tahun 2010, selanjutnya diganti lagi oleh Hayati Moh, SE sejak tahun 2010 sampai dengan bulan September 2012 yang kemudian sejak bulan April 2013 Kepala BKD Kota Palu dijabat oleh Moh. Rifani, S.Sos, M.Si sampai bulan Januari tahun 2017, kemudian digantikan oleh Drs. H. Baso sejak tahun 2017 dan menjabat sampai bulan November tahun 2019, kemudian digantikan oleh Muliati SH. MM sejak bulan November 2019 dan menjabat sampai sekarang.

Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu mempunyai tugas pokok membantu Kepala Daerah dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan di bidang pengelolaan manajemen kepegawaian daerah serta tugas pembantuan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dalam melaksanakan tugas pokok tersebut, Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu menyelenggarakan fungsi sebagai berikut:

- a. Pengkoordinasian perumusan kebijakan teknis pengembangan dan pengelolaan manajemen kepegawaian daerah;
- b. Penyelenggaraan pembinaan, pengumpulan dan pengolahan data, penyusunan rencana dan program pengelolaan manajemen kepegawaian daerah;

- c. Pengelolaan perizinan dan pelaksanaan pelayanan di bidang pengelolaan manajemen kepegawaian daerah;
- d. Penyelenggaraan ketatausahaan dan tata laksana;
- e. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah sesuai tugas pokok dan fungsi.⁵

Misi Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu adalah:

- a. Menyelenggarakan Pelayanan Kepegawaian Yang Berkualitas Dengan Mengedepankan Prinsip *Good Governance*.
- b. Mewujudkan Pengelolaan Administrasi Kepegawaian Berbasis Teknologi Infomasi.
- c. Mewujudkan Pola Pembinaan Pegawai Negeri Sipil Secara Komprehensif.
- d. Meningkatkan Kompetensi Pegawai Negeri Sipil Melalui Pendidikan Dan Pelatihan.

Visi Badan Kepegawaian Daerah diambil dari Misi Walikota Palu yaitu mewujudkan pemerintahan yang bersih, berwibawa dan demokratis adapun Misi Badan Kepegawaian Daerah yang merupakan cara untuk mencapai Visi dapat diuraikan berdasarkan Tugas Pokok dan Fungsi pada setiap bidang

Penyelesaian kasus perceraian PNS

a. Dasar Hukum

- Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (Lembaran Negara Tahun 1974 No. 1, Tambahan Lembaran Negara No. 3019)

⁵Dokumen Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu, Tahun 2019.

- Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-undang No.1 Tahun 1974, tentang Perkawinan (Lembaran Negara Tahun 1979 No. 56, Tambahan Lembaran Negara No. 3153)
- Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1975, tentang wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian PNS (Lembaran Negara Tahun 1975 No. 26, Tambahan Lembaran Negara No.3058)
- Undang-undang No. 10 Tahun 1983, tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS)
- Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS
- Kompilasi Hukum Islam Indonesia

b. Prosedur Pelayanan

- Bagi PNS yang ingin melangsungkan perkawinan Pertama wajib memberitahukan secara tertulis kepada Pejabat melalui satuan hirarki dalam waktu selambat-lambatnya 1 (satu) tahun setelah perkawinan dilangsungkan. Dalam hal ini berlaku juga bagi PNS yang duda/janda yang melangsungkan perkawinan kedua.
- Bagi PNS yang akan melakukan perceraian wajib mengajukan permohonan secara tertulis kepada Pejabat di atasnya dengan mencantumkan alasan lengkap yang mendasari permintaan izin perceraian itu, dan wajib memperoleh izin terlebih dahulu dari Pejabat.⁶

⁶Dokumen Badan Kepegawaian Kota Palu, Tahun 2013.

c. Waktu Penyelesaian

Penyelesaian proses pemberian izin cerai dengan waktu penyelesaian sebagai berikut:

Tabel Daftar Uraian Penyelesaian

No.	Proses Penyelesaian	Waktu
1.	Mengajukan permohonan perceraian secara tertulis kepada atasan langsungnya	1 hari
2.	Memperoses permohonan perceraian dengan cara BAP yang kedua belah pihak	Sesuai keadaan
3.	Menerbitkan Surat Rekomendasi Izin Cerai	2 Hari

Sumber Data: Data Badan Kepegawaian Kota Palu Tahun 2013

Dalam proses pemanggilan untuk di mintai keterangan memakan waktu, sebagaimana yang di utarakan oleh Dewi Asnita selaku Staf Pengelola Disiplin Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu:

“Proses pemanggilan BAP memakan waktu 7 hari, sebagai contoh: dalam Minggu ini diadakan pemanggilan apabila tidak hadir maka selanjutnya diadakan pemanggilan kedua di minggu selanjutnya dan dipastikan surat pemanggilan sampai kepada yang dituju, adapun yang mengantarkan surat BAP tersebut adalah dari pihak atasan atau pegawai setempat dalam hal ini ialah pegawai BKD dan surat tersebut disertai tanda terima apabila surat tersebut telah sampai kepada yang dituju, apabila yang dipanggil berada di luar kota maka pihak atasan meminta nomor handphone yang bisa dihubungi untuk melakukan konfirmasi tentang kasus tersebut”.⁷

d. Biaya Pelayanan

Dalam pelaksanaan Tugas Pokok dan Fungsi pada kegiatan Penyelesaian Kasus Perceraian ini dibiayai oleh Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.

⁷Wawancara dengan Dewi Asnita, selaku Staf Pengelola Disiplin Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu, 20 November 2019.

e. Produk Layanan

- Menerima Permohonan Izin Cerai yang diusulkan oleh SKPD Penggugat.
- Mengundang Penggugat dan Tergugat untuk dimintai Keterangan.
- Melakukan Mediasi kepada Penggugat dan Tergugat, bila mana masih ada kemungkinan untuk rujuk kembali.
- Memproses Perceraian dengan cara BAP bagi Penggugat dan Tergugat.
- Menerbitkan Rekomendasi Izin Cerai.

f. Persyaratan

- Permohonan secara tertulis dari Penggugat
- Surat Pernyataan Bersedia Dicerai secara tertulis dari Tergugat
- Berita Acara Pemeriksaan dari SKPD Penggugat
- Foto Copy Kartu Keluarga
- Foto Copy KTP Penggugat dan Tergugat
- Foto Copy Surat Nikah.⁸

Menurut data yang ada di Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu mengenai rekomendasi Izin Perceraian bagi Aparatur Sipil Negara Kota Palu, mulai dari tahun 2016 sampai pada tahun 2019 setiap tahunnya mengalami penurunan angka perceraian, adapun Rekapitulasi Rekomendasi Izin Cerai dari empat tahun terakhir yaitu:

⁸Dokumen Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu, Tahun 2019.

Rekapitulasi Rekomendasi Izin cerai Tahun 2016

NO	REKOMENDASI PERCERAIAN	P	L	JUMLAH
1	JANUARI	1	1	2
2	FEBRUARI	1	-	1
3	MARET	-	-	-
4	APRIL	1	3	4
5	MEI	2	-	2
6	JUNI	5	-	5
7	JULI	-	-	-
8	AGUSTUS	2	1	3
9	SEPTEMBER	7	1	8
10	OKTOBER	1	2	3
11	NOVEMBER	4	-	4
12	DESEMBER	4	1	5
		28	9	37

No.	URAIAN	AGAMA	
		ISLAM	KRISTEN
1	REKOMENDASI PERCERAIAN	33	4

No.	URAIAN	JUMLAH SKPD
1	REKOMENDASI PERCERAIAN	37
No.	URAIAN	JUMLAH SKPD
1	PENOLAKAN IZIN CERAI	1

Sumber: Data Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu Tahun 2016

Rekapitulasi Rekomendasi Izin cerai Tahun 2017

NO	REKOMENDASI PERCERAIAN	P	L	JUMLAH
1	JANUARI	-	-	-
2	FEBRUARI	3	-	3
3	MARET	-	-	-
4	APRIL	-	-	-
5	MEI	2	2	4
6	JUNI	-	-	-
7	JULI	2	1	3
8	AGUSTUS	2	-	2
9	SEPTEMBER	-	-	-
10	OKTOBER	3	-	3
11	NOVEMBER	-	1	1
12	DESEMBER	3	-	3
		15	4	19

No.	URAIAN	AGAMA	
		ISLAM	KRISTEN
1	REKOMENDASI PERCERAIAN	16	3

No.	URAIAN	JUMLAH SKPD
1	REKOMENDASI PERCERAIAN	19
No.	URAIAN	JUMLAH SKPD
1	PENOLAKAN IZIN CERAI	-

Sumber: Data Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu Tahun 2017

Rekapitulasi Rekomendasi Izin cerai Tahun 2018

NO	REKOMENDASI PERCERAIAN	P	L	JUMLAH
1	JANUARI	-	-	-
2	FEBRUARI	3	-	3
3	MARET	3	-	3
4	APRIL	-	-	-
5	MEI	3	-	3
6	JUNI	-	-	-
7	JULI	2	2	4
8	AGUSTUS	1	-	1
9	SEPTEMBER	2	-	2
10	OKTOBER	-	-	-
11	NOVEMBER	2	-	2
12	DESEMBER	1	-	1
		17	2	19

No.	URAIAN	AGAMA			
		ISLAM	KRISTEN	HINDU	KRISTEN PROTESTAN
1	REKOMENDASI PERCERAIAN	14	3	1	1

No.	URAIAN	JUMLAH SKPD
1	REKOMENDASI PERCERAIAN	19

No.	URAIAN	JUMLAH SKPD
1	PENOLAKAN IZIN CERAI	-

Sumber: Data Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu Tahun 2018

Rekapitulasi Rekomendasi Izin cerai Tahun 2019

NO	REKOMENDASI PERCERAIAN	P	L	JUMLAH
1	JANUARI	-	-	-
2	FEBRUARI	2	-	2
3	MARET	-	-	-
4	APRIL	-	-	-
5	MEI	-	-	-
6	JUNI	2	-	2
7	JULI	1	-	1
8	AGUSTUS	-	-	-
9	SEPTEMBER	-	-	-
10	OKTOBER	-	-	-
11	NOVEMBER	-	-	-
12	DESEMBER	-	-	-
		5		5

No.	URAIAN	AGAMA			
		ISLAM	KRISTEN	HINDU	KRISTEN PROTESTAN
1	REKOMENDASI PERCERAIAN	4			1

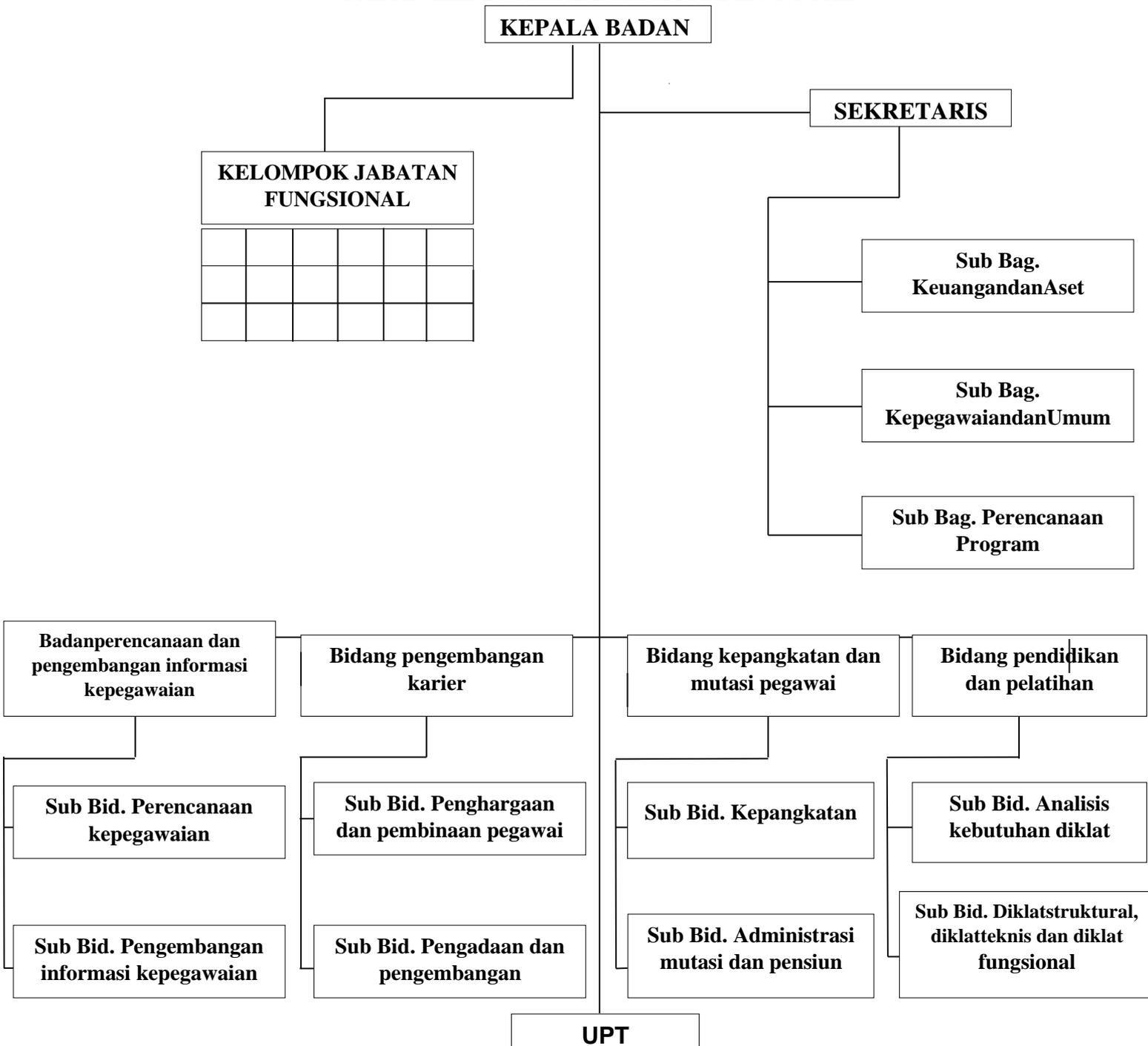
No.	URAIAN	JUMLAH SKPD
1	REKOMENDASI PERCERAIAN	5
No.	URAIAN	JUMLAH SKPD
1	PENOLAKAN IZIN CERAI	-

Sumber: Data Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu Tahun 2019

Tingkat Perceraian Aparatur Sipil Negara Khususnya yang terjadi di Kota palu tidak bisa di prediksi, akan tetapi Pemerintah telah berupaya melalui Undang-Undang yang mengatur tentang Perceraian Aparatur Sipil Negara guna mengurangi angka perceraian. Asas mempersulit pada Proses Perceraian Aparatur Sipil Negara setidaknya membuat Aparatur Sipil Negara tidak gampang dalam mengambil keputusan ingin melakukan perceraian. Adapun tingkat Perceraian Aparatur Sipil Negara yang terjadi di Kota Palu dapat di lihat di tabel di atas, setiap tahunnya mengalami penurunan dalam jumlah angka perceraian, secara tidak langsung aturan yang mengatur tentang Perceraian Aparatur Sipil Negara memberikan efek bagi Aparatur Sipil Negara yang ingin melakukan perceraian.

Struktur organisasi dan tatalaksana berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2008 Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu dapat di lihat sebagai berikut:

**STRUKTUR ORGANISASI
BADAN KEPEGAWAIAN DAERAH KOTA PALU**



Sumber Data: Badan Kepegawaian Kota Palu Tahun 2013

2. Gambaran Umum Pengadilan Agama Palu Kelas I A

a. Sejarah singkat Pengadilan Agama Palu

Jauh sebelum Indonesia merdeka di zaman penjajahan Belanda sudah dikenal adanya *Qadhi* di Sulawesi Tengah khususnya di lembah Palu yang diangkat oleh Kepala Swapraja (Residen) untuk mengatur dan menyelesaikan masalah-masalah umat Islam menyangkut hubungan perkawinan: nikah, talak, rujuk, mawaris dan lainnya diselesaikan lewat Raad Agama (Qadhi) Mahkamah Syar'i yang sekarang adalah Pengadilan Agama. Sebagaimana disebutkan bahwa di tempat-tempat yang ada Pengadilan Negeri ada sebuah Pengadilan Agama/Mahkamah Syariah, yang daerah hukumnya sama dengan hukum Pengadilan Negeri.⁹

Penetapan Menteri Agama Tahun 1958 sebagai realisasi PP Nomor 45 Tahun 1957 tersebut dibentuklah Pengadilan Agama Palu meliputi daerah hukum Pemerintah Kabupaten Tingkat II Donggala.

Berdasarkan penetapan Menteri Agama RI Nomor 5 Tahun 1958 dan telah diterimanya Surat Keputusan pengangkatan pegawai/karyawan PAMASYA Donggala di Palu di atas, maka atas prakarsa koordinator Kantor Urusan Agama Sulteng berkedudukan di Manado yakni Bapak Moh. Qasim Maragau yang berada di Palu waktu itu dalam rangka kunjungan dinas ke daerah-daerah dalam wilayahnya serta kerjasama dengan PEMDA Kabupaten Donggala dan Kepala Inspeksi Pendidikan Agama Tingkat I Sulteng Bapak KH. Zainal Abidin Betalembah, maka pada tanggal 10 februari 1965 resmi dibuka Kantor Pengadilan

⁹<http://www.pa-palu.go.id/profile-pengadilan/sejarah-pengadilan>, diakses pada, 20 November 2019.

Agama Palu (sebutan baru) di wilayah yuridiksi Pemerintah Daerah Kabupaten Donggala di Palu. Peresmianya dihadiri Ketua Pengadilan Negeri Palu Bapak Aminudin Yotolembah, Kepala KUADU di Palu Bapak KH. Nur Hasan Natser serta instansi terkait turut hadir.

Kendala yang dihadapi oleh Ketua Pengadilan Agama Palu KH. Mahfud Godal setelah peresmian Pengadilan Agama Palu serta kompleks, antara lain yang dilantik dan diambil sumpahnya beliau selaku Ketua Pengadilan Agama Palu praktis belum bisa menerima perkara-perkara sesuai kewenangannya diatur dalam PP Nomor 45 Tahun 1957 Pasal 4 ayat (1), pegawainya belum lengkap, pedoman kerja belum ada, alat-alat meubelair belum ada, begitu juga alat-alat mekanik/mesin-mesin ketik tidak ada dan anggaran biaya rutin perkantoran belum ada.

Sesuatu yang diharapkan akhirnya datang juga, beliau diutus oleh pemerintah daerah tingkat I Provinsi Sulawesi Tengah yang baru berdiri satu tahun selaku daerah otonom, pisah dari provinsi Sulawesi utara berdasarkan UU Nomor 13 Tahun 1964 diresmikan berdirinya Provinsi pada tanggal 13 April 1964. Bapak KH. Mahfud Godal diutus mengikuti Konferensi Islam Asia Afrika (KIAA) di Bandung dan setelah tiba di Jakarta beliau dipanggil di Jalan Merdeka Utara oleh Direktorat Peradilan Agama.

Ahmad Zabidi kemudian dilantik dan diambil sumpahnya selaku Ketua/Hakim Pengadilan Agama/Mahkamah Syariah Donggala (PA Palu) pada tanggal 20 April 1965 disaksikan oleh Zanoeh dan Ali Ibrahim di Direktorat Peradilan Agama Departemen Agama Jakarta. Kembali dari Jakarta beliau di

perintahkan Direktur Peradilan Agama segera mengeluarkan pengumuman penerimaan perkara-perkara sesuai kewenangannya dan berdasarkan peraturan-peraturan serta pedoman yang ada.

Gedung pertama kantor Pengadilan Agama Palu terletak di Kompleks mesjid raya Lolu Palu, dan gedung ini berdiri atas kerjasama antara Ketua Pengadilan Agama Palu yaitu bapak KH. Mahfud dengan PEMDA tingkat I Provinsi Sulawesi Tengah bapak M. Yasin dan bapak Zainuddin sebagai Ketua DPRD tingkat I Sulawesi Tengah. Sejak berdiri Kantor Pengadilan Agama Palu, telah mengalami 8 (delapan) kali pergantian pimpinan,¹⁰ secara berturut-turut adalah:

- 1) KH. Mahfud Godal (1965-1981)
- 2) Drs. Hamzah Tiku (1981-1988)
- 3) Drs. Saifuddin Nour Hadi (1988-1994)
- 4) Drs. Dadi Suryadi (1994-1995)
- 5) Drs. A. Dahlan, SH. MH., Drs. H. Ucep Supriadi, Drs. Yasin Irpa, SH. MH (2005-2007)
- 6) Drs. H. Akhmad Syamhudi, SH., MH., bapak Drs. H. Akhmad Syamhudi, SH., MH., sebagai Hakim Tinggi maka yang menjabat sebagai pelaksana tugas Ketua yaituyang menjabat sebagai Wakil Ketua Pengadilan Agama Kelas IA Palu. (2007-2010)
- 7) H. Sutarman, SH (2011-2015)
- 8) Drs. Khalis., MH (2015-2019)

¹⁰<http://www.pa-palu.go.id/profile-pengadilan/sejarah-pengadilan>, diakses pada, 22 November 2019.

9) Drs. H. Mukhtar, SH., MH. (2019-Sekarang)¹¹

a. Letak geografis serta Sarana dan Prasarana Pengadilan Agama Palu

- a) Sebelah Barat berbatasan dengan lorong
- b) Sebelah Selatan berbatasan dengan jalan bantilan
- c) Sebelah Utara berbatasan dengan Kantor Inspektorat Kab. Donggala
- d) Sebelah Timur berbatasan dengan JL. WR. Supratman

Luas tanah secara keseluruhan 2.928 M².

Luas tanah untuk bangunan 885 M²

Luas tanah untuk sarana lingkungan (jln, taman, dll.) 2.043 M²

Tanggal 13/01/1967 diperoleh dari hibah PEMDA Tingkat II Donggala.¹²

b. Majelis Hakim, Kepaniteraan, Kepegawaian dan Jurusita Pengadilan Agama Palu

1) Majelis Hakim

MAJELIS HAKIM
<p>1. H. Harsono Ali Ibrahim S.Ag., MH. NIP. 19541010.198003.1.008</p>
<p>2. Kunti Nur'aini, S.Ag. (sudah pensiun) NIP. 19550517.198203.2.003</p>
<p>3. Drs. M. Taman NIP. 19551231.198203.1.076</p>
<p>4. Drs. H. Muh. Hasbi, MH. NIP. 19590602.198603.1.016</p>

¹¹Dokumen Pengadilan Agama Palu, Tahun 2019

¹²Ibid.,.

<p>5. Drs. H. Amiruddin, MH. NIP. 19590803.198703.1.004</p> <p>6. Drs. H.M. Natsir NIP. 19591231.199103.1.026</p> <p>7. Dra. Nurhayati NIP. 19681220.199403.2.007</p> <p>8. Dra. Hj. St. Sabiha., MH NIP. 19621231.198903.2.019</p> <p>9. Dra. Tumisah NIP. 19641211.199203.2.001</p> <p>10. Muwafiqoh, S.H., M.H. NIP. 19661204.199403.2.003</p> <p>11. Drs. Samsudin, SH. NIP. 19661231.199403.1.057</p> <p>12. Drs. H. Abdul Kadir Wahab, SH.,M.H. NIP. 19690329.199403.1.002</p> <p>13. Drs. Muh. Arsyad NIP. 19611010.198903.1.001</p>
--

Sumber: Data Pengadilan Agama Palu Tahun 2019

2) Panitera dan Panitera Pengganti

PANITERA	Drs. H.A. KADIR, MH. NIP. 19650306 199803 1 003
PANITERA MUDA GUGATAN	HJ. AGUSTINA PETTA NASSE, SH., MH. NIP. 19720817 200312 2 005
PANITERA MUDA PERMOHONAN	MOH. RIZAL, S.Hi., MH. NIP. 19770718 200212 1 007
PANITERA MUDA HUKUM	RAHIDAH SAID, S.AG., MH. NIP. 19721231 199802 2 020
	1. Hj. Hadijah, SH. NIP. 19681030 199803 2 004

KEPALA SUBAG. UMUM	NASRUDIN,. ST., MM NIP. 19771204 200604 1 001
---------------------------	---

4) Jusrita dan Jusrita Pengganti

JURUSITA / JURUSITA PENGGANTI
1. Hasanuddin, S.HI.,MH. NIP. 19840603200312 1 007
2. Solman Abidin, S.HI. NIP. 19700505 199202 1 001
3. Maniah NIP. 19611231 198703 2 015
4. Nurmiati H. Bennu, S.HI. NIP. 19660727 199803 2 002
5. Mujiyono, SH. NIP. 19730430 200312 1 003
6. Kamaruddin, S.Kom. NIP. 19820705 200912 1 002
7. Hj. Sitti Rabiyah, S.HI. NIP. 19711211 100312 2 002
8. Abdul Khair, SH. NIP. 19830524 200312 1 003
9. Hj. Erni Wahyuni, S.Ag. NIP. 19710505 199903 2 010

Sumber: Data Pengadilan Agama Palu Tahun 2019

c. Keadaan Perkara dari Tahun 2015 sampai dengan Tahun 2018

- 1) Keadaan perkara pada Pengadilan Agama Palu dari Bulan Januari s/d Desember Tahun 2015.

JENIS PERKARA	JUMLAH
- Cerai Talak	160
- Cerai Gugat	486
- Izin Poligami	2
- Pembatalan Perkawinan	17
- Harta Bersama	9
- Penguasaan Anak	3
- Perwalian	7
- Kewarisan	4
- Itsbat Nikah	16
- Hibah	2
- Dispensasi kawin	3
- Wakaf	1
- Wali Adhal	1
- P3HP/Pen. Ahli Waris	24
- Pengangkatan anak	2
- Penetapan janda	1
TOTAL KESELURUAN PERKARA	814

Sumber: Data Pengadilan Agama Palu Tahun 2019

2) Keadaan perkara pada Pengadilan Agama Palu dari bulan Januari s/d
Desember 2016

JENIS PERKARA	JUMLAH
- Cerai Talak	193
- Cerai Gugat	491
- Izin Poligami	1
- Pembatalan Perkawinan	2
- Harta Bersama	17
- Penguasaan Anak	2
- Perwalian	13
- Kewarisan	8
- Itsbat Nikah Gugatan	6
- Itsbat Nikah Gugatan	257
- Hibah	-
- Dispensasi kawin	1
- Wakaf	-
- Wali Adhal	1
- P3HP/Pen. Ahli Waris	13
- Pengangkatan anak	6
- Perlawanan eksekusi	1
TOTAL KESELURUAN PERKARA	1012

Sumber: Data Pengadilan Agama Palu Tahun 2019

3) Keadaan perkara pada Pengadilan Agama Palu dari Bulan Januari s/d
Desember Tahun 2017

JENIS PERKARA	JUMLAH
- Cerai Talak	207
- Cerai Gugat	619
- Izin Poligami	3
- Pembatalan Perkawinan	1
- Harta Bersama	11
- Penguasaan Anak	5
- Perwalian	8
- Kewarisan	7
- Itsbat Nikah Gugatan	3
- Itsbat Nikah Gugatan	285
- Hibah	3
- Dispensasi kawin	3
- Wakaf	-
- Wali Adhal	3
- P3HP/Pen. Ahli Waris	15
- Pengangkatan anak	2
- Wali pengampuh	2
- Nafkah Anak	1
TOTAL KESELURUAN PERKARA	1172

Sumber: Data Pengadilan Agama Palu Tahun 2019

4) Keadaan perkara pada Pengadilan Agama Palu dari Bulan Januari s/d
Desember Tahun 2018

JENIS PERKARA	JUMLAH
- Cerai Talak	195
- Cerai Gugat	612
- Izin Poligami	4
- Pembatalan Perkawinan	5
- Harta Bersama	4
- Penguasaan Anak	1
- Perwalian	18
- Kewarisan	7
- Itsbat Nikah Gugatan	3
- Itsbat Nikah Gugatan	210
- Hibah	-
- Dispensasi kawin	11
- Wasiat	-
- Wali Adhal	3
- P3HP/Pen. Ahli Waris	17
- Pengangkatan anak	1
- Nafkah Anak	2
- Nafkah lampau	1
- Perlawanan	1
TOTAL KESELURUAN PERKARA	1095

Adapun visi dari Kantor Pengadilan Agama Palu Kelas 1.A ialah: Mewujudkan Pengadilan Agama Palu yang bermartabat dan dihormati untuk memperkokoh landasan menuju peradilan yang agung. Untuk demi mencapai visi maka ditetapkan misi Pengadilan Agama sebagai berikut:

- 1) Menjaga kemandirian Pengadilan Agama Palu.
- 2) Memberikan pelayanan hukum yang prima kepada pencari keadilan.
- 3) Meningkatkan kualitas Sumber Daya Aparatur Pengadilan Agama Palu.
- 4) Meningkatkan Kredibilitas dan transparansi Pengadilan Agama Palu.¹³

Pelayanan yang prima, di maksudkan untuk memenuhi harapan para pencari keadilan, yaitu setiap pemeriksaan dan penyelesaian perkara dilakukan dengan cara yang efisien dan efektif, dan jumlah biaya perkara tidak terlalu membebani rakyat. Namun demikian, dalam pemeriksaan dan penyelesaian setiap perkara tetap mengutamakan ketelitian dalam mencari kebenaran dan keadilan.¹⁴

d. Tugas dan Wewenang Pengadilan Agama

Peradilan Agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutuskan dan menyelesaikan perkara ditingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam sebagaimana ditentukan dalam Pasal 49 Undang-Undang No 7 Tahun 1989 jo. UU No. 3 Tahun 2006 jo. UU No. 50 Tahun 2009.

Memperhatikan penjelasan pada pasal 49 UU No.7 Tahun 1989 jo. UU No. 3 Tahun 2006 jo. UU No. 50 Tahun 2009, maka dapat dijelaskan bahwa penyelesaian sengketa tidak hanya dibatasi di bidang perbankan, melainkan juga

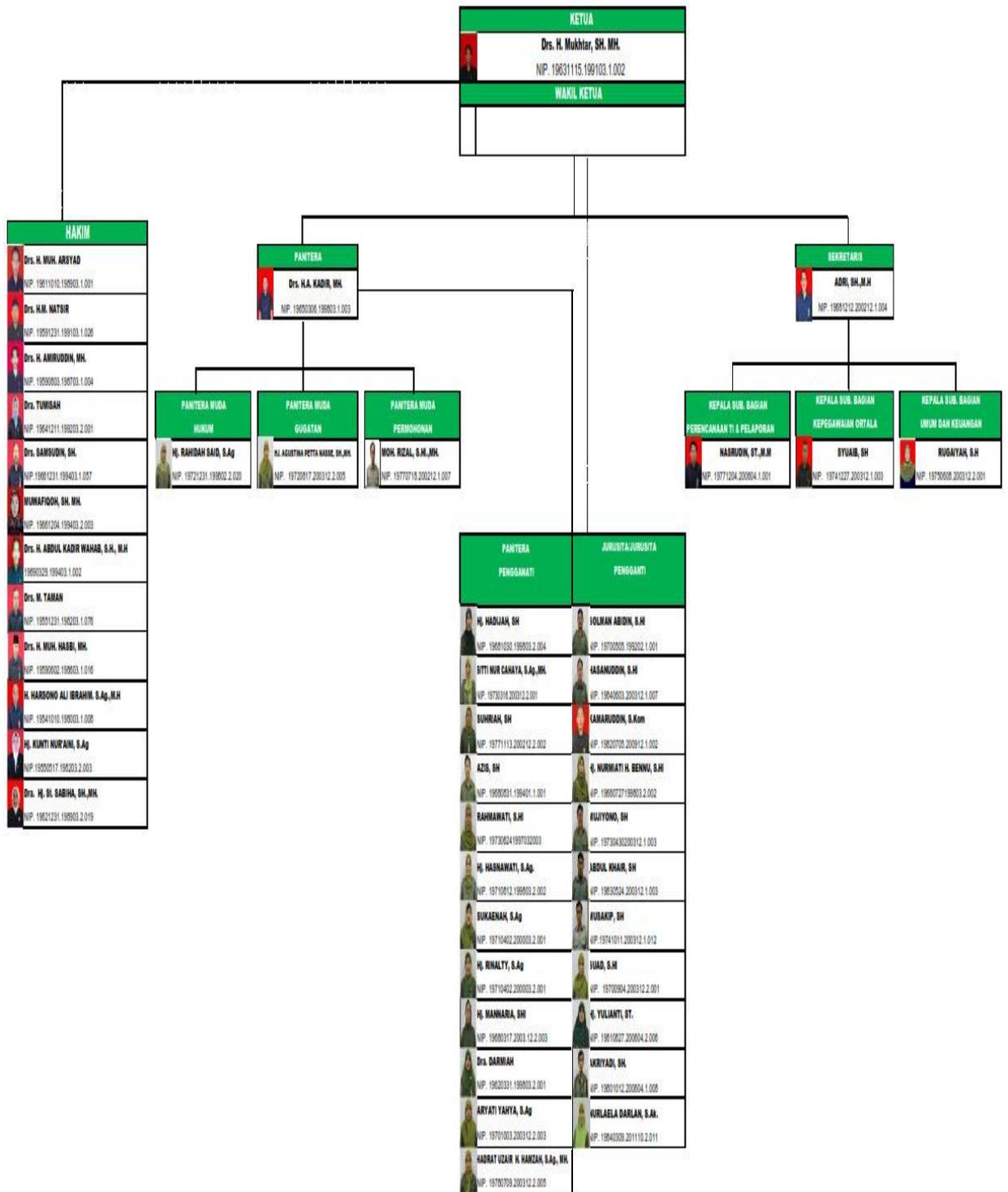
¹³Dokumen Pengadilan Agama Palu, Tahun 2019.

¹⁴Muhammad Syaifuddin, Sri turatmiyah dan Annalisa yahanan, *Hukum Perceraian*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), 235.

di bidang ekonomi syari'ah lainnya. Penegak/pelaksana Hukum dalam hal ini adalah para hakim Pengadilan Agama Palu Kelas 1.A, yang mana mereka dibantu oleh para panitera, jurusita, sekertaris dan para pengawai di Kantor Pengadilan Agama Palu Kelas 1.A, untuk mengetahui para penegak/pelaksana hukum, penulis membuat susunan organisasi mereka sebagai berikut:



**STRUKTUR ORGANISASI
PENGADILAN AGAMA PALU KELAS I. A
PERMA NO. 7 TAHUN 2015**



B. Proses Perceraian ASN Di Kota Palu

1. Proses Pengajuan Izin Cerai bagi ASN

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 telah mengatur mengenai ketentuan perkawinan yang berlaku bagi segenap warga negara dan penduduk Indonesia, termasuk warga negara yang berstatus sebagai Aparatur Sipil Negara atau Pegawai Negeri Sipil. Aparatur Sipil Negara wajib memberikan contoh yang baik kepada masyarakat dan menjadi teladan sebagai warga negara yang baik dalam menyelenggarakan kehidupan berkeluarga.

Perkawinan yang kekal pastinya menjadi dambaan semua keluarga, namun tidak menutup kemungkinan terjadinya perceraian dalam perjalanan kehidupan rumah tangga. Oleh karenanya bagi Aparatur Sipil Negara telah diatur mengenai izin perkawinan dan perceraianya, dalam proses perceraian bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh ijin secara tertulis atau surat keterangan terlebih dahulu dari pejabat, Aparatur Sipil Negara (ASN) yang berkedudukan sebagai penggugat harus memperoleh ijin dari Pejabat, adapun pejabat yang berwenang memberi izin sebagai berikut:

PANGKAT	PEMBERI IZIN
Pembina Utama Muda/IVc s.d Pembina Utama Madya/IVd	Wakil Walikota
Pembina/Iva s.d Pembina Tingkat I/IVb	Sekretaris Daerah Kota

Penata Muda/IIIa s.d Penata Tingkat I/IIIId	Asisten Administrasi Umum
Pengatur Tingkat I/IIId ke bawah	Kepala Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber daya Manusia Daerah

Sumber Data: Data Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu tahun 2013

Proses perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN) memiliki struktur dalam permohonan izin perceraian, setiap jabatan dalam Aparatur Sipil Negara (ASN) mempunyai atasan yang berwenang dalam memberikan izin bagi ASN yang ingin bercerai. Apabila Aparatur Sipil Negara (ASN) yang berkantor di kelurahan atau kecamatan maka harus melalui Camat dulu baru setelah itu ke Badan Kepegawaian Daerah untuk mengajukan surat Izin Cerai, apabila Aparatur Sipil Negara (ASN) yang berada di Dinas maka langsung ke Badan Kepegawaian Daerah (BKD), untuk Aparatur Sipil Negara (ASN) yang berprofesi sebagai Guru, maka terlebih dahulu harus ke dinas pendidikan, adapun Aparatur Sipil Negara (ASN) yang berkantor di Puskesmas, maka harus ke Dinas Kesehatan dulu karena masih membawahi.

Dalam proses tersebut juga pernah di alami oleh Saudara M selaku Pemohon ketika ingin mengurus izin cerainya bersama istri pertamanya, sebagaimana yang di utarakan oleh Saudara M:

“Pada proses perceraian yang pertama, waktu itu saya masih berkantor di kelurahan, dan harus meminta surat rekomendasi dari Camat, setelah mendapatkan Surat Rekomendasi dari Camat maka selanjutnya ke Badan Kepegawaian Daerah untuk mengajukan surat Izin Cerai. Dalam proses tersebut diadakannya pemanggilan sebanyak 3 kali untuk dilakukan mediasi, adapun usaha mediasi dilakukan dari bawah yaitu semenjak proses mendapatkan surat rekomendasi dari Camat, setelah itu mediasi

dilanjutkan di Badan Kepegawaian Daerah, dalam proses mediasi tersebut termohon tidak hadir sampai pemanggilan ke 3 (tiga).¹⁵

Adapun kasus perceraian juga di alami oleh Saudara A selaku Pemohon:

“Pada waktu perceraian tersebut, saya berkantor di Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu, untuk pengajuan izin cerai langsung membawa kelengkapan berkas ke Bagian Pengelola Disiplin di Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu, dalam proses tersebut setelah Pihak Atasan menerima berkas untuk Pengajuan izin, selanjutnya di adakan pemanggilan sebanyak 3 (tiga) kali untuk dilakukanya mediasi, dalam proses mediasi tersebut termohon tidak hadir sampai pemanggilan ke 3 (tiga) tanpa alasan yang jelas dari termohon.¹⁶

Bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) yang ingin mengajukan izin perceraian hendaknya melengkapi persyaratan sebagai berikut:

- Permohonan secara tertulis dari Penggugat
- Surat Pernyataan Bersedia Dicerai secara tertulis dari Tergugat
- Berita Acara Pemeriksaan dari SKPD Penggugat
- Foto Copy Kartu Keluarga
- Foto Copy KTP Penggugat dan Tergugat
- Foto Copy Surat Nikah

Aparatur Sipil Negara yang ingin melakukan perceraian harus melengkapi Persyaratan yang telah di tentukan sebagaimana persyrtatan yang di atas, apabila dalam pengajuan izin perceraian akan tetapi persyaratanya belum lengkap maka Atasan yang berwenang belum bisa menerima laporan izin perceraian dari penggugat. Setelah penggugat melengkapi persyaratan tersebut maka atasan yang berwenang akan melakukan tahap-tahap dalam pemberian izin, adapun tahap-tahap tersebut ialah:

¹⁵Wawancara dengan Saudara M, selaku ASN yang pernah melakukan Perceraian, Palu, 20 November 2019.

¹⁶Wawancara dengan Saudara A, selaku ASN yang pernah melakukan Perceraian, Palu, 23 Juni 2020.

- a. Menerima Permohonan Izin Cerai yang diusulkan oleh SKPD Penggugat
- b. Mengundang Penggugat dan Tergugat untuk dimintai Keterangan
- c. Melakukan Mediasi kepada Penggugat dan Tergugat, bila mana masih ada kemungkinan untuk rujuk kembali
- d. Memproses Perceraian dengan cara BAP bagi Penggugat dan Tergugat
- e. Menerbitkan Rekomendasi Izin Cerai.¹⁷

Menurut Dewi Asnita selaku Staf Pengelola Disiplin Badan Kepegawaian

Daerah Kota Palu:

“Dalam proses pemanggilan harus teliti dikarenakan terkadang penggugat karena sangat ingin kasusnya segera diproses, pemohon atau penggugat memalsukan tanda tangan tergugat, maka dari pada itu atasan beserta tim selalu melakukan pengecekan dengan cara menghubungi tergugat untuk memastikan kebenarannya. Apabila ternyata termohon atau tergugat tidak datang setelah pemanggilan kedua dan ketiga maka pihak atasan membuatkan berita acara atas tidak hadirnya dalam pemanggilan dan yang bertanda tangan yaitu para tim yang telah di tunjuk untuk mengurus kasus tersebut”.¹⁸

Alasan Aparatur Sipil Negara Dapat Melakukan Perceraian sebagai berikut:

- a. Salah satu pihak berbuat zina.
- b. Salah satu pihak menjadi pemabuk, pematat atau penjudi yang sukar disembuhkan.
- c. Salah satu pihak meninggalkan selama 2 tahun berturut-turut tanpa ijin dan tanpa alasan sah atau hal lain di luar kemampuannya/kemauannya.

¹⁷Dokumen Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu, Tahun 2013.

¹⁸Wawancara dengan Dewi Asnita selaku Staf Pengelola Disiplin Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu, 20 November 2019.

- d. Salah satu pihak mendapatkan hukuman penjara 5 (lima) tahun/hukuman yang lebih berat.
- e. Salah satu pihak melakukan kekejaman/ penganiayaan berat.
- f. Antara suami/isteri terjadi perselisihan terus menerus dan tidak ada harapan untuk rukun kembali.

Setiap Perceraian memiliki alasan mengapa terjadinya perceraian dalam perkawinan, menurut saudara M:

“Bahwa Aparatur Sipil Negara (ASN) dapat mengajukan izin cerai dengan salah satu alasan sebagai contoh apabila selama dua tahun berturut turut telah berpisah, dan dalam dua tahun sudah tidak pernah serumah, dan apabila belum sampai dalam dua tahun maka Aparatur Sipil Negara tersebut belum bisa mengajukan izin cerai, adapun dalam kasus yang saya alami, perceraian yang di lakukan berdasar pada masing-masing sudah tidak ingin melanjutkan pernikahan”.¹⁹

Dalam kasus perceraian lainya juga di alami oleh Saudara A selaku pemohon:

“Salah satu alasan terjadinya perceraian pada waktu itu ialah Termohon telah meninggalkan rumah selama 2 (dua) tahun lebih.²⁰

Adapun tanggapan Dewi Asnita selaku Staf Pengelola Disiplin Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu mengenai alasan perceraian bagi Aparatur Sipil Negara:

“Alasan perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN) yang ingin mendapatkan izin bermacam-macam alasan, akan tetapi walaupun alasan tersebut telah termasuk dalam syarat alasan untuk mendapatkan izin, pihak

¹⁹Wawancara dengan Saudara M, selaku ASN yang pernah melakukan Perceraian, Palu, 20 November 2019.

²⁰Wawancara dengan Saudara A, selaku ASN yang pernah melakukan Perceraian, Palu, 23 Juni 2020.

BKD dan Pejabat yang berwenang tetap memproses kasus tersebut dengan teliti dan hati-hati”.²¹

Permintaan izin bagi ASN untuk bercerai ditolak apabila:

- a. Bertentangan dengan ajaran /peraturan agama yang dianut.
- b. Tidak ada alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 (1) PP No. 10 Tahun 1983
- c. Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Alasan perceraian yang dikemukakan bertentangan dengan akal sehat.²²

Dewi Asnita mengatakan, dalam proses pemberian Surat Rekomendasi dari atasan selain telah melengkapi dan memenuhi persyaratan, izin akan dikeluarkan:

”Apabila sudah mendapatkan persetujuan dari termohon atau tergugat, apabila dalam proses pengajuan izin cerai ternyata ada yang mengajukan keberatan maka dari pihak BKD akan melakukan pemanggilan secara terpisah dan di waktu yang berbeda, karena biasanya dari pihak yang termohon atau tergugat mengatakan untuk tidak dilanjutkan prosesnya, dikarenakan tergugat masih ingin mempertahankan perkawinannya, dalam kasus lain biasanya istri sebagai penggugat sudah ingin bercerai dengan alasan suaminya telah melakukan kekerasan dalam rumah tangga”²³

Permintaan Izin bagi Aparatur Sipil Negara untuk bercerai diberikan apabila:

- a. Tidak bertentangan dengan ajaran/peraturan agama yang dianutnya.
- b. Ada alasan sebagai mana tercantum dalam Romawi III angka 2 SE BAKN No. 08/SE/1983.

²¹Wawancara dengan Dewi Asnita selaku Staf Pengelola Disiplin Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu, 20 November 2019.

²²Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.

²³Wawancara dengan Dewi Asnita selaku Staf Pengelola Disiplin Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu, 20 November 2019.

- c. Tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku.
- d. Alasan perceraian yang dikemukakan tidak bertentangan dengan akal sehat.²⁴

Dalam setiap proses pemanggilan BAP, pemohon/penggugat maupun BKD harus memastikan surat pemanggilan atau kabar mengenai kasus perceraian tersebut sampai kepada tergugat atau termohon, dalam hal ini Dewi Asnita selaku Staf Pengelola Disiplin Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu mengatakan:

“Hal itu berguna untuk memudahkan proses perceraian tersebut, apabila dalam proses tersebut termohon atau tergugat sudah menyetujui kasus tersebut untuk di proses walaupun sampai dalam pemanggilan ketiga akan tetapi tergugat atau termohon tidak datang, maka pihak atasan membuatkan berita acara bahwa tidak hadirnya dalam pemanggilan, selanjutnya pihak atasan akan membuatkan LHP (laporan hasil pemeriksaan) dan pihak atasan akan menganalisis proses pemeriksaan tersebut apakah layak atau tidak dikeluarkannya izin cerai, apabila pihak atasan merasa sudah memungkinkan untuk di keuarkannya izin cerai tersebut, maka selanjutnya pihak atasan akan mengeluarkan surat atau SK cerai yang bertanda tangan Pihak Atasan dan kedua belah pihak, dan dapat di wakili oleh pemohon atau penggugat apabila termohon atau tergugat tidak hadir, selanjutnya pemohon atau penggugat membawa perkara tersebut ke Pengadilan sebagai proses lanjutan perkara perceraian”.²⁵

Aturan yang mengatur mengenai hukuman berat bagi Aparatur Sipil Negara Atau Pegawai Negeri Sipil telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010, bagi Aparatur Sipil Negara Atau Pegawai Negeri Sipil akan dijatuhi salah satu hukuman disiplin berat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 apabila:

²⁴Dokumen Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu, Tahun 2013.

²⁵Wawancara dengan Dewi Asnita selaku Staf Pengelola Disiplin Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu, 20 November 2019.

- a. Apabila melakukan perceraian tanpa memperoleh izin sebelumnya dari Pejabat atau atasan yang berwenang bagi yang berkedudukan sebagai Pemohon/Penggugat.
- b. Apabila menolak melaksanakan pembagian gaji dan tidak mau menandatangani daftar gaji sebagai akibat dari perceraian yang dilakukannya.
- c. Tidak melaporkan perceraian kepada Pejabat yang berwenang dalam jangka waktu selambat-lambatnya satu bulan setelah terjadinya perceraian.
- d. Atasan yang tidak memberikan pertimbangan dan tidak meneruskan permintaan izin atau pemberitahuan adanya gugatan perceraian untuk melakukan perceraian, dan untuk beristri lebih dari seorang dalam jangka waktu selambat-lambatnya tiga bulan setelah pejabat tersebut menerima permintaan izin atau menerima pemberitahuan adanya gugatan perceraian.
- e. Pejabat yang tidak memberikan keputusan terhadap izin perceraian atau tidak memberikan surat keterangan atas pemberitahuan adanya gugatan perceraian, dan tidak memberikan keputusan terhadap permintaan izin untuk beristri lebih dari seorang dalam jangka waktu selambat-lambatnya tiga bulan setelah ia menerima izin atau pemberitahuan adanya gugatan perceraian.²⁶

Pegawai Negeri Sipil yang tidak memperoleh izin atau surat keterangan untuk bercerai lebih dahulu dari pejabat dan tidak melaporkan perceraian dalam

²⁶<http://bkd.sumselprov.go.id/?nmodul=halaman&judul=izin-perceraian-bagi-pns>, di akses pada, 23 februari 2020.

waktu selambat lambatnya 1 bulan terhitung mulai terjadinya perceraian, dikualifikasikan sebagai melanggar hukum khusus perceraian menurut Pasal 15 ayat (1) PP No. 45 Tahun 1990, sehingga dapat dijatuhi satu di antara hukuman disiplin berat berdasarkan PP No. 30 Tahun 1980 Tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil saat ini PP No. 30 Tahun 1980 telah dinyatakan tidak berlaku dan telah ganti dengan PP No. 53 Tahun 2010. Ini berarti bahwa hukuman disiplin berat yang diatur dalam PP No. 53 Tahun 2010 dapat dijatuhkan kepada Pegawai Negeri Sipil yang melanggar hukum khusus perceraian menurut Pasal 15 ayat (1) PP No. 45 Tahun 1990 tersebut. Hukuman disiplin adalah hukuman yang dijatuhkan kepada Pegawai Negeri Sipil, karena melanggar Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Adapun hukuman disiplin berat yang diatur dalam PP No. 30/1980 mencakup:

- a. Penurunan pangkat pada pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama 1 (satu) tahun;
- b. Pembebasan dari jabatan;
- c. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai Negeri Sipil; dan
- d. Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.²⁷

Menurut Dewi Asnita, kendala yang di hadapi selama memproses kasus perceraian Aparatur Sipil Negara kota palu yaitu:

“Apabila tergugat atau termohon menyatakan keberatan dalam kasus perceraian tersebut, dan kadang dari pihak yang keberatan melakukan berupa ancaman dan ada yang sampai mengamuk di kantor BKD dikarenakan tidak ingin kasus tersebut diproses, dan akibatnya berkas untuk kasus perceraian tersebut tidak berjalan dan kadang bisa sampai bertahun-tahun, maka dari pada itu atasan beserta tim harus terus lebih berhati-hati dalam memproses kasus perceraian Aparatur Sipil

²⁷Peraturan Pemerintah RI Tahun 2010, *Tentang PNS*, (Citra Umbara, Bandung, 2010), 7.

Negara di Kota Palu. Dalam proses pengajuan izin perceraian Aparatur Sipil Negara, tidak ada perbedaan dalam proses perizinan cerai antara pria dan wanita, dalam kasus perceraian Aparatur Sipil Negara hanya pemohon atau penggugat yang menjabat sebagai ASN saja yang mengajukan izin terhadap atasan yang berwenang, apabila dalam perceraian tersebut pihak yang bertindak sebagai penggugat atau pemohon bukan sebagai ASN tapi pasangan yang akan di gugat menjabat sebagai ASN maka penggugat atau pemohon langsung mengajukan kasus perceraianya kepada pengadilan dan tidak ada batasan bagi ASN yang ingin melakukan perceraian selama dia tidak dalam ikatan perkawinan atau selama dia telah menceraikan istri sebelumnya baru dia bisa melakukan pernikahan selanjutnya”.²⁸

2. Proses perceraian Aparatur Sipil Negara di Pengadilan Agama Palu

Kelas I A

Proses Perkara Perceraian Aparatur Sipil Negara di Pengadilan Agama, dalam proses tersebut apabila belum dilengkapi dengan surat izin dari atasan, maka Majelis Hakim menunda persidangan dan memerintahkan kepada yang bersangkutan untuk mengurus dan menyelesaikan izin tersebut ke atasan atau pejabat yang berwenang. Menurut Muh. Arsyad selaku Hakim di Pengadilan agama Kota Palu:

“Penundaan persidangan maksimal enam bulan seperti yang ada dalam Surat Edaran Ketua Mahkamah Agung RI Nomor 5 Tahun 1984 tentang Petunjuk Pelaksanaan PP Nomor 10 Tahun 1983. Apabila penundaan telah berjalan enam bulan, namun yang bersangkutan tetap belum memperoleh izin dari atasan dan apabila yang bersangkutan tetap ingin melanjutkan perkara perceraianya tanpa Surat Izin dari atasan atau pejabat yang berwenang, maka demi perlindungan hukum atas Majelis Hakim maka yang bersangkutan harus membuat Surat Pernyataan Bersedia Menerima Resiko akibat perceraian tanpa izin, maka pemeriksaan perkara dilanjutkan”.²⁹

²⁸Wawancara dengan Dewi Asnita selaku Staf Pengelola Disiplin Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu, 20 November 2019.

²⁹Wawancara dengan Muh. Arsyad selaku Hakim Pengadilan Agama Palu, 25 November 2019.

Dalam proses perceraian di Pengadilan Agama terdapat prosedur dan tata cara yang harus diikuti, antara lain:

a. Tahap Pembuatan Gugatan

Prosedur penerimaan perkara di Pengadilan Agama ditentukan dengan model unit, yang disebut meja satu, meja dua, meja tiga yang masing-masing mempunyai tugas dan tanggung jawab sendiri-sendiri tetapi berkaitan antara satu dengan yang lain. Pelaksanaan tugas yang terdapat pada unit-unit ini dilakukan oleh Sub Kepaniteraan Perkara di bawah pengamatan langsung oleh Wakil Panitera. Dalam penerimaan berkas pada Pengadilan Agama dikenal dengan Meja 1, Meja 2, dan meja 3, tiap meja mempunyai tupoksi masing-masing, antara lain:

1) Meja Satu

- a) Menerima permohonan dan gugatan, termasuk permohonan banding, PK, kasasi, maupun eksekusi, dengan catatan bahwa permohonan verzet tegen verstek tidak didaftar sebagai perkara baru, tetapi dendan verzet didaftar sebagai perkara baru. Menaksir biaya yang dituangkan dalam SKUM
- b) Menyerahkan surat gugat atau permohonan, permohonan banding, PK, kasasi, maupun eksekusi, yang telah dilengkapi dengan SKUM kepada yang bersangkutan agar yang bersangkutan membayar biaya panjar perkara kepada pemegang kas.
- c) Pemegang kas (Kasir) adalah bagian dari meja pertama yang bertugas antara lain: Menerima dan membukukan uang panjar biaya perkara yang tercantum pada SKUM ke dalam jurnal keuangan yang bersangkutan (nomor jurnal dengan nomor perkara), Mengeluarkan dan mencatat/membukukan uang biaya administrasi dan biaya proses perkara, Dalam seminggu sekali pemegang kas harus menyerahkan uang hak-hak kepaniteraan kepada bendahara penerima untuk disetorkan ke Kas Negara, yang dicatat pada kolom 13 KI-PA8, Pencatatan masuk keluarnya uang perkara dalam buku induk keuangan dilakukan oleh panitera atau staf yang ditunjuk.

2) Meja Dua

- a) Mendaftar perkara yang masuk ke dalam buku register induk perkara perdata sesuai dengan nomor perkara yang tercantum pada SKUM/surat gugatan/permohonan. Pendaftaran perkara baru dapat

- dilaksanakan setelah panjar biaya perkara lunas dibayar pada Pemegang Kas
- b) Mengisi kolom-kolom buku register dengan tertib, rapi, teliti, dan cermat, seperti misalnya tentang PHS, penundaan sidang, sebab penundaan sidang, amar putusan, PBT, dsb.
 - c) Menyerahkan berkas perkara yang diterima yang telah dilengkapi formulir Penetapan Majelis Hakim (PMH) kepada Wakil Panitera untuk diteruskan kepada Ketua Pengadilan Agama (KPA)
 - d) Menyerahkan berkas perkara yang telah ditentukan majelis hakimnya kepada Ketua Majelis Hakim yang ditunjuk disertai formulir Penetapan Hari Sidang (PHS)
- 3) Meja Tiga Secara garis besar bertugas:
- a) Menyiapkan dan menyerahkan salinan putusan apabila ada permintaan dari para pihak.
 - b) Menerima dan memberikan tanda terima atas: memori/kontra memori banding, memori/kontra memori kasasi, jawaban/tanggapan atas alasan PK
 - c) Menyusun/menjahit/mempersiapkan berkas (tugas pembundelan berkas)
 - d) Mengatur giliran tugas jurusita/jurusita pengganti yang ditunjuk oleh panitera.³⁰

b. Tahap Pembayaran Panjar

Pembayaran panjar perkara hanya dilakukan di bagian pemegang kas. Kas merupakan bagian dari meja satu. Setiap kegiatan perkara harus melalui pemegang kas dan dicatat secara tertib di dalam buku induk yang bersangkutan. Dan adapun tugas-tugas pemegang kas yaitu:

- 1) Pemegang kas menerima pembayaran uang panjar perkara tersebut sebagaimana yang ada dalam SKUM
- 2) Pemegang kas menandatangani SKUM, memberikan nomor urut perkara dan tanggal penerimaan perkara dalam SKUM dan dalam surat permohonan/gugatan sebagaimana dalam buku jurnal yang berkaitan dengan perkara yang diajukan.

³⁰Ramdani Wahyu, *Administrasi Islam di Indonesia*, (Bandung, t.p., 2011), 93-94.

- 3) Mengembalikan asli atau tindasan pertama SKUM beserta surat permohonan/gugatan kepada calon pemohon/penggugat.³¹

c. Pendaftaran

Perkara terlebih dahulu harus didaftarkan oleh pihak pencari keadilan ke Kepaniteraan Pengadilan Agama setempat sebelum diproses di Pengadilan Agama. Adapun tahapan proses pendaftaran perkara pada Pengadilan Agama adalah sebagai berikut:

- 1) Pihak berperkara datang ke Pengadilan Agama dengan membawa Surat Permohonan atau Gugatan.
- 2) Pihak berperkara menghadap petugas Meja Satu dan menyerahkan Surat permohonan atau gugatan, minimal 3 (tiga) rangkap. Untuk surat gugatan ditambah sejumlah tergugat.
- 3) Petugas Meja Satu memberikan penjelasan yang dianggap perlu berkenaan dengan perkara yang diajukan dan menaksir panjar biaya perkara yang kemudian ditulis dalam Surat Kuasa Untuk Membayar (SKUM). Besarnya panjar biaya perkara diperkirakan harus telah mencukupi untuk menyelesaikan perkara tersebut, didasarkan pada pasal 182 ayat (1) HIR atau pasal 90 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang Nomor: 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama.

³¹Jaih Mubarak, *Peradilan Agama di Indonesia*, (Bandung: Pustaka Bani Quraisy, 2004), 76-77.

Catatan: Bagi yang tidak mampu dapat berperkara secara prodeo atau cuma-cuma. Ketidak mampuan tersebut dibuktikan dengan melampirkan Surat Keterangan Miskin atau Tidak Mampu dari Lurah atau Kepala desa setempat yang dilegalisasi oleh Camat. Bagi yang tidak mampu maka panjar biaya perkara ditaksir Rp. 0,00,- dan ditulis dalam Surat Kuasa Untuk Membayar (SKUM), didasarkan pasal 237-245 HIR. Dalam tingkat pertama, para pihak yang tidak mampu atau berperkara secara prodeo. Perkara secara prodeo ini ditulis dalam surat gugatan atau permohonan bersama-sama (menjadi satu) dengan gugatan perkara. Dalam posita surat gugatan atau permohonan disebutkan alasan penggugat atau pemohon untuk berperkara secara prodeo dan dalam petitumnya.

- 4) Petugas meja satu menyerahkan kembali surat gugatan atau permohonan kepada pihak yang berperkara disertai dengan Surat Kuasa Untuk Membayar SKUM dalam rangkap tiga.
- 5) Pihak berperkara menyerahkan kepada pemegang kas surat gugatan atau permohonan tersebut beserta Surat Kuasa Untuk Membayar SKUM.
- 6) Pemegang kas menyerahkan Surat Kuasa Untuk Membayar SKUM kepada pihak berperkara sebagai dasar penyetoran panjar biaya perkara ke bank yang telah ditunjuk oleh Pengadilan Agama tersebut.
- 7) Pihak berperkara datang ke loket layanan bank dan mengisi slip penyetoran panjar biaya perkara. Pengisian data dalam slip bank tersebut sesuai dengan Surat Kuasa Untuk Membayar (SKUM), seperti nomor urut, dan besarnya biaya penyetoran. Kemudian pihak berperkara menyerahkan slip

bank yang telah diisi dan menyetorkan uang sebesar yang tertera dalam slip bank tersebut.

- 8) Setelah pihak berperkara menerima slip bank atau kuitansi penyetoran yang telah divalidasi oleh petugas layanan bank, maka pihak yang berperkara menunjukkan slip bank tersebut dan menyerahkan Surat Kuasa untuk membayar SKUM kepada pemegang kas.
- 9) Pemegang kas setelah meneliti slip bank kemudian menyerahkan kembali kepada pihak yang berperkara. Pemegang kas kemudian memberi tanda lunas dalam Surat Kuasa untuk membayar SKUM dan menyerahkannya kembali kepada pihak yang berperkara dan tindakan pertama Surat Kuasa untuk membayar SKUM serta surat permohonan atau gugatan yang bersangkutan.
- 10) Pihak yang berperkara menyerahkan kepada petugas Meja Dua surat permohonan atau gugatan sebanyak jumlah tergugat ditambah dua rangkap serta tindakan pertama Surat Kuasa untuk membayar SKUM.
- 11) Petugas Meja Dua mendaftarkan mencatat surat permohonan atau gugatan dalam register yang bersangkutan serta memberi nomor register pada surat permohonan atau gugatan tersebut yang diambil dari nomor pendaftaran yang diberikan oleh pemegang kas.
- 12) Petugas Meja Dua menyerahkan kembali satu rangkap surat permohonan atau gugatan yang telah diberi nomor register kepada pihak yang berperkara. Pihak yang berperkara akan dipanggil oleh Jurusita atau Jurusita Pengganti untuk menghadap ke persidangan setelah ditetapkan

Susunan Majelis Hakim (PMH) dan beserta hari sidang pemeriksaan perkaranya (PHS). Catatan: Adapun mengenai pengambilan Akta Cerai pada Pengadilan Agama tidak dipungut biaya, terkecuali biaya untuk Kas Negara sebesar Rp 10.000, (PP No. 53 Tahun 2008).³²

Syarat Pengajuan Permohonan atau Gugatan Perceraian di Pengadilan Agama yaitu:

- a. Buku Nikah Asli/Duplikat Asli.
- b. Photocopy Buku Nikah pada kertas ukuran HVS, kemudian diberi materai 6000 lalu dilegalisir di kantor pos.
- c. Photocopy KTP pada kertas ukuran HVS, kemudian diberi materai 6000 lalu dilegalisir dikantor pos.
- d. Surat gugatan/permohonan perceraian yang ditujukan kepada Ketua Pengadilan Agama Palu.
- e. Surat Izin Atasan (hanya bagi PNS)³³

Proses perceraian Aparatur Sipil Negara yang mewajibkan bagi Aparatur Sipil Negara yang ingin meakukan perceraian harus mendapatkan izin dari pejabat yang berwenang, menurut Buhari selaku Pengacara di Kota Palu:

”Izin cerai dari pejabat yang berwenang bagi Aparatur Sipil Negara bukan persyaratan formil untuk mengajukan kasus perceraian tersebut ke Pengadilan Agama, melainkan persyaratan administrasi bagi ASN itu sendiri, karena konsikuensinya kembali kepada ASN tersebut, sebagaimana telah di atur dalam PP No. 53 Tahun 2010, karena merujuk

³²<http://belimbing08.com/index/article/prosedur-pendaftaran-perkara-di-pengadilan-agamadi> akses pada tanggal 16 januari 2020.

³³ <https://pa-palu.go.id/tahapan-dalam-proses-penanganan-perkara>, di akses pada, 02 April 2020.

kepada Surat Edaran Ketua Mahkamah Agung RI Nomor 5 Tahun 1984 tentang Petunjuk Pelaksanaan PP Nomor 10 Tahun 1983, yang mana persidangan hanya di tunda untuk memberikan waktu bagi Aparatur Sipil Negara untuk mengurus izin dari atasan yang berwenang, apabila sebelumnya belum mendapatkan izin dan pengadilan tidak boleh menolak perkara tersebut hanya dikarenakan izin belum di berikan oleh atasan yang berwenang”.³⁴

3. Tahapan-Tahapan Penanganan Perkara Di persidangan

a. Upaya Perdamaian

Pada perkara seperti cerai gugat dan cerai talak, hakim wajib untuk mendamaikan kedua belah pihak yang berperkara pada setiap persidang sebagaimana dalam Pasal 56 ayat 2, 65, 82, 83 UU No 7 Tahun 1989. Selanjutnya jika kedua belah pihak hadir dalam persidangan maka dilanjutkan dengan proses mediasi sebagaimana PERMA No 1 Tahun 2008. Kedua belah pihak di bebaskan memilih hakim mediator yang telah tersedia di Pengadilan Agama dan tanpa dipungut biaya. Apabila terjadi perdamaian, maka perkaranya dicabut oleh pemohon atau penggugat..

Dalam perkara perdata pada umumnya setiap permulaan sidang, sebelum pemeriksaan perkara, hakim diwajibkan mengusahakan perdamaian antara para pihak berperkara (Pasal 154 R.Bg), sebagaimana yang utarakan oleh Muh. Arsyad selaku Hakim Pengadilan Agama Palu:

“Dalam proses perceraian pengadilan berupaya mendorong kedua belah pihak untuk menempuh jalur mediasi bukan hanya dalam proses di pengadilan diadakan upaya mediasi, selain itu majelis akan menunjuk seorang mediator untuk memidiasi kedua belah pihak, adapun tingkat

³⁴Wawancara dengan Buhari selaku pengacara yang telah memiliki legalitas, Palu 23 Mei 2020.

keberhasilan dalam proses mediasi terdapat pada seberapa parah kasus tersebut”.³⁵

Dalam proses mediasi para pihak boleh menggunakan hakim mediator yang telah tersedia di Pengadilan Agama tanpa dipungut biaya, kecuali para pihak menggunakan mediator dari luar yang sudah punya sertikat, maka biayanya seluruhnya ditanggung oleh kedua belah pihak berdasarkan kesepakatan mereka. Apabila proses mediasi berhasil, maka selanjutnya akan dibuatkan akta perdamaian (*Acta Van Verglijck*). Akta perdamaian ini memiliki kekuatan hukum yang sama dengan putusan hakim, dan dapat dieksekusi, akan tetapi tidak dapat dimintakan banding, peninjauan kembali dan kasasi. Apabila dalam proses ternyata tidak terjadi damai, baik mengenai perkara perceraian maupun perkara perdata umum, maka selanjutnya proses pemeriksaan perkara dilanjutkan.

b. Pembacaan Surat Gugatan Penggugat

Dalam perkara perceraian, sebelum surat gugatan dibacakan, hakim wajib menyatakan sidang tertutup untuk umum, sementara dalam perkara perdata umum sidangnya selalu terbuka. Surat Gugatan yang diajukan penggugat ke Pengadilan Agama dibacakan oleh penggugat sendiri atau salah seorang dari majelis hakim. Sebelum tergugat diberikan kesempatan oleh mejelis hakim untuk memberikan tanggapan/jawabannya, terlebih dahulu pihak penggugat memiliki hak untuk mengubah, mencabut atau mempertahankan isi surat gugatannya. Apabila ternyata penggugat menyatakan tetap tidak ada perubahan dan tambahan dalam gugatannya maka kemudian persidangan dilanjutkan ketahap selanjutnya.

³⁵Wawancara dengan Muh. Arsyad selaku Hakim Pengadilan Agama Palu, 25 November 2019.

c. Jawaban Tergugat

Tergugat diberi kesempatan mengajukan jawabannya setelah gugatan dibacakan, baik ketika sidang hari itu atau pada sidang berikutnya. Jawaban tergugat dapat dilakukan secara tertulis atau secara lisan sebagaimana pada Pasal 158 ayat (1) R.Bg. Pada tahap ini tergugat dapat mengajukan eksepsi (tangkisan) atau reconpensi (gugatan balik). dan pihak tergugat tidak perlu membayar panjar untuk biaya perkara.

d. Replik Penggugat

Setelah tergugat menyampaikan tanggapan atau jawabannya, selanjutnya penggugat diberi kesempatan untuk menanggapi sesuai dengan pendapat penggugat. Pada tahap ini biasanya penggugat tetap mempertahankan gugatannya atau bisa pula merubah sikap dengan membenarkan jawaban atau bantahan dari tergugat.

e. Duplik Tergugat

Setelah penggugat menyampaikan replik, selanjutnya tergugat akan diberi kesempatan untuk menanggapi atau menyampaikan dupliknya. Dalam tahap ini dapat diulangi sampai menemukan titik temu antara penggugat dengan tergugat. Apabila proses jawab menjawab tersebut telah dianggap cukup oleh majelis dan hakim, dan apabila masih ada hal-hal yang tidak disepakati oleh kedua belah pihak, maka selanjutnya proses perceraian tersebut dilanjutkan dengan tahap pembuktian.

f. Pembuktian

Pada tahap ini, penggugat atau tergugat diberi kesempatan yang sama untuk mengajukan bukti-buktinya, baik berupa bukti surat maupun saksi-saksi secara bergantian yang diatur oleh hakim.

g. Kesimpulan Para Pihak

Pada tahap kesimpulan ini, baik dari penggugat maupun tergugat akan diberi kesempatan yang sama untuk mengajukan pendapat akhir menurut pandangan masing-masing yang merupakan kesimpulan dari hasil pemeriksaan selama sidang berlangsung. Kesimpulan yang disampaikan dapat berupa tertulis dan dapat pula secara lisan.

h. Musyawarah Majelis Hakim

Rapat Permusyawaratan Majelis Hakim bersifat rahasia sebagaimana pada Pasal 19 ayat 3 UU No. 4 Tahun 2004. Dalam rapat permusyawaratan majelis hakim, semua hakim akan menyampaikan pendapatnya atau pertimbangannya baik secara lisan maupun secara tertulis. Jika terdapat perbedaan pendapat, maka akan diambil suara terbanyak, dan adapun pendapat yang berbeda tersebut dapat dimuat dalam putusan (*dissenting opinion*), dalam hal ini Muh. Arsyad mengatakan:

“Hakim akan menilai pernikahan tersebut apakah masih seperti tujuan pernikahan yang ada dalam Undang-Undang Dasar yaitu pernikahan sakinah warahmah apabila sudah tidak memenuhi dan sudah tidak tercapai lagi tujuan pernikahan yang di maksud dalam Undang-

Undang Dasar maka disitulah majelis akan mengambil keputusan untuk mengabulkan perceraian tersebut”³⁶.

i. Putusan Hakim

Setelah selesai musyawarah majelis hakim, sesuai dengan jadwal sidang, pada tahap ini akan dibacakan putusan majelis hakim. Penggugat dan tergugat berhak mengajukan upaya hukum banding dalam tenggang waktu 14 hari setelah putusan tersebut dibacakan. Apabila penggugat atau tergugat tidak hadir pada saat dibacanya putusan, maka Juru Sita Pengadilan Agama akan menyampaikan isi atau amar putusan tersebut kepada pihak yang tidak hadir, dan adapun putusan baru yang berkekuatan hukum tetap setelah 14 hari amar putusan akan diterima oleh pihak yang tidak hadir. Dalam proses perkara Cerai talak masih adanya sidang lanjutan yaitu sidang pengucapan ikrar talak, sidang ini dilakukan setelah putusan berkekuatan hukum tetap. Dalam siding tersebut kedua belah pihak akan dipanggil lagi untuk menghadiri sidang.³⁷

Adapun prosedur penyelesaian perkara Cerai Talak dan langkah yang harus dilakukan Pemohon suami/kuasanya yaitu:

1. Mengajukan Permohonan:

- a. Mengajukan permohonan secara tertulis atau lisan kepada pengadilan agama/mahkamah syar'iyah terdapat pada Pasal 118 HIR, 142 R Bg jo Pasal 66 UU No 7 Tahun 1989.

³⁶Wawancara dengan Muh. Arsyad selaku Hakim Pengadilan Agama Palu, 25 November 2019.

³⁷<https://pa-palu.go.id/tahapan-dalam-proses-penanganan-perkara>, di akses pada, 02 April 2020.

- b. Pemohon dianjurkan untuk meminta petunjuk kepada pengadilan agama/mahkamah syar'iyah tentang tata cara membuat surat permohonan terdapat pada Pasal 119 HIR, 143 R Bg jo Pasal 58 UU No 7 Tahun 1989.
 - c. Surat permohonan dapat dirubah sepanjang tidak mengubah posita dan petitum. Jika termohon telah menjawab Surat Permohonan ternyata masih ada perubahan, maka perubahan tersebut harus atas persetujuan dari Termohon.
2. Permohonan tersebut diajukan kepada pengadilan agama atau mahkamah syar'iyah:
- a. Yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman Termohon sebagaimana pada Pasal 66 ayat (2) UU No 7 Tahun 1989.
 - b. Bila Termohon meninggalkan tempat kediaman yang telah disepakati bersama tanpa izin Pemohon, maka permohonan harus diajukan kepada pengadilan agama atau mahkamah syar'iyah yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman Pemohon sebagaimana pada Pasal 66 ayat (2) UU No 7 Tahun 1989.
 - c. Apabila ternyata Termohon berkediaman di luar negeri, maka permohonan diajukan kepada pengadilan agama/mahkamah syar'iyah yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman Pemohon sebagaimana pada Pasal 66 ayat (3) UU No 7 Tahun 1989.

- d. Apabila Pemohon dan Termohon bertempat kediaman di luar negeri maka permohonan diajukan kepada pengadilan agama atau mahkamah syar'iyah yang daerah hukumnya meliputi tempat dilangsungkannya perkawinan atau kepada Pengadilan Agama Jakarta Pusat sebagaimana pada Pasal 66 ayat (4) UU No.7 1989.
3. Permohonan tersebut memuat:
 - a. Nama, umur, agama, pekerjaan dan tempat kediaman Pemohon dan Termohon.
 - b. Posita (fakta kejadian dan fakta hukum).
 - c. Petitum (hal-hal yang dituntut berdasarkan posita).
 4. Permohonan mengenai penguasaan anak, nafkah anak, nafkah isteri dan harta bersama dapat diajukan bersama-sama dengan permohonan cerai talak atau sesudah di ucapkan ikrar talak (Pasal 66 ayat (5) UU No 7 Tahun 1989).
 5. Membayar biaya perkara sebagaimana dalam Pasal 121 ayat(4) HIR,145 ayat (4) R Bg.Jo.Pasal 89 UU No. 7 Tahun 1989, bagi yang tidak mampu dapat berperkara secara cuma-cuma atau prodeo terdapat pada Pasal 237 HIR,273 R.Bg.

Adapun Proses Penyelesaian Perkara Cerai Talak di Pengadilan Agama yaitu:

1. Pemohon mendaftarkan permohonan cerai talaknya ke pengadilan agama atau mahkamah syar'iyah

2. Pemohon dan Termohon akan dipanggil oleh pengadilan agama atau mahkamah syar'iyah untuk menghadiri persidangan.

a. Tahapan Persidangan

1) Pada proses pemeriksaan sidang pertama, hakim akan berusaha mendamaikan kedua belah pihak, dan suami istri harus datang secara pribadi sebagaimana dalam Pasal 82 UU No.7 Tahun 1989.

2) Apabila tetap tidak berhasil, maka hakim tetap mewajibkan kepada kedua belah pihak agar lebih dahulu menempuh jalan mediasi sebagaimana dalam Pasal 3 ayat (1) PERMA No. 2 Tahun 2003

3) Apabila usaha mediasi tidak berhasil, maka pemeriksaan perkara dilanjutkan dengan membacakan surat permohonan, jawaban, pembuktian, jawab menjawab dan kesimpulan. Dalam tahap jawab menjawab Termohon dapat mengajukan gugatan rekonsvansi atau gugat balik (Pasal 132a HIR, 1 58 R Bg).

b. Putusan pengadilan atas permohonan cerai talak sebagai berikut:

1) Permohonan dikabulkan. Apabila Termohon tidak puas maka dapat mengajukan banding melalui Pengadilan Agama atau Mahkamah Syar'iyah tersebut.

2) Permohonan ditolak. Pemohon dapat mengajukan banding melalui Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah tersebut.

- 3) Pemohonan tidak diterima. Pemohon dapat mengajukan permohonan baru.
3. Apabila permohonan dikabulkan dan putusan telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka selanjutnya:
 - a. Pengadilan agama atau mahkamah syar'iyah akan menentukan hasil sidang penyaksian ikrar talak.
 - b. Pengadilan agama atau mahkamah syar'iyah akan memanggil Pemohon dan Temohon untuk melaksanakan ikrar talak.
 - c. Jika dalam tenggang waktu yang di berikan selama 6 (enam) bulan sejak ditetapkan sidang peyaksian ikrar talak, akan tetapi suami atau kuasanya tidak melaksanakan ikrar talak di depan sidang, maka gugurlah kekuatan hukum penetapan tersebut dan perceraian tidak dapat diajukan lagi berdasarkan atas hukum yang sama dalam Pasal 70 ayat(6) UU No 7 Tahun 1989.
 4. Panitera berkewajiban memberikan Akta Cerai sebagai surat bukti kepada kedua belah pihak setelah ikar talak diucapkan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah penetapan ikrar talak sebagaimana dalam Pasal 84 ayat (4) UU No 7 Tahun 1989.³⁸

Adapun prosedur penyelesaian perkara Cerai Gugat dan langkah-langkah yang harus dilakukan Penggugat (Isteri) atau Kuasanya yaitu:

1. Mengajukan Gugatan

³⁸ <http://www.pta-palu.go.id/>, di akses pada, 28 Februari 2020.

- a. Mengajukan gugatan secara tertulis atau secara lisan kepada pengadilan agama atau mahkamah syar'iyah sebagaimana dalam Pasal 118 HIR, 142 R Bg jo Pasal 73 UU No. 7 Tahun 1989.
 - b. Penggugat dianjurkan untuk meminta petunjuk kepada pengadilan agama atau hahkamah syar'iyah mengenai tata cara membuat surat gugatan (Pasal 118 HIR,142 R Bg jo Pasal 58 UU No 7 Tahun 1989).
 - c. Surat gugatan bisa dirubah sepanjang tidak merubah posita dan petitum. Apabila tergugat telah menjawab surat gugatan ternyata ada perubahan, maka perubahan tersebut harus atas persetujuan dari tergugat.
2. Gugatan tersebut diajukan kepada pengadilan agama atau mahkamah syar'iyah:
- a. Yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman Penggugat (Pasal 73 ayat(1) UU No 7 Tahun 1989);
 - b. Bila Penggugat meninggalkan tempat kediaman yang telah disepakati bersama tanpa izin dari tergugat, maka gugatan tersebut diajukan kepada Pengadilan Agama atau Mahkamah Syar'iyah yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman tergugat sebagaimana dalam Pasal 73 ayat(1) UU No 7 Tahun 1989 jo Pasal 32 ayat(2) UU No. 1 Tahun 1974.
 - c. Bila Penggugat berkediaman di luar negeri, maka gugatan diajukan kepada Pengadilan Agama atau Mahkamah Syar'iyah yang daerah

hukumnya meliputi tempat kediaman tergugat sebagaimana dalam Pasal 73 ayat(2) UU No 7 Tahun 1989.

- d. Apabila Penggugat dan Tergugat berkediaman di luar negeri, maka gugatan diajukan kepada Pengadilan Agama atau Mahkamah Syar'iyah yang daerah hukumnya meliputi tempat dilangsungkannya perkawinan atau kepada Pengadilan Agama Jakarta Pusat sebagaimana dalam Pasal 73 ayat(3) UU No 7 Tahun 1989.
3. Gugatan tersebut memuat:
 - a. Nama, umur, agama, pekerjaan dan tempat kediaman penggugat dan tergugat.
 - b. Posita (fakta kejadian dan fakta hukum).
 - c. Petitum (hal-hal yang dituntut berdasarkan posita)
 4. Gugatan mengenai penguasaan anak, nafkah istri, nafkah anak dan harta bersama dapat diajukan bersama-sama dengan gugatan perceraian atau sesudah putusan perceraian memperoleh kekuatan hukum yang tetap sebagaimana dalam Pasal 86 ayat (1) UU No 7 Tahun 1989.
 5. Membayar biaya perkara sebagaimana di atur dalam Pasal 121 ayat (41) HIR, 145 ayat (4) R Bg Jo Pasal 89 UU No. 7 Tahun 1989, dan adapun bagi yang tidak mampu dapat berperkara secara cuma-cuma atau prodeo (Pasal 237 HIR,273 R Bg).
 6. Penggugat dan Tergugat atau kuasa hukumnya menghadiri persidangan berdasarkan panggilan Pengadilan Agama atau Mahkamah Syar'iyah sebagaimana dalam Pasal 121, 124, dan 125 HIR, 145 R Bg.

Adapun Proses Penyelesaian Perkara Cerai Gugat di Pengadilan Agama yaitu:

1. Penggugat mendaftarkan gugatan perceraian ke Pengadilan Agama atau Mahkamah Syar'iyah.
2. Penggugat dan Tergugat dipanggil oleh Pengadilan Agama atau Mahkamah Syar'iyah untuk menghadiri persidangan tersebut.
3. Persidangan:
 - a. Tahapan Persidangan :
 - 1) Pada proses pemeriksaan sidang pertama, hakim akan berusaha mendamaikan kedua belah pihak, dan suami istri harus datang secara pribadi sebagaimana dalam Pasal 82 UU No.7 Tahun 1989.
 - 2) Apabila usaha tersebut tidak berhasil, maka hakim mewajibkan kedua belah pihak agar lebih dahulu menempuh jalan mediasi sebagaimana telah di atur dalam Pasal 3 ayat (1) PERMAN No. 2 Tahun 2003.
 - 3) Apabila jalan mediasi tidak berhasil, maka pemeriksaan dilanjutkan dengan membacakan surat gugatan, jawaban, jawab menjawab, pembuktian dan kesimpulan. Dalam tahap jawab menjawab Tergugat dapat mengajukan gugatan rekonvansi atau gugat balik sebagaimana dalam Pasal 132a HIR, 158 R Bg.
 - b. Putusan Pengadilan Agama atau Mahkamah Syar'iah cerai gugat sebagai berikut:

- 1) Gugatan dikabulkan, apabila Tergugat tidak puas maka dapat mengajukan banding melalui Pengadilan Agama atau Mahkamah Syar'iah tersebut.
 - 2) Gugatan ditolak. Penggugat dapat mengajukan banding melalui Pengadilan Agama atau Mahkamah Syar'iah tersebut.
 - 3) Gugatan tidak diterima. Penggugat dapat mengajukan permohonan yang baru.
4. Setelah putusan memperoleh kekuatan hukum tetap maka selanjutnya panitera Pengadilan Agama atau Mahkamah Syar'iyah memberikan akta cerai sebagai surat bukti cerai kepada kedua belah pihak selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah putusan tersebut diberitahukan kepada kedua belah pihak.³⁹

Perbedaan proses perceraian dalam peradilan antara suami atau isteri sebagai penggugat hanya terdapat pada proses ikrar talak bagi suami sebagai penggugat atau pemohon, seperti yang di utarakan oleh Muh. Arsyad selaku hakim di Pengadilan Agama Kota Palu Kelas 1 A:

“Apabila suami sebagai pemohon cerai talak, cerai talak prosesnya lebih sedikit lama dikarenakan cerai talak adalah permohonan untuk diizinkan menjatuhkan talak, hanya pengadilan yang mengizinkan bagi suami untuk menjatuhkan talak, suami sebagai pemohon akan dipanggil ke pengadilan untuk mengucapkan ikrar talak, setelah putusan pengadilan berkekuatan hukum maka akan dipanggil kembali untuk mengucapkan ikrar talak, apabila tidak ada upaya banding atau kasasi dari pihak isteri, maka selanjutnya akan dipanggil ke Pengadilan untuk mengucapkan ikrar talak agar berkekuatan hukum. Bila suami sebagai Pemohon maka

³⁹ <http://www.pta-palu.go.id/>, di akses pada, 28 Februari 2020.

prosesnya harus mengucapkan ikrar talak, apabila dalam waktu yang diberikan selama 6 (enam) bulan suami sebagai pemohon tidak hadir untuk mengucapkan ikrar maka putusan tersebut tidak berkekuatan hukum dan status mereka masih suami isteri. Adapun proses apabila istri sebagai penggugat, dalam proses perceraian tersebut pengadilan yang mengambil alih hak talak suami untuk menjatuhkan talak setelah perkara tersebut diperiksa maka tinggal menunggu keluarnya akta cerai”.⁴⁰

Dalam proses kasus Perceraian Saudara M,

“Ketika proses Perceraian yang pertama, Saya masih berkantor di Kelurahan dan adapun yang mengajukan cerai pada waktu itu adalah Saya sendiri, pada saat Perceraian yang pertama pihak istri tidak datang selama persidangan dan juga tidak di wakili oleh kuasa hukumnya, adapun pada perceraian yang kedua pada waktu itu saya sudah pindah ke Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu, dan yang mengajukan cerai pada waktu itu adalah istri saya, dan kasus tersebut langsung di bawa ke Pengadilan Agama Kota Palu dikarenakan istri saya bukan sebagai anggota Aparatur Sipil Negara (ASN), perceraian tersebut di dasari karena masing–masing sudah tidak ingin melanjutkan pernikahan. Dalam proses perceraian yang kedua kalinya, saya tidak hadir dan juga tidak di wakili oleh Kuasa Hukum dalam Perkara di Pengadilan Agama Kota Palu”.⁴¹

Ketidakhadiran dalam Proses Perceraian juga di alami oleh Saudara A selaku pemohon:

”Semenjak proses di Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu sampai proses Persidangan di Pengadilan Agama Kota Palu Termohon tidak pernah hadir dan juga tidak di wakili oleh Kuasa Hukum.⁴² Kasus perceraian yang tidak di hadiri oleh Tergugat maka Majelis Hakim

mengabulkan gugatan Penggugat dengan Putusan Verstek. Putusan verstek atau dikenal dengan istilah in absensia adalah putusan tidak hadirnya tergugat dalam suatu perkara setelah dipanggil oleh pengadilan dengan patut dan tidak pernah hadir dalam persidangan dan tidak pernah menyuruh wakilnya atau kuasa

⁴⁰Wawancara dengan Muh. Arsyad selaku Hakim Pengadilan Agama Palu, 25 November 2019.

⁴¹Wawancara dengan Saudara M, selaku ASN yang pernah melakukan Perceraian, Palu, 20 November 2019.

⁴²Wawancara dengan Saudara A, selaku ASN yang pernah melakukan Perceraian, Palu, 23 Juni 2020.

hukumnya untuk menghadiri dalam persidangan. Pasal 125 HIR (1) menyebutkan: Jika tergugat tidak datang pada hari perkara akan diperiksa atau tidak pula menyuruh orang lain menghadap mewakilinya, meskipun ia dipanggil dengan patut, maka gugatan itu diterima dengan tidak hadirnya tergugat (*verstek*). Dari ketentuan tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa putusan *verstek* dapat dijatuhkan dengan alasan sebagai berikut:

- a. Tergugat atau para tergugat tidak datang pada hari sidang pertama yang telah ditentukan atau tidak mengirimkan jawaban
- b. Tergugat atau para tergugat tersebut tidak mengirimkan wakil/ kuasanya yang sah, Gugur dan *Verstek* serta Perlawanan terhadap Putusan untuk menghadap atau tidak mengirimkan jawaban
- c. Tergugat atau para tergugat telah dipanggil dengan patut
- d. Gugatan beralasan dan berdasarkan hukum⁴³

Menurut Muh. Arsyad selaku Hakim di Pengadilan Agama Kota Palu mengenai Proses Perceraian:

“Apabila dalam proses persidangan ketidak hadirannya itu ternyata tidak disebabkan oleh suatu halangan yang sah dan juga telah dilakukan pemanggilan, maka oleh karena itu perkara ini dapat dilanjutkan untuk diperiksa dan diputus tanpa hadirnya Termohon atau Tergugat sesuai dengan ketentuan pasal 149 (1) RBG jo Pasal 27 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975. Walaupun demikian Majelis tetap berupaya agar yang ingin melakukan perceraian menjadi rukun kembali dalam sebuah rumah tangga, sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 dan perubahan kedua Undang-Undang Nomor 50 tahun 2009”⁴⁴.

⁴³Sarwono, *Hukum Acara Perdata Teori dan Praktek* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), 216.

⁴⁴Wawancara dengan Muh. Arsyad selaku Hakim Pengadilan Agama Palu, 25 November 2019.

4. Nafkah Dan Pembagian Gaji Bagi Aparatur Sipil Negara Setelah Perceraian

Kewajiban untuk memberi biaya penghidupan oleh suami terhadap bekas istri dan anak diatur secara khusus dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Apabila perceraian dilakukan oleh pegawai negeri sipil, orang tua terikat dalam pelaksanaan tanggung jawab terhadap anaknya. Hal ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Pasal 8 yang berbunyi:

1. Apabila perceraian terjadi atas kehendak Pegawai Negeri Sipil pria maka ia wajib menyerahkan sebagian gajinya untuk penghidupan bekas isteri dan anak-anaknya
2. Pembagian gaji sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ialah sepertiga untuk Pegawai Negeri Sipil pria yang bersangkutan, sepertiga untuk bekas isterinya, dan sepertiga untuk anak atau anak-anaknya.
3. Apabila dari perkawinan tersebut tidak ada anak maka bagian gaji yang wajib diserahkan oleh Pegawai Negeri Sipil pria kepada bekas isterinya ialah setengah dari gajinya.
4. Apabila perceraian terjadi atas kehendak isteri, maka ia tidak berhak atas bagian penghasilan dari bekas suaminya.
5. Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) tidak berlaku, apabila isteri meminta cerai karena dimadu.
6. Apabila bekas isteri Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan kawin lagi, maka haknya atas bagian gaji dari bekas suaminya menjadi hapus dihitung mulai ia kawin lagi.⁴⁵

Apabila perceraian tersebut terjadi atas kehendak Pegawai Negeri Sipil pria, maka ia wajib menyerahkan sebagian gajinya untuk biaya penghidupan bekas istri beserta anak-anaknya. Pegawai Negeri Sipil diwajibkan menyerahkan bagian gajinya untuk penghidupan bekas Istri dan anak-anaknya, diwajibkan untuk membuat pernyataan tertulis. Pembagian gaji tersebut ialah sepertiga untuk

⁴⁵Muhammad Syarifuddin, Sri Turatmiah dan Annalisa Yahana, *Hukum Perceraian*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), 464-466.

Pegawai Negeri Sipil pria yang bersangkutan, sepertiga untuk bekas istrinya dan sepertiga untuk anak-anaknya. Seandainya dari perkawinan tersebut tidak ada anak, maka bagian gaji yang diwajibkan diserahkan oleh Pegawai Negeri Sipil pria kepada bekas istrinya ialah setengah dari gajinya. Proses tersebut juga di alami oleh Saudara A:

”Pembagian Gaji untuk Mantan Istri setelah perceraian tidak di berikan dikarenakan Termohon telah meninggalkan rumah selama 2 (dua) tahun lebih tanpa alasan dan persetujuan dari suami, selama dalam perkawinan bersama Termohon belum mempunyai anak oleh karena itu nafkah anak tidak ada ketika itu.⁴⁶

Dalam kasus lain, dalam hal ini Saudara M selaku pemohon mengatakan:

“ketika pada waktu melakukan Perceraian yang pertama, pembagian gaji hanya di berikan kepada anak dari gaji pokok dan proses tersebut di lakukan di instansi terkait, ketika itu saya sebagai Pemohon”.⁴⁷

Dalam hal pembagian gaji bagi Aparatur Sipil Negara yang telah bercerai, Dewi Asnita selaku Staf Pengelola Disiplin Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu mengatakan:

”Dalam pengurusan pembagian gaji tersebut Badan Kepegawaian Daerah akan mengeluarkan SK untuk pembagian gaji tapi harus sepengetahuan dari pemohon atau penggugat, setelah itu pengurusannya dilanjutkan di Badan Pengelolah Keuangan dan Bendahara Gaji, dalam hal ini Badan Kepegawaian Daerah hanya mengeluarkan SK tersebut. Adapun nafkah untuk anak hanya di berikan sampai anak tersebut berumur 21 tahun, dan bisa di perpanjang sampai umur 25 tahun apabila anak tersebut masih bersekolah dengan ketentuan dapat menunjukan surat pernyataan dari kepala sekolah/kursus/ perguruan tinggi bahwa anak tersebut masih sekolah/kursus/kuliah”.⁴⁸

⁴⁶Wawancara dengan Saudara A, selaku ASN yang pernah melakukan Perceraian, Palu, 23 Juni 2020.

⁴⁷Wawancara dengan Saudara M, selaku ASN yang pernah melakukan Perceraian, Palu, 20 November 2019.

⁴⁸Wawancara dengan Dewi Asnita selaku Staf Pengelola Disiplin Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu, 20 November 2019.

Hak bekas istri atas sebagian gaji tidak diberikan apabila perceraian terjadi dikarenakan istri terbukti telah berzina dan atau istri terbukti telah melakukan kekejaman atau penganiayaan berat baik lahir maupun batin kepada suami dan atau istri terbukti menjadi pemabuk, pematat, dan penjudi yang sukar disembuhkan dan atau istri terbukti telah meninggalkan suami selama dua tahun berturut-turut tanpa izin dari suami dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain di luar kemampuannya. Meskipun perceraian tersebut terjadi atas kehendak istri, hak istri atas sebagian gaji untuk bekas istri tetap diberikan apabila ternyata alasan istri mengajukan gugatan cerai dikarenakan sang istri dimadu atau karena suami terbukti telah berzina, dan atau suami terbukti telah melakukan kekejaman atau penganiayaan berat baik lahir maupun batin terhadap istri dan atau suami terbukti telah menjadi pemabuk, penjudi dan pematat yang sukar disembuhkan dan atau suami terbukti telah meninggalkan istri selama dua tahun berturut-turut tanpa ijin dari istri dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain di luar kemampuannya.

Dalam hal ini yang dimaksud dengan gaji ialah penghasilan yang diterima oleh suami dan tidak terbatas pada penghasilan suami pada waktu terjadinya perceraian. Bendahara gaji dapat menyerahkan secara langsung sebagian gaji yang menjadi hak bekas istri dan anak-anaknya sebagai akibat dari perceraian, dan tanpa lebih dahulu menunggu pengambilan gaji dari Pegawai Negeri Sipil bekas suami yang telah menceraikannya. Bekas istri juga dapat mengambil langsung sebagian gaji yang menjadi haknya secara langsung dari Bendahara gaji, atau dengan menggunakan surat kuasa, atau dapat meminta untuk dikirimkan

kepadanya.⁴⁹ Dengan adanya Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1983 yang tersebut diatas maka pegawai negeri sipil tidak bisa seenaknya misalnya dalam hal perceraian, Pertimbangan majlis hakim dalam hal pembagian gaji diserahkan pada instansi atau atasan karena yang lebih berwenang adalah instansi terkait.⁵⁰

Dalam beberapa perkara perceraian bagi Aparatur Sipil Negara praktiknya, hakim dapat saja memutus bagi suami yang berstatus Aparatur Sipil Negara (ASN) untuk menafkahi istrinya hanya sampai masa iddah saja maupun sampai mantan istrinya itu menikah lagi, seperti yang ada pada Putusan Mahkamah Agama sebagai berikut:

1. Sebagai contoh kasus dimana mantan suami yang berstatus sebagai PNS yang meminta cerai (cerai talak) akan tetapi dalam putusan hakim tidak memerintahkan suami untuk memberikan nafkah sampai mantan istrinya menikah lagi, nafkah hanya di berikan sampai masa iddah saja, contoh perkara tersebut dapat kita temukan dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 121 K/AG/2011. Pemohon (Pria PNS/suami) telah mengajukan permohonan cerai talak terhadap Termohon yakni istrinya di hadapan persidangan Pengadilan Agama Malang dengan alasan gangguan keharmonisan dalam rumah tangga. Mengenai Permohonan tersebut, Pengadilan Agama Malang telah mengabulkan sebagian permohonan pria PNS tersebut dan membebaninya, salah satunya dengan membiayai

⁴⁹Sudarsono, *Hukum Perkawinan Nasional*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2009), 277-278.

⁵⁰Wipress, *Peraturan pemerintah tentang PNS*, wacana intelektual, 2007, 336-337.

mantan istrinya berupa nafkah iddah 3 bulan sebesar Rp. 2.250.000. Di tingkat banding, putusan ini kemudian dikuatkan.⁵¹

2. Dalam contoh kasus kedua, dapat kita lihat dalam Putusan Pengadilan Agama Serang 0137/ Pdt.G / 2012 /PA.Srg. Kasus ini tentang pria yang berstatus PNS yang menceraikan istrinya di pengadilan agama. Dalam gugatan baliknya (rekonvensi), mantan istri meminta kepada pengadilan untuk membebani mantan suaminya agar memberikan nafkah sebesar 1/3 (sepertiga) dari gaji yang diterimanya sampai mantan istrinya itu menikah lagi. Namun Hakim menolak permintaan ini dengan alasan bahwa ketentuan PP 10/1983 dan PP 45/1990 bukan menjadi kewenangan Pengadilan, karena kedua PP tersebut merupakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil, oleh karenanya tentang Pembagian 1/3 Gaji untuk mantan istri tersebut harus dinyatakan tidak dapat diterima (Niet Onvankelijik Verklaard). Hakim menghukum pria PNS itu untuk membayar salah satunya adalah nafkah Iddah (seratus hari) kepada mantan istrinya.⁵²
3. Dalam kasus lain, dalam praktiknya hakim pernah membebani mantan suami yang berstatus PNS untuk memberikan ½ gaji kepada mantan istrinya dalam hal ini mereka tidak mempunyai anak, sampai mantan istrinya itu menikah lagi. Hakim pada tingkat banding menghukum Tergugat Rekonvensi yakni mantan suami yang berstatus PNS untuk menyerahkan setengah gajinya kepada Penggugat Rekonvensi yaitu mantan istrinya setiap bulan sampai mantan istrinya tersebut menikah lagi.

⁵¹Putusan Mahkamah Agung Nomor 121 K/AG/2011.

⁵²Putusan Pengadilan Agama Serang 0137/ Pdt.G / 2012 /PA.

Akan tetapi pada tingkat kasasi Hakim Agung melalui Putusan Mahkamah Agung Nomor 184 K/Ag/2015, memperbaiki amar putusan hakim pada pengadilan tinggi sehingga pada akhirnya diputuskan bahwa nafkah yang diberikan oleh mantan suami yang berstatus sebagai PNS kepada mantan istrinya itu hanya sampai masa iddah.⁵³

Perkara dalam kasus perceraian berbeda dengan kasus pidana, yang mana hakim aktif dalam mencari dan mendalami kasus tersebut, menurut Muh. Arsyad selaku hakim di Pengadilan Agama Kota Palu,

“Untuk kasus perdata hakim hanya menggali atau mendalami apa yang di sampaikan oleh yang bersangkutan saja dan lebih khusus lagi tentang kasus perceraian, tidak mesti dicari siapa yang benar dan siapa yang salah, setelah didalami kadang kadang yang mengajukan perkaralah yang bersalah, majelis hanya fokus apakah rumah tangga tersebut masih bisa dipertahankan atau sudah tidak, karena apabila hanya fokus kepada siapa yang salah dan benar, justru akan memperpanjang masalah karena tidak ada putusan yang menghukum yang bersalah di kasus perceraian”.⁵⁴

C. Tinjauan Hukum Islam Dalam Proses Perceraian ASN

Perceraian atau jatuhnya talak dalam ajaran Islam secara materil dengan perceraian yang legal dengan formal terletak pada tata cara pelaksanaan perceraian itu sendiri. Suami yang sengaja atau tidak sengaja melontarkan kata-kata yang mengandung unsur talak, dapat dikatakan telah menjatuhkan talak, secara fiqhiyah kata-kata itu telah sah, namun secara yuridis belum dikatakan legal, karena menurut Undang-Undang Perkawinan, perceraian baru dikatakan legal dan formal atau sah jika dilakukan di depan pengadilan, dan setiap putusan

⁵³ Putusan Mahkamah Agung Nomor 184 K/Ag/2015.

⁵⁴ Wawancara dengan Muh. Arsyad selaku Hakim Pengadilan Agama Palu, 25 November 2019.

pengadilan harus memiliki kekuatan hukum yang tetap. Hal ini kembali ditegaskan dalam Pasal 129 KHI berikut ini:

“Seorang suami yang akan menjatuhkan talak kepada istrinya mengajukan permohonan baik lisan maupun tulisan kepada Pengadilan Agama yang mewilayahi tempat tinggal istri disertai dengan alasan serta meminta agar diadakan sidang untuk keperluan itu.”⁵⁵

Dalam setiap kehidupan rumah tangga siapapun dapat mengalami perceraian, demikian halnya Pegawai Negeri Sipil di Kota Palu. Sejatinnya, Pemerintah telah memberikan upaya untuk mengatur kesejahteraan kehidupan rumah tangga Pegawai Negeri Sipil dan menjaga keharmonisan rumah tangga mereka melalui keberadaan PP No. 10 tahun 1983 jo PP No, 45 tahun 1990 tentang izin Perkawinan dan Perceraian. Mengingat Pegawai Negeri Sipil (PNS) atau Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah pelayan publik yang menjadikan dirinya sebagai tokoh yang penting di dalam tatanan struktur masyarakat. Hadirnya PP No. 10 tahun 1983 jo tentang Izin Perkawinan dan Perceraian diharapkan dapat memperkecil atau mempersukar perceraian Pegawai Negeri Sipil dengan memberikan beberapa alasan khusus bagi para pegawai yang akan mengajukan izin cerai.

Kesulitan yang dihadapi saat perceraian berhubungan erat dengan nilai kemuliaan yang dimiliki oleh pernikahan, bukankah Allah memulai kalamNya ketika menyinggung soal pernikahan dengan kalimat dalam Q.S Yaasin (36): 36 yaitu:

⁵⁵Kompilasi Hukum Islam, Pasal 129

سُبْحٰنَ الَّذِي خَلَقَ الْاَزْوَاجَ كُلَّهَا مِمَّا تُنْبِتُ الْاَرْضُ وَمِنْ اَنْفُسِهِمْ وَمِمَّا لَا يَعْلَمُونَ
٣٦

Terjemahnya:

Maha suci Allah yang telah menciptakan semua pasangan baik dari apa yang tumbuh dibumi, dan dari jenis mereka (manusia) maupun dari makhluk-makhluk yang tidak mereka ketahui.⁵⁶

Menciptakan sebuah hubungan rumah tangga yang damai merupakan idaman bagi setiap pasangan suami isteri akan tetapi hal itu merupakan upaya yang tidaklah mudah, tidak sedikit pasangan suami isteri yang gagal dan berakhir dengan sebuah perceraian, Perceraian menjadi pilihan terakhir bagi pasangan suami istri setelah semua upaya telah ditempuh untuk menjaga keutuhan rumah tangga, hal ini terjadi pada masyarakat biasa atau dikalangan Pegawai Negeri Sipil atau yang disebut dengan Aparatur Sipil Negara.

Selanjutnya Allah menjelaskan tentang tujuan pernikahan dalam Q.S: Ar-Rum: (30): 21 yaitu:

وَمِنْ اٰيٰتِهٖۤ اَنْ خَلَقَ لَكُمْ مِنْ اَنْفُسِكُمْ اَزْوَاجًا لِتَسْكُنُوْا اِلَيْهَا وَجَعَلَ بَيْنَكُمْ مَوَدَّةً
وَرَحْمَةًۢۗ اِنَّ فِيْ ذٰلِكَ لٰٰيٰتٍ لِّقَوْمٍ يَّتَفَكَّرُوْنَ ۡ٢١

Terjemahnya:

Diantara tanda-tanda (kebesaran dan kekuasaan) Allah adalah Dia menciptakan dari jenismu pasangan-pasangan agar kamu (masing-masing) memperoleh ketentraman dari pasangannya dan dijadikannya diantara kamu mawaddah dan rahmah. Sesungguhnya yang demikian itu benar benar terdapat tanda-tanda bagi kaum yang berpikir.⁵⁷

⁵⁶Departemen Agama RI, *Al-Quran dan Terjemahnya* (Bandung: Jumanatul Ali Art, 2005), 443.

⁵⁷Ibid; 644.

Pada dasarnya Allah membolehkan terjadi adanya perceraian tetapi perceraian juga merupakan hal yang dibenci oleh Allah, sebab apabila terjadi perceraian maka akan merugikan kedua belah pihak, dan juga merugikan anak dan keluarga besar dari masing- masing pihak. Oleh karena itu dalam menjalani hubungan perkawinan hendaknya selalu berhati-hati dalam berperilaku dan berkata agar tidak menyebabkan terjadinya perceraian. Mut'ah ialah pemberian bekas suami kepada mantan isteri yang telah dijatuhi talak berupa benda atau uang dan lainnya, sebagaimana dalam Kompilasi Hukum Islam Pasal 149 huruf a telah mengatur bahwa mut'ah merupakan pemberian bekas suami kepada bekas isteri, yang dijatuhi talak berupa benda atau uang dan lainnya.⁵⁸

Sebelum atau sesudah perceraian khususnya bagi suami masih mempunyai tanggung jawab baik kepada mantan istri ataupun anaknya, Pemberian nafkah tidak memiliki batasan waktu, selama ia masih berstatus suami, maka kewajiban tersebut tetap melekat padanya, bahkan sesudah terjadinya perceraianpun, jika masih dalam masa iddah, suami masih berkewajiban untuk memberi nafkah (mut'ah) yang wajar menurut kemampuan dan kelayakannya kepada istrinya. Akibat dari perceraian khususnya cerai talak bagi suami adalah wajib memberikan mut'ah dan nafkah selama masa iddah bagi istrinya yang telah dijatuhi talak.⁵⁹ Mut'ah merupakan suatu pemberian dari bekas suami kepada istrinya sewaktu dia menceraikannya, pemberian ini diwajibkan atas laki-laki apabila perceraian itu

⁵⁸Departemen R.I, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: Dirjen Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, 2000), 69.

⁵⁹Sulaiman Rasjid, *Fiqh Islam*, (Bandung: Sinar BaruAlgensindo, 2014), 397.

terjadi atas kehendak suami. Apabila perceraian tersebut atas kehendak istri, pemberian itu tidak wajib.

Pemberian nafkah terhadap setiap wanita yang diceraikan, tidak membatasi pemberian nafkah bagi bekas isteri yang diceraikan, demikian juga tidak disebutkan berapa besar nafkah dan jangka waktu pemberiannya. Demikian juga pada Q.S at-Talaq: (65): 6-7:

أَسْكُنُوهُنَّ مِنْ حَيْثُ سَكَنْتُمْ مِنْ وُجْدِكُمْ وَلَا تُضَارُوهُنَّ لِتُضَيِّقُوا عَلَيْهِنَّ وَإِنْ كُنَّ
 أَوْلَاتٍ حَمَلًا فَانْفِقُوا عَلَيْهِنَّ حَتَّىٰ يَضَعْنَ حَمْلَهُنَّ فَإِنْ أَرْضَعْنَ لَكُمْ فَآتُوهُنَّ أُجُورَهُنَّ
 وَأَمْرُوا بِبَيْنِكُمْ بِمَعْرِوفٍ وَإِنْ تَعَاَسَرْتُم فَاسْتَرْضِعْ لَهُنَّ أُخْرَىٰ ۖ لِيُنْفِقَ ذُو سَعَةٍ مِّنْ
 سَعَتِهِ ۗ وَمَنْ قُدِرَ عَلَيْهِ رِزْقُهُ فَلْيُنْفِقْ مِمَّا آتَاهُ اللَّهُ لَا يُكَلِّفُ اللَّهُ نَفْسًا إِلَّا مَا آتَاهَا
 سَيَجْعَلُ اللَّهُ بَعْدَ عُسْرٍ يُسْرًا ۗ

Terjemahnya:

Tempatkanlah isteri-istimu di mana kamu bertempat tinggal menurut kemampuanmu dan janganlah kamu menyusahkan mereka untuk mempersulit mereka. Dan jika mereka (isteri-isteri yang sudah ditalaq) itu sedang mengandung, maka berikanlah kepada mereka nafkah hingga mereka bersalin, kemudian jika mereka menyusukan anak-anakmu maka berikanlah kepada mereka upah, dan musyawarahkanlah di antara kamu dengan baik, dan jika kamu menemui kesulitan maka perempuan lain boleh menyusukan (anak itu) untuknya (6). Hendaklah orang yang mampu memberi nafkah menurut kemampuannya, sedangkan bagi orang yang disempitkan rezekinya hendaklah memberi nafkah dari harta yang diberikan Allah kepadanya. Allah tidak memikulkan beban kepada seseorang melainkan sekedar apa yang Allah berikan kepadanya. Allah akan memberikan kelapangan sesudah kesempitan (7).⁶⁰

Sebagaimana yang dijelaskan dalam ayat tersebut bahwa kewajiban nafkah terhadap isteri baik yang telah ditalak maupun isteri yang sedang dalam menyusui, terdapat kewajiban suami dalam member nafkah berupa tempat tinggal dan nafkah terhadap isteri yang hamil yang telah ditalak sampai sang isteri melahirkan.

⁶⁰Departemen Agama RI, *Al-Quran dan Terjemahnya* (Bandung: Jumanatul Ali Art, 2005), 559

Selama masih berstatus sebagai maka pemberian nafkah kepada istri tidak memiliki batasan waktu, oleh karena itu kewajiban memberi nafkah masih melekat, bahkan sampai sesudah perceraian terjadi, apabila seorang istri yang masih dalam masa iddah, suami masih berkewajiban dalam memberikan nafkah (mut'ah) yang wajar menurut kemampuannya kepada isterinya. Hukum positif yang ada di Indonesia mengatur tentang ketentuan nafkah kepada bekas isteri dan itu dijelaskan dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI) dan UU Perkawinan No 1 tahun 1974, akan tetapi penjelasan lebih rinci mengenai hal tersebut diatur dalam Kompilasi Hukum Islam. Dalam ketentuan pada pasal 149 KHI dinyatakan bahwa apabila perkawinan putus karena talak, maka bekas suami memiliki kewajiban berikut:

1. Memberikan mut'ah yang layak kepada bekas isteri, baik berupa uang atau benda, kecuali bekas isteri tersebut qobla al-dukhul;
2. Memberikan nafkah, maskawin dan kiswah kepada bekas isteri selama dalam masa iddah, kecuali bekas isteri telah dijatuhi talak bain atau nusyuz dan tidak dalam keadaan hamil.

Dalam pasal 160 menjelaskan bahwa besarnya mut'ah disesuaikan dengan kepatutan dan kemampuan suami. Dengan demikian, hukum Islam dan hukum positif yang ada di Indonesia telah mengatur ketentuan nafkah, khususnya nafkah yang diberikan suami kepada bekas isterinya akibat terjadinya perceraian dan ketentuan ini menjadi pegangan para hakim dalam setiap menyelesaikan kasus perceraian di Pengadilan Agama.⁶¹ Berbeda halnya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai

⁶¹Ahmad Azhar Basyir, *Hukum Perkawinan Islam*, (Yogyakarta: UII Press, 2000), 70.

Negeri Sipil yang diatur ketentuannya sama sekali berbeda bahkan kontradiktif baik dengan hukum Islam maupun dengan hukum positif di Indonesia.

Pendapat Buhari selaku Advokat yang tergabung dalam Perhimpunan Advokat Indonesia (Peradi), mengenai kewajiban suami memberi nafkah yang di atur dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990:

“Perlunya perubahan tentang lamanya waktu bagi suami untuk menafkahi mantan istri apabila suami yan mengajukan cerai, dikarenakan aturan tersebut sangat kontradiktif dengan aturan yang ada dalam Kompilasi Hukum Islam“,oleh karena itu perlunya perubahan pada aturan tersebut”.⁶²

Apabila terjadi perceraian atas kehendak Pegawai Negeri Sipil (PNS) pria, maka ia wajib menyerahkan sebagian gajinya untuk penghidupan isteri dan anaknya sebagaimana yang ada dalam pasal 8 Peraturan Pemerintah. Gaji tersebut dibagi masing-masing 1/3 (sepertiga) untuk suami, yakni 1/3 untuk bekas isteri dan 1/3 untuk anak-anak. Apabila dalam perkawinan tidak terdapat anak-anak, maka ketentuannya pembagiannya adalah ½ gaji PNS diberikan untuk bekas isterinya, ketentuan ini berlaku sampai bekas isterinya menikah lagi.

Pemerintah membuat peraturan yang sedemikian rupa, mempunyai tujuan agar perceraian sejauh mungkin dihindarkan dan hanya dapat dilakukan dalam hal-hal yang sangat terpaksa, karena perceraian dapat menimbulkan mafasid karena meskipun Islam membolehkan perceraian namun tetap berupaya mempersempit jalannya perceraian, semua itu demi mencapai kemaslahatan

⁶²Wawancara dengan Buhari selaku pengacara yang telah memiliki legalitas, Palu 23 Mei 2020.

“Keputusan pemerintah bersifat mengikat dan menghilangkan perbedaan”⁶⁴

Kompilasi Hukum Islam, bagi sebagian besar umat Islam adalah kado istimewa, karena berbentuk regulasi yang dapat menengahi berbagai perbedaan pendapat di kalangan para hakim Pengadilan Agama. Dengan kekuatan Impres yang masih debatable hingga kini, Kompilasi Hukum Islam menjadi rujukan paling berarti bagi para Hakim dan pencari keadilan dalam menyelesaikan persoalan seputar perceraian yang termuat dalam Pasal 113 sampai dengan Pasal 162 Impres Nomor 1 Tahun 1991,⁶⁵ yang tentu saja terdapat beberapa perbedaan substansi dengan substansi regulasi perceraian dalam Hukum Positif. Demikian dikarenakan substansi Kompilasi Hukum Islam menjelaskan perihal perceraian secara lengkap dan menyeluruh bagi pemeluk Agama Islam di Indonesia

Pendapat Muh. Arsyad selaku hakim di Pengadilan Agama Kota Palu tentang Peraturan Perundang-Undangan tentang Perkara Perceraian Aparatur Sipil Negara maupun Perkara Perceraian umum yang berlaku sekarang,

“Perkembangan dinamika hukum yang berada di masyarakat selalu berubah, maka pada saat itu ternyata Undang-Undang yang ada belum mencukupi dalam menjawab perkara yang ada, maka di situlah adanya aturan tambahan atau perubahan dalam undang-undang tersebut, hukum mengikuti perubahan yang ada dalam masyarakat. Hukum peradilan selalu dituntut untuk mengkaji perkembangan yang timbul di masyarakat yang tidak bertentangan dengan hukum yang ada, maka peradilan dituntut untuk melakukan upaya ijtihad apabila tidak di temukan di peraturan atau Undang-Undang tentang mengatur masalah yang timbul, maka pada saat itu

⁶⁴As-Suyuti, Al-Imam Jalaluddin Abdur Rahman ibn Abi Bakri, *Al-Ashbah wan Nazdahir fil Furuu*, (Beirut: Dar al-Fikri t.th), 227.

⁶⁵Departemen R.I *Kompilasi Hukum Islam*, (Jakarta: Dirjen Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, 2000), 53.

Aparat Peradilan sangat dituntut berfikir demi kemaslahatan yang tidak bertentangan dengan Aturan atau Undang-Undang yang ada”.⁶⁶

Melihat uraian di atas dapat disimpulkan bahwasanya perceraian dalam hukum Islam dengan mengucapkan kata-kata yang bermaksud talak saja sudah bisa dikatakan dengan perceraian. Sedangkan perceraian dalam hukum positif dalam hal ini peraturan mengenai perceraian Aparatur Sipil Negara memiliki prosedur yang harus dijalani salah satunya harus mendapatkan izin dari pejabat yang berwenang, dan adapun alasan-alasan yang mendasari terjadinya perceraian tersebut. Pemberlakuan PP Nomor 10 Tahun 1983 jo PP Nomor 45 Tahun 1990 tujuan perkawinan adalah membentuk keluarga yang bahagia dan kekal, maka perceraian sejauh mungkin dihindarkan dan dapat dilakukan dan hanya dapat dilakukan dalam hal-hal yang sangat terpaksa. Selain dari pada itu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yang dijabarkan dalam PP Nomor 9 Tahun 1975 memaknai perkawinan sebagai ikatan lahir dan batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Tinjauan hukum Islam mengenai proses perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN) sudah sesuai dengan hukum Islam berdasar pada firman Allah dalam Q.S An-Nisaa: (4): 59 dan asas mempersulit yang terdapat dalam proses perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN) sudah sejalan dengan hukum Islam sebagaimana dalam hadis nabi yaitu Dari Ibnu Umar. Ia berkata bahwa Rasulullah Saw telah bersabda, sesuatu yang halal yang amat dibenci Allah ialah talak. Dengan

⁶⁶Wawancara dengan Muh. Arsyad selaku Hakim Pengadilan Agama Palu, 25 November 2019.

memahami hadis tersebut, Islam mendorong terwujudnya perkawinan yang bahagia dan kekal, hal ini juga terdapat dalam UU 1 tahun 1974 tentang tujuan perkawinan yaitu membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha esa.

Dalam asas mempersulit pada proses perceraian Aparatur Sipil Negara dengan melibatkan Badan Kepegawaian Daerah dan melibatkan pengawasan Pengadilan Agama, apabila dibandingkan dengan prinsip Hukum Islam mengenai perceraian terdapat persamaan pandangan antara Undang-Undang Perkawinan dengan Hukum Islam. Dalam Islam kendatipun perceraian merupakan sesuatu yang dibolehkan, akan tetapi perceraian tetap merupakan perbuatan yang tidak terpuji di mata Allah.

Penerapan Undang-Undang yang mengatur tentang Proses Perceraian Aparatur Sipil Negara yang sedang berlaku menurut dari 5 (lima) Narasumber yang telah di wawancarai oleh Penulis mengatakan, bahwa penerapan Undang-Undang tentang Proses Perceraian Aparatur Sipil Negara Kota Palu telah berjalan sesuai Peraturan yang ada. Dalam hal ini khususnya bagi Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu dan Pengadilan Agama Kota Palu harus di tuntut untuk terus mengkaji tentang perubahan hukum yang terjadi di masyarakat agar dapat menjawab setiap permasalahan yang timbul di masyarakat Khususnya dalam Perceraian Aparatur Sipil Negara Kota Palu.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dari bab-bab sebelumnya penulis dapat menarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Dalam proses perceraian Aparatur Sipil Negara memiliki proses yang harus dijalankan bagi Aparatur Sipil Negara yang ingin melakukan perceraian, di mulai dari pengurusan administrasi di Badan Kepegawaian Daerah sampai proses mendapatkan izin dari atasan, adapun dalam pemberian izin cerai di setiap pangkat dalam Aparatur Sipil Negara memiliki atasan yang berwenang dalam pemberian izin. Setelah pengurusan di Badan Kepegawaian Daerah dan medapatkan izin cerai dari atasan selajutnya permohonan atau gugatan cerai di lanjutkan ke Pengadilan Agama, apabila dalam proses perkara di Pengadilan Agama ternyata Aparatur Sipil Negara yang ingin bercerai belum mendapatkan izin cerai dari atasan maka Pengadilan menunda persidangan selama enam bulan untuk pengurusan izin cerai. Adapun usaha mediasi di lakukan oleh Badan Kepegawaian Daerah dan Pengadilan Agama untuk mendamaikan dan mencari jalan tengah agar tidak terjadi perceraian.
2. Tinjauan Hukum Islam mengenai proses perceraian Aparatur Sipil Negara telah sesuai menurut hukum Islam, berdasar pada Peraturan yang mengatur tentang Perceraian Aparatur Sipil Negara yang memiliki asas

mempersulit dengan melibatkan pengawasan Badan Kepegawaian Daerah dan Pengadilan Agama, bila dibandingkan dengan prinsip Hukum Islam mengenai perceraian terdapat persamaan antara Undang-Undang Perkawinan dengan Hukum Islam. Dalam Islam kendatipun perceraian merupakan sesuatu yang dibolehkan, akan tetapi perceraian tetap merupakan perbuatan yang tidak terpuji di mata Allah

B. Saran-Saran

1. Diharapkan Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu untuk terus lebih teliti dalam setiap penanganan kasus Perceraian Aparatur Sipil Negara di Kota Palu, dan bagi Aparatur Sipil Negara di Kota Palu yang ingin melakukan perceraian agar selalu mengikuti prosedur dan aturan yang ada.
2. Penulis juga mengharapkan Pengadilan Agama Palu Kelas I A untuk terus lebih teliti dalam menangani Perkara Perceraian Aparatur Sipil Negara di Kota Palu dan terus mengkaji perkembangan Hukum yang timbul dalam masyarakat agar lebih mudah untuk pengambilan keputusan apabila dalam aturan yang berlaku ternyata belum cukup untuk menjawab perkara tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Al-Qur'an dan Terjemahnya

Abdurahman, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: Akademi Presindo, 1992.

Ahmad Muhammad al- Sissal, et.al, *Sistem Prinsip Dan Tujuan Ekonomi Islam*, Bandung: C.V Pustaka Setia, 1999.

Abu Daud, *Sunan Abu Daud Kitabu al-Aqdiyah, Bab fi karahiyatit talak*, Juz 6, Beirut: Daar Al-Fikr, 1994.

Al-Asqar. Umar Sulaiman, *Pernikahan Syar'I (Menjaga Harkat dan Martabat Manusia)*, Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2012.

Ali Shu'aib, Imam An-Nasa'i Ahamd ibn *Sunan An-Nasa',i Juz 5*, (lebanon: Dar Al-Kotob Al-ilmiah) 1371.

Alhafidz Ahsin W., *Kamus fiqh*, Jakarta: , Amzah, 2013.

al-Hayati Kamil, *Solusi Islam Dalam Konflik Rumah Tangga*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005.

Ali. Zainuddin, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Sinar Grafika, 2010.

Arifin. Imron, *Penelitian Kualitatif*, Bandung: Kalimasahada Press, 1996.

Arikunto Suharsimi, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta: Rineka Cipta, 1998.

As- Subkhi Ali Yusuf, *Fiqh Keluarga*, Jakarta,: Amzah.

Azhar Basyir Ahmad, *Hukum Perkawinan Islam*, Yogyakarta: UII Press, 2000.

Bailey Kanneth D., *Methods of Social Research*, New York: A Division of Macmillan Publishing Co. Inc, 1982.

Basyir. Ahmad Azhar, *Hukum Perkawinan Islam*, Yogyakarta: UII Press, 1998.

Abu Daud, *Sunan Abu Daud Kitabu al-Aqdiyah, Bab fi karahiyatit talak*, Juz 6, Beeirut : Daar Al-Fikr, 1994.

Departemen R.I *Kompilasi Hukum Islam*, (Jakarta: Dirjen Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, 2000.

- Djamil. Latif. H.M, *Aneka Hukum Perceraian di Indonesia*, Ghalia: Indonesia, 1985.
- Dokumen Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu, Tahun
- Dokumen Pengadilan Agama Palu, Tahun
- Emil Salim, *Perencanaan Pembangunan dan Pemerataan Pendapatan* Jakarta: Yayasan Idayu, 1980.
- Farida, Anik. dkk, *Perempuan dalam Sistem Perkawinan dan Perceraian di Berbagai Komunitas Adat*, Jakarta: Balai Penelitian dan Pengembangan Agama Jakarta, 2007.
- Fuady Munir, *Konsep Hukum Perdata*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014.
- Furchan Arif, *Pengantar Metode Penelitian Kualitatif*, Surabaya: Usaha Nasional, 1992.
- Ghozali, Abdul Rahman. *Fiqh Munakahat*, Cet. Ke-3, Jakarta: Kencana, 2008.
- , *Fiqh Munakahat*, Jakarta: Prenada Media Group, 2010.
- Hadikusuma Hilman, *Hukum Perkawinan Adat dengan Adat Istiadat dan Upacara Adatnya*, Bandung: Cipta Aditya Bakti, 2003.
- Ibnu Hajar al Asqalani, *Bulugh al Maram min Adillat al Ahkam*, Semarang: Toha Putera, t. th.
- Idhamy, Dahlan, *Azas-azas Fikih Munakahat, Hukum Keluarga Islam*, Surabaya: Al Ikhlas.
- Jamali R Abdul, *Hukum Islam : Berdasarkan Ketentuan Kurikulum Konsorsium Ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 2003.
- Kamus Bahasa Indonesia, Pusat Bahasa Depertemen Pendidikan Nasional Jakarta, : Pusat Bahasa, 2008, Pdf, 281
- Maktabah Syamilah, Abi Daud, Sunan Abi Daud, Bab *في كراهية الطلاق*, Juz 6, 91.
- Manan Abdul, *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam Di Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2008.
- Michail P. Todaro, *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*, Jakarta: Erlangga, 1994.
- Moleong Lexy, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT. Remaja Rosda Karya, 2002.
- Mugniyah. Muhammad Jawad, *Fiqh Lima Madzab*, Jakarta: Lentera, 1996.
- Muhammad Abdul Kadir, *Hukum Perdata Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.

- , *Hukum Perdata Indonesia*; Revisi (Bandung:Citra Aditya Bakti, 2010).
- Muhammad bin Ismail al-Amir ash-Shan'ani, *Subulus Salam*. Terjemahan. Syarah Bulughul Maram Jilid 3 Jakarta: Darus Sunah Press, 2013.
- Mubarok Jaih, *Peradilan Agama di Indonesia*. (Bandung: Pustaka Bani Quraisy, 2004),
- Napirin, *Pengantar Ilmu ekonomi, Makro dan Mikro*, Edisi 1, Yogyakarta:BPFE, 2000.
- Neuman. W. Lawrence, *Social Research Methods (Qualitative and Quantitative Approaches)*, Ed. 5th., Boston: Allyn and Bacon, 2003.
- Pasal 2 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- Peraturan Pemerintah RI Tahun 2010, *Tentang PNS*, Citra Umbara, Bandung, 2010.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.
- Prawirohamidjojo. R.Soetojo,*Sejarah Perkembangan Hukum Perceraian Di Indonesia Belanda*, Surabaya: Airlangga University Press 1996.
- Prijarminto Soengeng, *Duri dan Mutiara dalam Perkawinan PNS*, Jakarta: Pradyna Paramita, 1992.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 121 K/AG/2011.
- Putusan Pengadilan Agama Serang 0137/ Pdt.G / 2012 /PA.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 184 K/Ag/2015.
- Qadrawi Yusuf, *Hadyul Islam, Fatawa Nua'asyirah*, Terj, As'ad Yasin, "Fatwa-fatwa Kontemporer", Jilid Satu,(Jakarta:Gema Insani Prees, 1995.
- Raharjo Satjipto, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.
- , *Ilmu Hukum*, Bandung:Alumni, 1986.
- Rohman Abdur Al-Jaziri, *Kitabul Fiqh Ala Madzahibil Arba*, Beirut: Daarul Kutub Al-Ilmiyah, 1996.
- Rasjid Sulaiman, *Fiqh Islam*, Bandung: Sinar BaruAlgensindo, 2014.
- Rusyd Ibnu, *Bidayat al Mujtahid Wa Nihayat al Muqtasid*, Juz 2, Beirut:, Dar- al-jiil, 1989.
- Sabiq Sayyid, *Fikih Sunnah juz 8*, Bandung: PT. Alma Arif, 1987.

- Salim HS. *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, Jakarta: Sinar Grafika, 2006.
- Shalih bin Ghonim as Sadlan, *Kesalahan-kesalahan Istri*(Jakarta:Pustaka Progesif, 2004), 9.
- Sudarsono. *Hukum Perkawinan Nasional*, Jakarta: PT. Rineke Cipta, 1991.
- Sudarsono, *Hukum Perkawinan Nasional*, Jakarta: PT Rineka Cipta, 2009.
- Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Cet. 6; Bandung: Alfabeta, 2008.
- Sulaiman bin al Asyas al Sijistani, *Sunan Abu Dawud, jld 1*, Beirut: Dar al Kutub al Ilmiah 1996.
- Sunhaj Ahmad, *Teknik Penulisan Kualitatif dalam Penelitian Kualitatif dalam Ilmu-Ilmu Sosial dan Keagamaan* Malang: Kalimasada Press, 1996.
- Sya'bi. Akhmad, *kamus Al- qolam (Arab-Indonesia, Indonesia-Arab)*. Suarabya: Halim Jaya.
- Syaifuddin Muhammad, dkk, *Hukum Perceraian*, cet. 2, Jakarta:Sinar Grafika, 2014.
- Syarifudin Amir, *Garis-garis Besar Fiqh*, Jakarta:Prenada media group, 2003.
- Tihami dan Sahrani Sohari, *Fikih Munakahat Kajian Fikih Nikah Lengkap*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2014.
- Tim Al-manar, *Fikih Nikah*, Bandung:Syamil cipta Media, 2007.
- Tim penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kedua* (Jakarta:Balai Pustaka, 1997), 185.
- Usman Husaini dan Akbar. Purnomo Setiadi, *Metodologi Penelitian Sosial*, Jakarta: PT Bumi Aksara, 2009.
- Widjaja. A.W, *Administrasi Kepegawaian*, Jakarta: Rajawali, 2006.
- Wipress, *Peraturan pemerintah tentang PNS*, wacana intelektual, 2007.
- Wahyu Ramdani, *Administrasi Islam di Indonesia*, Bandung, t.p., 2011.
- Yunus Mahmud, *Hukum Perkawinan Dalam Islam*, Jakarta:PT. Hidakarya Agung, 1983.
- , *Hukum Perkawinan Dalam Islam*, Jakarta:PT. Hidakarya Agung, 1990.
- Zuriah Nurul, *Metodologi Penelitian Sosial dan Pendidikan Teori-Aplikasi* Jakarta: PT Bumi Aksara, 2009.

Tesis

Jawahir. Ahmad, *Ketidakberhasilan Usaha Hakim Dalam Mendamaikan Perceraian (Studi di PA Yogyakarta Tahun 2007)*, Yogyakarta : Fakultas Syariah dan Hukum, UIN Sunan Kalijaga, 2007.

Muzayyanah. Arlizza, *Fenomena Tingginya Angka Perceraian Pegawai Negeri Sipil Di Badan Kepegawaian Kabupaten Sleman (Tinjauan Hukum Islam dan Hukum Positif)*, Yogyakarta : Jurusan Al-Akhwāl Al-Syaksiyah, Fakultas Syariah dan Hukum, UIN Sunan Kalijaga, 2015.

Umam. Alfian Khaerul, *Perceraian Pegawai Negeri Sipil (Studi Kasus Perceraian PNS Daerah Kabupaten Ciamis Tahun 2014)*, Yogyakarta: Fakultas Syariah dan Hukum, UIN Sunan Kalijaga, 2016

Umam. Erza Mufti, *Penerapan Asas Mempersulit Terjadinya Perceraian Di Pengadilan Agama Wates (Studi Kasus Tahun 2013)*, Yogyakarta : Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Syariah dan Hukum, UIN Sunan Kalijaga, 2014.

Situs

https://id.wikipedia.org/wiki/Aparatur_Sipil_Negara

<https://id.wikipedia.org/wiki/Perceraian>

<https://sultengraya.com/73132/perceraian-di-sulteng-menurun/>

<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt533782f670787/talak-menurut-hukum-islam-atau-hukum-negara,-mana-yang-berlaku?>. Diakses 4 April 2019.

<http://www.pa-palu.go.id/profile-pengadilan/sejarah-pengadilan>, diakses pada, 20 November 2019.

<https://badilag.mahkamahagung.go.id/pengadilan-agama/profil-peradilan-agama-1/kewenangan-pengadilan-agama>, diakses pada tanggal 25 November 2019

<http://bkd.sumselprov.go.id/?nmodul=halaman&judul=izin-perceraian-bagi-pns>, di akses pada, 23 februari 2020.

<http://belimbing08.com/index/article/prosedur-pendaftaran-perkara-di-pengadilan-agamadi> akses pada tanggal 16 januari 2020.

<http://www.pta-palu.go.id/>, di akses pada, 28 Februari 2020.

<https://pa-palu.go.id/tahapan-dalam-proses-penanganan-perkara>, di akses pada, 02 April 2020.

DARTAR INFORMAN

NO	NAMA	KEDUDUKAN	TTG
1	Dewi Asnita	Staf Pengelola Disiplin BKD Kota Palu	
2	Drs. Muh. Arsyad	Hakim Pengadilan Agama Palu Kelas I A	
3	Andi Buhari, SH	Advokat Di Kota Palu	
4			
5			
6			

DOKUMENTASI



Wawancara dengan Ibu Dewi Asnita Selaku Pengelola Disiplin Badan Kepegawaian Daerah Kota Palu, pada 20 November 2019



Wawancara dengan Bapak Arsyad Selaku Hakim di Pengadilan Agama Kota Palu, pada 25 November 2019



Wawancara dengan Para Advokat, pada 02 Juni 2020



Wawancara dengan Aparatur Sipil Negara yang pernah melakukan Perceraian, pada 20 November 2019



Wawancara dengan Aparatur Sipil Negara yang pernah melakukan Perceraian, pada 23 Juni 2020

RIWAYAT HIDUP

A. IDENTITAS

Nama : Mus Mualim
TTL : Palu, 29 Desember 1989
Agama : Islam
Jenis Kelamin : Laki-laki
Ayah : Moh. Zain H.Latepo
Ibu : Salmiah
Saudari : Sitti Humairah
 Andi Sitti Afifah
Alamat : Jl. Tanderante No: 13



B. LATAR BELAKANG PENDIDIKAN

- Sekolah Dasar Negeri Inpres Silae Tahun 2001
- Madrasah Tsanawiyah Al Istiqamah Ngata Baru Tahun 2004
- Madrasah Aliyah Al Istiqamah Ngata Baru Tahun 2007
- S1 Universitas Muhammadiyah Luwuk 2016

Demikian daftar riwayat hidup pendidikan ini saya buat dengan sebenar-benarnya.

Palu, 18 Agustus 2020
28 Dzulhijjah 1441 H

Penulis

Mus Mualim
NIM. 02.21.03.17.023