



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perceraian merupakan sesuatu yang dapat timbul atau terjadi karena adanya suatu ikatan perkawinan. Ikatan perkawinan seperti halnya disebutkan dalam KHI yang menyebutkan bahwa “*perkawinan bertujuan untuk mewujudkan kehidupan rumah tangga yang sakinah, mawaddah, dan rahmah*”¹, dan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan yang berbunyi “*Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga atau rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa*”.² Adanya pengaturan mengenai perkawinan seperti KHI dan UU No 1 Tahun 1974 adalah untuk memberikan

¹ Inpres Nomor 1 Tahun 1991 tentang KHI Pasal 3

² Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Pasal 1

perlindungan hukum bagi adanya hubungan yang dilakukan oleh seorang laki-laki dan perempuan dalam suatu ikatan resmi yang sering disebut sebagai ikatan perkawinan. Dengan demikian, maka dapat diketahui bahwa adanya perkawinan dapat menimbulkan suatu akibat-akibat yang oleh karena akibat tersebut membutuhkan suatu hukum yang mengaturnya agar tidak menimbulkan permasalahan-permasalahan di kemudian hari.

Meskipun telah diatur sedemikian rupa, adanya ikatan perkawinan berakibat pada putusnya perceraian juga, yang diantaranya adalah perceraian. Saat ini, di Indonesia khususnya Jawa Timur mengalami peningkatan yang sangat tinggi. Di Indonesia, Berdasarkan data, pada 2009 jumlah masyarakat yang menikah sebanyak 2.162.268. Di tahun yang sama, terjadi angka perceraian sebanyak 10 persen yakni 216.286 peristiwa. Sementara, pada tahun berikutnya, yakni 2010, peristiwa pernikahan di Indonesia sebanyak 2.207.364. Adapun peristiwa perceraian di tahun tersebut meningkat tiga persen dari tahun sebelumnya yakni berjumlah 285.184 peristiwa. Pada 2011, terjadi peristiwa nikah sebanyak 2.319.821 sementara peristiwa cerai sebanyak 158.119 peristiwa. “Berikutnya pada 2012, peristiwa nikah yang terjadi yakni sebanyak 2.291.265 peristiwa sementara yang bercerai berjumlah 372.577,”. Pada pendataan terakhir yakni 2013, jumlah peristiwa nikah menurun dari tahun lalu menjadi sebanyak 2.218.130 peristiwa. Namun tingkat perceraianya meningkat menjadi 14,6 persen atau sebanyak 324.527 peristiwa.³

³Republika, “tingkat perceraian indonesia meningkat setiap tahun ini datanya” <http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/14/11/14/nf0ij7-tingkat-perceraian-indonesia-meningkat-setiap-tahun-ini-datanya>, diakses 22 Februari 2015

Di Jawa Timur, dari tahun ke tahun angka perceraian makin meningkat. Pada tahun 2010 jumlah perceraian di seluruh Pengadilan Agama se- Jatim masih mencapai angka 69.956, dan pada tahun 2011 kasus cerai naik sebesar 6 persen atau menjadi 74.777 kasus. “selama rentang dua tahun terakhir, kenaikannya mencapai 14 persen atau sebesar 11.716. sebab tahun 2012 lalu kasus perceraian yang mencapai 81.672 kasus,”⁴

Dalam sumber lain dikatakan bahwa Angka perceraian di wilayah Kabupaten Malang pada tahun 2013 masih cukup tinggi. Hingga memasuki bulan Oktober, jumlahnya sudah mencapai 6.369 kasus perceraian.⁵ Angka perceraian di Kabupaten Banyuwangi menempati peringkat kedua tingkat Jawa Timur setelah Kota Surabaya dan ketiga nasional setelah Kabupaten Indramayu serta Kota Surabaya. Hal tersebut diungkapkan Mochamad Chamim, juru bicara Pengadilan Agama (PA) Kabupaten Banyuwangi. Ia menjelaskan, selama tahun 2014 terdapat 7.106 pasangan yang mendaftarkan perceraian. Angka tersebut lebih tinggi dibandingkan pada tahun sebelumnya, yaitu 6.930 pasangan. Sedangkan yang sudah menerima putus cerai sebanyak 6.798 pasangan.⁶

Data di Pengadilan Tinggi Agama (PTA) Jatim menunjukkan, angka persentase perceraian di Jatim tidak pernah turun dari tahun ke tahun. Tahun 2014 ini misalnya, hingga bulan Agustus saja, sudah 57.845 kasus perceraian masuk Pengadilan Agama di 38 kota/kabupaten. Itu berarti setiap hari ada 241 pasangan

⁴Kemenag, <http://jatim.kemenag.go.id/file/file/mimbar318/yexd1362718607.pdf>, diakses 22 Februari 2015

⁵Malang post, “angka perceraian di malang tertinggi di jatim”, <http://malang-post.com/metro-raya/76651-angka-perceraian-di-malang-tertinggi-di-jatim>, diakses 22 Februari 2015

⁶Kompas, “ banyuwangi masuk peringkat ketiga nasional nasional angka perceraian”, <http://regional.kompas.com/read/2015/01/22/15461501/Banyuwangi.masuk.peringkat.ketiga.nasional.angka.perceraian>, diakses 22 Februari 2015

suami istri (pasutri) di Jatim yang bercerai. Angka tidak jauh dari tahun sebelumnya. Di tahun 2013, Jatim mencatat rekor angka perceraian terbesar nasional. Sebanyak 89.376 keluarga yang *broken home*. Itu berarti ada 178.752 orang dalam setahun berubah status menjadi duda atau janda. Angka perceraian dua tahun terakhir melonjak tajam dibanding tahun 2010, yang berada di kisaran angka 69.000.⁷

Melihat fenomena perceraian di Jawa Timur khususnya, dengan angka pertumbuhan yang kian tinggi, akan sangat bertentangan dengan prinsip dalam perkawinan yang dikenal dengan asas mempersulit perceraian. Dengan demikian, bagaimana bisa dikatakan bahwa proses terjadinya suatu perceraian itu sulit jika angkanya kian bertambah besar setiap tahun. Sekilas dapat dikatakan jika angka perceraian yang kian bertambah besar terjadi karena proses perceraian di pengadilan yang mudah atau bahkan sangat mudah.

Berbicara mengenai asas mempersulit perceraian, dapat diambil kesimpulan bahwa prinsip ini bertujuan untuk melindungi tujuan dari adanya suatu perkawinan dan untuk menekan dampak negatif dari adanya suatu perceraian. Demikian disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang pada dasarnya mempersulit terjadinya perceraian. Alasan Undang-Undang mempersulit perceraian ialah :

1. Perkawinan itu tujuannya suci dan mulia, sedangkan perceraian adalah perbuatan yang dibenci oleh Tuhan
2. Untuk membatasi kesewenang-wenangan suami terhadap isteri

⁷Tribunnews, "hingga agustus ada 57 ribu kasus perceraian di jawa timur", <http://jogja.tribunnews.com/2014/10/04/hingga-agustus-ada-57-ribu-kasus-perceraian-di-jawa-timur>, diakses 22 Februari 2015

3. Untuk mengangkat derajat dan martabat istri (wanita), sehingga setaraf dengan derajat dan martabat suami (pria).⁸

Hal yang sama tentang asas mempersulit perceraian juga terdapat dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan angka 4 huruf e, yaitu

*karena tujuan perkawinan adalah untuk membentuk keluarga yang bahagia, kekal dan sejahtera, maka Undang-Undang ini menganut prinsip untuk mempersukar terjadinya perceraian. untuk memungkinkan perceraian, harus ada alasan-alasan tertentu serta harus dilakukan di depan pengadilan.*⁹

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan juga menyebutkan dalam Pasal 39 yakni perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang pengadilan setelah pengadilan yang bersangkutan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak. Pasal 65 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang peradilan agama juga menyebutkan hal yang sama. Tetapi dalam kenyataannya, perceraian di Pengadilan berlangsung dengan begitu cepat, baik cerai talak maupun cerai gugat.¹⁰ Sehingga adanya peraturan dalam Pasal 39 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 seolah-olah hanya merupakan suatu tindakan normatif Undang-Undang saja.

Disamping proses perceraian yang harus dilakukan di hadapan pengadilan, angka 4 huruf e penjelasan umum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan juga menyatakan bahwa perceraian juga harus didasari dengan alasan-alasan tertentu. Alasan-alasan tersebut terkait dengan delik-delik konkrit tentang

⁸Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia*, (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2000), h. 109

⁹Penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, angka 4 huruf e

¹⁰Data ini peneliti dapatkan saat melakukan Praktek Kerja Lapangan Integratif di Pengadilan Agama Jember yang dilaksanakan pada tanggal 2-21 Juli 2014.

adanya hubungan hukum yang merupakan dasar serta alasan-alasan daripada tuntutan (*Pasif Fundamentum Petendi*). Dengan kata lain, alasan-alasan yang ditampilkan dalam gugatan harus sesuai dengan fakta hukum yang meliputi pasal-pasal yang dijadikan dasar gugatan, seperti dalam PP Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Pasal 19 dan Pasal 116 Inpres Nomor 1 Tahun 1991 Tentang Kompilasi Hukum Islam¹¹, yaitu :¹²

1. Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, penjudi dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan;
2. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama 2 (dua) tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain diluar kemampuannya;
3. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung;
4. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak lain;
5. Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajiban sebagai suami atau isteri;
6. Antara suami dan isteri terjadi terus-menerus perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga;
7. Suami melanggar taklik talak;

¹¹Khamimudin, *Panduan Praktis Kiat Dan Teknis Beracara Di Pengadilan Agama*, (yogyakarta: Gallery Ilmu, 2010), h. 131

¹²Inpres Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam (KHI), Pasal 116 dan PP Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Pasal 19

8. Peralihan agama atau murtad yang menyebabkan terjadinya ketidak rukunan dalam rumah tangga.

Meskipun memungkinkan untuk terjadi, perceraian harus dilakukan di hadapan pengadilan dan didasarkan atas alasan-alasan (*Pasif Fundamentum Petendi*)serta telah diupayakan untuk damai oleh hakim melalui nasihat-nasihat. Dalam prakteknya, *pasif fundamentum petendi* tersebut hanyalah suatu formalitas saja, dimana format gugatannya telah ditentukan oleh pengadilan sebelumnya melalui pos bantuan hukum atau pos bantuan hukum.¹³ Upaya pendamaian baik oleh hakim maupun oleh mediayor profesional pun telah ditempuh, tetapi tetap saja angka perceraian di Jawa Timur sangat sulit untuk diturunkan jumlahnya. Disamping hal diatas, ternyata ada hakim dalam Pengadilan Agama Pasuruan yang mengatakan bahwa asas mempersulit perceraian itu sebenarnya tidak ada.¹⁴ Jika dilihat secara lebih detail lagi, di dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama diatur beberapa asas peradilan agama, yakni asas hukum tertentu dalam bidang hukum acara yang secara khusus dimiliki oleh peradilan agama. Asas-asas yang dimaksud adalah asas personalitas keIslaman (Pasal 2 UU Nomor 7 tahun 1989), asas kebebasan (Pasal 5 ayat (3), Pasal 12 ayat (2) dan Pasal 53 ayat (4) UU Nomor 7 Tahun 1989), asas wajib mendamaikan (Pasal 65 dan Pasal 82), asas persidangan terbuka untuk umum (Pasal 59 ayat (1),(2), dan (3)), asas legalitas (Pasal 58 ayat (1)), asas sederhana, cepat dan biaya ringan (Pasal 57 ayat (3)), asas equality (58 ayat (1)), asas membantu para pencari

¹³Data ini panneliti dapatkan saat melakukan Praktek Kerja Lapangan Integratif di Pengadilan Agama Jember yang dilaksanakan pada tanggal 2-21 Juli 2014.

¹⁴Hasil diskusi bersama dengan peserta PKLI di PA Pasuruan, Muharrom Ainul Yaqin dan Nilna Rizki Bariroh, 2-21 Juli 2014, UIN Maliki Malang.

keadilan atau asas memberikan bantuan (Pasal 58 ayat (2)).¹⁵ Berdasarkan asas-asas umum dalam peradilan agama tersebut, ternyata tidak ditemukan adanya asas mempersulit perceraian di dalamnya. Dengan demikian, maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih lanjut mengenai asas mempersulit perceraian dalam pandangan hakim sebagai pihak yang berwenang dalam penyelesaian perkara perceraian di Pengadilan Agama Jawa Timur yang meliputi Pengadilan Agama dalam wilayah Mataraman, Arekan dan Tapal Kuda.

B. Batasan Masalah

Untuk mengarahkan penelitian ini, maka peneliti akan fokus pada pembahasan mengenai asas mempersulit perceraian yang dititik beratkan pada ada tidaknya asas tersebut dalam proses pemeriksaan perkara maupun proses penyelesaian perkara perceraian di Pengadilan Agama. Mengenai ada atau tidaknya asas tersebut, maka pembahasan ini difokuskan pada penjelasan umum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan angka 4 huruf e yang mengatakan bahwa pada prinsipnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menganut asas mempersulit perceraian. Untuk itu, untuk mengetahui diterapkan atau tidak asas ini karena ada atau tidaknya, peneliti mengambil beberapa Pengadilan Agama di Jawa Timur sebagai tempat menggali informasi. Pengadilan Agama yang akan menjadi obyek penelitian ini adalah Pengadilan Agama dalam wilayah Mataraman yakni Pengadilan Agama Kabupaten Kediri dan Pengadilan Agama Mojokerto. Pengadilan Agama dalam wilayah Arekan yakni Pengadilan

¹⁵Mardani, *Hukum Acara Perdata & Mahkamah Syar'iyah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), h. 37

Agama Kabupaten Malang dan Pasuruan, serta Pengadilan Agama dalam wilayah tapal kuda, yakni Pengadilan Agama Jember dan Pengadilan Agama Banyuwangi.

C. Rumusan Masalah

Permasalahan mengenai penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pandangan hakim mengenai asas mempersulit perceraian di Pengadilan Agama Jawa Timur ?
2. Bagaimanakah implementasi asas mempersulit perceraian di Pengadilan Agama Jawa Timur ?

D. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Memahami pandangan hakim di Pengadilan Agama Jawa Timur mengenai asas mempersulit perceraian
2. Memahami implementasi asas mempersulit perceraian di Pengadilan Agama Jawa Timur

E. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi keilmuan baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan mampu mengembangkan konsep-konsep ilmu keperdataan, khususnya mengenai permasalahan perceraian.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan mampu menjadi acuan dan referensi serta bahan koreksi dalam pembelajaran dan pengembangan ilmu keperdataan, khususnya mengenai perceraian.

F. Definisi Operasional

- 1). Mempersulit berarti tidak mempermudah suatu hal.¹⁶Asas mempersulit perceraian sendiri merupakan hal dasar yang menjadikan perceraian di pengadilan tidak semudah perceraian yang dengan hanya mengucapkan talak, maka jatuh talaknya.
- 2). Multisitrus adalah penelitian ini akan dilakukan di beberapa Pengadilan Agama yang diklasifikasikan dalam Pengadilan Agama wilayah mataraman, Arekan dan tapal kuda.
- 3). Wilayah Mataraman merupakan kawasan budaya yang paling luas yang berada di sebelah barat. Disebut mataraman karena masih mendapat pengaruh yang kuat dari budaya Kerajaan Mataram. Dalam penelitian ini, yang termasuk dalam wilayah mataraman adalah Kediri dan Mojokerto.
- 4). Wilayah Arekan adalah wilayah yang sedikit berbeda dengan wilayah-wilayah yang dibedakan berdasarkan budaya di Jawa Timur. Masyarakat arekan cenderung memiliki logat bahasa yang sedikit kasar dan blak-blakan. Dalam penelitian ini, yang termasuk dalam wilayah arekan adalah Malang dan Pasuruan.
- 5). Wilayah Tapal Kuda adalah nama sebuah kawasan di provinsi Jawa Timur, tepatnya di bagian timur provinsi tersebut. Dinamakan tapal kuda karena kawasan tersebut dalam peta mirip dengan bentuk tapal kuda. Dalam penelitian ini, yang termasuk dalam wilayah tapal kuda adalah Jember dan Banyuwangi.

¹⁶ <http://web.kbbi.id/>, diakses 3 Juli 2015

G. Sistematika Penulisan

Agar penulisan skripsi nantinya dapat terarah dan memiliki keterkaitan antara satu bab dengan bab yang lainnya, maka secara umum susunan skripsi yang akan digunakan adalah sebagai berikut :

BAB I, bab ini merupakan bab pendahuluan yang secara umum akan menggambarkan alasan penulis memilih judul skripsi yang dituangkan dalam latar belakang. Kemudian batasan masalah agar penelitian tidak membias, rumusan masalah agar penelitian lebih terarah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika pembahasan.

BAB II, bab ini merupakan bab tinjauan pustaka. Dalam bab ini penulis akan menguraikan mengenai perceraian yang didalamnya terdapat dasar hukum putusnya perkawinan baik dalam perundangan dan hukum Islam, putusnya perkawinan karena perceraian beserta alasan-alasan perceraian, akibat putusnya perkawinan, akibat perceraian, dan tata cara perceraian, dan juga akan diuraikan mengenai asas-asas hukum acara peradilan agama, juga mengenai asas mempersulit perceraian secara umum yang meliputi perceraian harus di hadapan pengadilan, disertai alasan-alasan yang telah diatur dalam perundangan, upaya pendamaian, dan tujuan adanya asas mempersulit perceraian.

BAB III, bab ini merupakan bab yang menguraikan mengenai metode penelitian yang akan penulis gunakan. Metode penelitian tersebut meliputi jenis penelitian yang menggunakan penelitian empiris, pendekatan penelitian dengan menggunakan pendekatan penelitian kualitatif, lokasi penelitian, jenis dan sumber data yang meliputi data primer yang didapatkan dari wawancara dan dokumentasi,

kemudian data sekunder yang didapatkan dari literatur-literatur yang terkait dengan asas mempersulit perceraian, metode pengumpulan data, dan metode pengolahan data.

BAB IV, bab ini merupakan bab yang akan menguraikan mengenai analisis penulis terhadap asa mempersulit perceraian yang didasarkan pada hasil wawancara dengan para hakim di beberapa Pengadilan Agama Jawa Timur untuk mendapatkan informasi mengenai keberadaan asas mempersulit perceraian dalam peranannya untuk menekan angka perceraian di Jawa Timur.

BAB V, bab ini merupakan bab penutup. Dalam bab ini, penulis akan memberikan kesimpulan mengenai hasil analisis pada bab sebelumnya yang akan diklasifikasikan berdasarkan rumusan masalah yang telah dipilih. Disamping kesimpulan, dalam bab ini juga akan memuat saran-saran oleh peneliti.