

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Lembaga perkawinan adalah lembaga yang mulia dan mempunyai kedudukan yang terhormat dalam hukum Islam dan hukum nasional Indonesia. Hal ini dibuktikan dengan adanya peraturan khusus terkait dengan perkawinan yaitu Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan. Salah satu wujud kebesaran Allah Swt. Bagi manusia ciptaannya adalah diciptakannya manusia terdiri dari laki-laki dan perempuan dengan berpasang-pasangan. Manusia diberikan sebuah wadah untuk berketurunan sekaligus beribadah dengan cara melaksanakan perkawinan sesuai tuntunan agama.¹

Perkawinan adalah ikatan lahir batin seorang pria dengan wanita menjadi suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.² Selain itu pernikahan juga disebut sebagai suatu akad yang sangat kuat “*Mitsaqan ghalidhan*” untuk menaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan suatu ibadah. Perkawinan bertujuan untuk mewujudkan kehidupan rumah tangga yang *sakīnah, mawaddah, wa rahmah*.³

¹ Abd.Rahman Ghazaly, *Fiqh Munakahat*, (Jakarta: Prenada Media, 2003), 5.

² Pasal 1 Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

³ Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1991 Tentang Kompilasi Hukum Islam.

Pergaulan suami istri diletakkan di bawah naungan keibuan dan kebapaan, sehingga nantinya dapat menumbuhkan keturunan yang baik dan hasil yang memuaskan, peraturan pernikahan semacam inilah yang diridhai Allah Swt. dan diabadikan dalam Islam untuk selamanya.⁴ Perkawinan adalah hubungan hukum yang merupakan pertalian yang sah antara laki-laki dan seorang wanita yang memenuhi syarat-syarat perkawinan, untuk jangka waktu yang selama mungkin. Disamping itu perkawinan merupakan ikatan lahir dan batin antara seorang pria dengan seorang wanita yang telah dewasa menurut perundang-undangan yang berlaku dan bersifat kekal dan abadi menuju kehidupan rumah tangga yang bahagia dan sejahtera.⁵

⁵ Rusdi Malik, *Peranan Agama Dalam Hukum Perkawinan di Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 1990), 11.

Disamping itu alquran juga menjelaskan, bahwa manusia baik pria maupun wanita secara naluriah mempunyai keinginan terhadap anak keturunan, harta kekayaan, dan lain-lain, juga mempunyai kecenderungan menyukai lawan jenisnya. Maka kawinlah hamba-hamba sahayamu yang laki-laki dan hamba-hamba sahayamu yang perempuan, jika mereka miskin, Allah akan memampukan mereka dengan karunia-Nya.

[illegible]

yang terbaik untuk melangsungkan sebuah hubungan lahir batin. Jalan keluar tersebut terangkum dalam suatu ketentuan ikatan perkawinan. Yang sesuai dengan firman Allah Swt.⁷ QS An-Nur 32-33 :

وَأَنكِحُوا الْأَيْمَىٰ مِنكُمُ وَالصَّالِحِينَ مِّنْ عِبَادِكُمْ وَإِمَائِكُمْ ۚ إِن يَكُونُوا فُقَرَاءَ يُغْنِهِمُ
 اللَّهُ مِن فَضْلِهِ ۗ وَاللَّهُ وَاسِعٌ عَلِيمٌ ﴿٦٦﴾ وَلَيْسَتَعَفِيفِ الَّذِينَ لَا يَجِدُونَ نِكَاحًا حَتَّىٰ يُغْنِيَهُمُ
 اللَّهُ مِن فَضْلِهِ ۗ وَالَّذِينَ يَبْتَغُونَ الْكِتَابَ مِمَّا مَلَكَتْ أَيْمَانُكُم فَكَاتِبُوهُمْ إِن عِلِمْتُمْ
 فِيهِمْ خَيْرًا ۚ وَآتُوهُمْ مِّنْ مَّالِ اللَّهِ الَّذِي آتَاكُم ۚ وَلَا تَكْرِهُوا فَتِيَّتَكُمْ عَلَى الْبِغَاءِ ۚ إِن
 أَرَدْنَ تَحَصُّنًا لِّتَبْتَغُوا عَرَضَ الْحَيَاةِ الدُّنْيَا ۚ وَمَن يُكْرِهْنَهُنَّ فَإِنَّ اللَّهَ مِن بَعْدِ إِكْرَاهِهِنَّ
 غَفُورٌ رَّحِيمٌ ﴿٦٧﴾

“Dan nikahlah orang-orang yang masih membujang diantara kamu, dan juga orang-orang yang layak (menikah) dari hamba-hamba sahayamu yang laki-laki dan perempuan. Jika mereka miskin, Allah akan memberi kemampuan kepada mereka dengan karunianya. Dan Allah maha luas (pemberiannya), maha mengetahui. Dan orang-orang yang tidak mampu menikah hendaklah menjagakesucian (dirinya), sampai Allah memberi kemampuan kepada mereka dengan karunianya. Dan jika hamba sahaya yang kamu miliki menginginkan perjanjian (kebebasan), hendaklah kamu buat perjanjian kepada mereka, jika kamu mengetahui ada kebaikan pada mereka, dan berikanlah kepada mereka sebagian dari harta Allah yang dikaruniakannya kepadamu. Dan janganlah kamu paksa hamba sahaya perempuanmu untuk melakukan pelacuran, sedang mereka sendiri menginginkan kesucian, karena kamu hendak mencari keuntungan kehidupan duniawi. Barang siapa memaksa mereka, maka sungguh, Allah maha pengampun, maha penyayang (kepada mereka) setelah mereka dipaksa.” (An-Nur: 32-33)⁸

Sedangkan pengertian nikah (kawin) menurut arti adalah hubungan seksual tetapi menurut arti *majāzī* (*mathaporic*) yang menjadikan halal

⁷ Sayyid Sabiq, *Terjemah Fikih Sunnah*, Volume. 6 (Jakarta: Pena Pundi Aksara, 1990), 1.

8. Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemah*, (Surabaya: PT. Surya Cipta Aksara, 1993), 354.

Hukum nikah yaitu sunah bagi orang yang berkehendak untuk nikah dan wajib bagi seseorang yang khawatir akan berzina karena nafsunya yang kuat, nikah termasuk sunah Nabi saw. Pernikahan juga didasarkan pada sesuatu yang dituntut oleh agama yaitu berikut ini:

1. Pernikahan didasarkan pada agama, ini adalah tuntutan yang pertama. Pernikahan juga boleh didasarkan pada kecantikan, keturunan, atau kekayaan. Kalau keempatnya terdapat pada seseorang, hal itu sangat dianjurkan.
2. Bahwa perempuan yang dinikahi itu hendaklah orang yang banyak keturunan.
3. Perempuan yang dinikahi itu, kalau dapat, hendaknya masih perawan.
4. Kedua belah pihak hendaknya taat kepada Tuhan.¹¹

Tujuan perkawinan sendiri menurut agama Islam adalah untuk memenuhi petunjuk agama dalam rangka mendirikan keluarga yang harmonis, sejahtera dan bahagia. Harmonis dalam menggunakan hak dan

¹⁰ Abd.Rahman Ghazaly, *Fiqih Munakahat*, 7.

¹¹ H.Ibnu Mas'ud, H.Zainal Abidin S, *Fiqh Madzhab Syafi'i Muamalat, Munakahat, Jinayat*, Vol.2, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2007), 252.

1. Perzinahan.
2. Ketidak harmonisan dalam keluarga.
3. Krisis moral dan akhlak.
4. Pernikahan dengan paksaan.
5. Adanya masalah-masalah dalam perkawinan, masalah dalam perkawinan itu merupakan suatu hal yang biasa, tapi percekcoakan yang berlarut-larut dan tidak dapat didamaikan lagi secara otomatis akan disusul dengan pisah ranjang.

1. Status sosial ekonomi.
2. Usia mereka saat menikah.

Untuk masalah pernikahan, pada prinsipnya Peraturan Pemerintah ini menganut asas monogami, terkecuali dalam hal dikehendaki oleh yang bersangkutan karena hukum dan agamanya mengizinkan seorang suami beristri lebih dari seorang. Namun demikian perkawinan seorang suami dengan lebih dari seorang istri, meskipun hal itu dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan, hanya dapat dilakukan apabila telah memenuhi beberapa persyaratan tertentu dan diputuskan oleh Pengadilan. Selanjutnya Peraturan Pemerintah ini juga menganut asas/prinsip mempersukar terjadinya perceraian, karena tujuan perkawinan itu adalah untuk membentuk keluarga yang bahagia, kekal, dan sejahtera. Oleh karenanya perceraian itu adalah pintu darurat yang tidak perlu digunakan terkecuali untuk mengatasi suatu krisis yang tidak mungkin lagi diatasi dengan cara lain.¹⁵

Perceraian PNS di Gresik sendiri mengalami peningkatan. Data kantor Pengadilan Agama Gresik 2014 menunjukkan jumlah perceraian mencapai 2079 kasus, paling tinggi kasus perceraian adalah kasus perceraian pasangan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Dari sekian banyaknya jumlah PNS yang mengajukan permohonan cerai lebih banyak dari pihak istri dan sudah diputus oleh persidangan KPA Gresik.

[illegible]

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penulis dapat mengidentifikasi beberapa masalah yang dapat dibahas dalam penyusunan skripsi ini adalah sebagai berikut:

- Dengan demikian, dari pemaparan di atas, maka pembatasan masalah dalam penelitian ini adalah :

[illegible]

1. Obyek penelitian pelaksanaan pengajuan izin perceraian Pegawai Negeri Sipil, yakni di Lingkungan Kantor Pemerintahan Kabupaten Gresik.
2. Ketentuan pengajuan izin perceraian Pegawai Negeri Sipil yang dilaksanakan di Kantor Pemerintahan tersebut sangat jauh berbeda dengan izin perceraian yang dilakukan pada penelitian-penelitian tersebut di atas.
3. Lokasi penelitian adalah pelaku yang mengajukan izin perceraian di Lingkungan Kantor Pemerintahan Kabupaten Gresik.
4. Dalam analisisnya, peneliti menggunakan kaidah-kaidah yang terdapat dalam Undang-undang No. 1 Tahun 1974 yang berlaku di Indonesia serta Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 tentang izin perkawinan dan Perceraian para Pegawai Negeri Sipil.

[illegible]

5. Belum ada kajian yuridis yang membahas pengajuan izin perceraian di Lingkungan Kantor Pemerintahan Kabupaten Gresik.

E. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang peneliti paparkan, maka tujuan yang ingin dicapai oleh peneliti sendiri dalam penelitian yang hendak dilakukan adalah :

1. Untuk mengetahui apa saja alasan-alasan pengajuan izin perceraian Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kantor Pemerintahan Kabupaten Gresik.
2. Untuk mengetahui analisis yuridis terhadap alasan-alasan pengajuan izin perceraian Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Kantor Pemerintahan kabupaten Gresik Berdasarkan PP No. 10 Tahun 1983.

F. Kegunaan Hasil Penelitian

Sesungguhnya, dengan adanya tujuan yang ingin dicapai dalam sebuah penelitian, maka tentunya penelitian ini mampu memberikan manfaat bagi beberapa pihak antara lain:

Analisis Yuridis adalah penyelidikan terhadap suatu peristiwa untuk mengetahui keberadaan yang sebenarnya menurut hukum yang berlaku di Indonesia, berkaitan dengan alasan-alasan pengajuan izin perceraian Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Kantor Pemerintahan Kabupaten Gresik. Dalam hal ini menurut Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.

Alasan-alasan perceraian adalah sebab-sebab yang menjadikan seseorang mengakhiri perkawinannya dalam hal ini Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Kantor Pemerintahan Kabupaten Gresik. Seperti alasan krisis akhlak, alasan kurangnya nafkah, ketidak cocokan, dan sebagainya. Sedangkan pengertian izin perceraian adalah pernyataan mengabulkan untuk mengakhiri perkawinan seseorang karena hal-hal tertentu.

Pegawai Negeri Sipil Pemerintahan Gresik adalah setiap warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri atau diserahi tugas Negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, menurut skripsi adalah PNS yang bertugas di lingkungan kantor Pemerintahan Gresik.

1. Data yang dikumpulkan

- a. Data tentang alasan-alasan pengajuan izin perceraian Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kantor Pemerintahan Kabupaten Gresik.
- b. Data tentang tingkat perceraian Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kantor Pemerintahan Kabupaten Gresik.
- c. Data tentang keterangan para pihak (PNS) yang melaksanakan izin perceraian perceraian di Pemerintahan Kabupaten Gresik.

Sumber data yang dikumpulkan oleh penulis ada dua macam, yaitu sumber data primer dan sumber data sekunder.

Yaitu data yang diperoleh melalui penelitian lapangan dan diperoleh langsung dari sumber asalnya dan belum diolah dan diuraikan oleh orang lain.²⁰ Serta bisa didapat dari wawancara langsung dengan Pegawai Negeri Sipil dan wawancara yang dilakukan penulis dengan orang-orang yang bersangkutan.

- 1) PNS yang bersangkutan
 - a. Saudari inisial S.
 - b. Saudari inisial SN.

[illegible]

Data yang sudah dikumpulkan diatas kemudian diolah. Dalam hal ini penulis menggunakan tehnik yaitu :

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu, percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu.²² Metode pengumpulan data ini menggunakan pedoman wawancara yang bersifat terbuka, dimana daftar pertanyaan telah disiapkan oleh peneliti sebelumnya, dengan wawancara terbuka diharapkan akan diperoleh jawaban yang lebih luas dan mendalam. Wawancara dilakukan dengan narasumber yang berasal dari masyarakat yang berstatus sebagai PNS yang bercerai dan beberapa pegawai yang menangani masalah yang bersangkutan.

[illegible]

I. Sistematika Pembahasan

Untuk mempermudah dalam pembahasan terhadap masalah yang disusun angkat. Maka penulis membagi menjadi lima bab, antara bab satu dengan bab lainnya saling berkaitan, sehingga penulisan skripsi ini merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisah-pisahkan. Dibawah ini diuraikan mengenai sistematika pembahasan dalam skripsi ini, untuk lebih jelasnya, secara garis besarnya sebagai berikut:

Bab pertama, pendahuluan, sebagai pengantar kepada isi tulisan yang terdiri dari: latar belakang masalah, identifikasi & batasan masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, kegunaan hasil penelitian, definisi operasional, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab kedua, yakni akan membahas tinjauan umum tentang perceraian dan menguraikan tentang perceraian menurut berbagai perspektif diantaranya perceraian menurut Peraturan Pemerintah, Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, dan menurut Hukum Islam dan para mazhab, ketentuan PP No. 10 Tahun 1983 jo tentang prosedur izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Bab ketiga, membahas tentang letak geografis Kota Gresik, deskripsi gambaran umum Pemerintahan Kabupaten Gresik, faktor terjadinya peningkatan izin perceraian Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kantor Pemerintahan Kabupaten Gresik, alasan-alasan pengajuan izin perceraian Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kantor Pemerintahan Kabupaten Gresik, dan prosedur pengajuan izin perceraian.

Bab kelima, merupakan bab terakhir yang merupakan penutup, yang berisi kesimpulan dan saran, setelah bab penutup dilengkapi pula dengan berbagai lampiran.

