

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Ahli filsafat Yunani, Aristoteles menyebut manusia itu adalah *zoon politikon*,¹ yaitu manusia senantiasa hidup dalam pergaulan hidup (*man is a social being*) dan kerap kali berorganisasi (*is a political being*).² Pada form terkecil, yang namanya pergaulan hidup itu tentu saja dimulai dengan adanya keluarga.³ Berbicara keluarga, bahwa keluarga itu merupakan institusi pertama yang sangat penting dalam kehidupan manusia, baik sebagai perorangan maupun kelompok.⁴ Umumnya para pakar sependapat bahwa keluarga itu terbentuk karena adanya suatu perkawinan.

Perkawinan adalah merupakan ikatan atau perjanjian untuk menghalalkan hubungan antara pria dan wanita dalam rangka merealisasikan kebahagiaan hidup yang diliputi rasa ketenteraman serta kasih sayang dengan cara yang diridhai Allah SWT.⁵ Sejalan dengan keterangan tersebut di atas, menurut Rokhmadi, “dunia perkawinan adalah merupakan suatu bentuk fitrah

¹ Lili Rasjidi, *Hukum Perkawinan dan Perceraian di Malaysia dan Indonesia*, Bandung: Rosdakarya, 2015, hal 1

² Soediman Kartohadiprodjo, *Pengantar Tata Hukum di Indonesia*, Bandung: Ghalia Indonesia, 2016, hal 23

³ Lili Rasjidi, *op.cit.*, hal 1

⁴ Hendi Suhendi dan Ramdani Wahyu, *Pengantar Studi Sosiologi Keluarga*, Bandung: Pustaka Setia, 2017, hal 5

⁵ Zakiah Daradjat, *Ilmu Fiqh*, jilid 2, (Yogyakarta: Dana Bhakti Wakaf, 2010), hal 38. Menurut Mahmud Yunus perkawinan ialah akad antara calon suami dan istri untuk memenuhi hajat jenisnya menurut yang diatur oleh syariat. Lihat Mahmud Yunus, *Hukum Perkawinan dalam Islam*, Jakarta: Hidakarya Agung, 2009, hal 1. Menurut Dadang Hawari, perkawinan adalah suatu ikatan antara pria dan wanita sebagai suami isteri berdasarkan hukum (undang-undang), hukum agama atau adat istiadat yang berlaku. Lihat Dadang Hawari, *Marriage Counseling (Konsultasi Perkawinan)*, Jakarta: Fakultas Kedokteran UI, 2015, hal 58

yang telah diberikan Tuhan Yang Maha Esa kepada setiap makhluk ciptaan-Nya. Terutama kepada manusia yang merupakan makhluk terbaik di dunia ini”⁶.

UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam dibuat untuk memberikan kemashlahatan (kemanfaatan) dalam perkawinan dan juga kemashlahatan dalam perceraian. Pada dasarnya dalam suatu perkawinan tidak diinginkan terjadi perceraian, karena tujuan perkawinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 UU No. 1 Tahun 1974 untuk membangun keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Selama hayat masih dikandung badan, perceraian tidak boleh terjadi. Namun, tidaklah semua perkawinan yang telah dilakukan dapat kokoh dan bertahan untuk selama-lamanya. Suatu bahtera perkawinan tidak selamanya dapat mengarungi samudra kehidupan dengan tenang dan lancar.⁷

UU No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan telah mengatur masalah perceraian yang secara tegas disebutkan dalam PP No. 9 Tahun 1975 tentang pelaksanaan UU No. 1 Tahun 1974 dan K.H.I, yakni dua bentuk perceraian, yaitu cerai talak dan cerai gugat. Dalam hal ini, PP No. 9 Tahun 1975 dan K.H.I mengatur perceraian itu dalam dua cara, yaitu cerai talak yang dapat dijatuhkan suami terhadap istrinya yang melakukan perkawinan menurut

⁶ Rokhmadi, “Status Anak di Luar Perkawinan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 46/PUU -VIII/2010”, SAWWA – Volume 11, Nomor 1, Oktober 2015, Universitas Islam Negeri (UIN) Walisongo Semarang e-mail: rokhmadi66@yahoo.com, hal 1

⁷ Jamaluddin, “Teori Mashlahat dalam Perceraian: Studi Pasca Berlakunya UU No. 1 Tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam”, *Jurnal Ilmu Syari’ah dan Hukum* Vol. 46 No. II, Juli-Desember 2016, hal 477

agama Islam melalui Pengadilan Agama, dan cerai gugat yang dapat diajukan istri terhadap suaminya yang melangsungkan perkawinan menurut agama Islam melalui Pengadilan Agama.⁸

Perceraian adalah suatu ungkapan atau peristiwa yang mengandung kepiluan dan bahkan meneteskan air mata. Peristiwa perceraian merupakan lambang ketidakberhasilan manusia dalam mewujudkan cita-cita luhurnya dalam suatu mahligai perkawinan sebagai suatu hal yang kodrati bagi setiap insan ciptaan Tuhan. Dengan adanya perceraian maka keluarga bahagia, sebagai tujuan yang dicita-citakan dan dibina dengan pahit getirnya serta diukir dengan manis madu harus berantakan dengan sia-sia.⁹ Berjalan linier dengan tujuan perkawinan, maka undang-undang perkawinan menganut asas untuk mempersulit terjadinya perceraian. Perceraian dibenarkan oleh karena alasan-alasan yang dibenarkan oleh undang-undang serta dilakukan di depan sidang pengadilan.¹⁰

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 (Tentang Perkawinan) dilengkapi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 (Tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974). Ketentuan tersebut, selain mengatur tata cara perkawinan bagi warga Negara Indonesia, juga mengatur tata cara perceraian secara benar. Dalam konteks perceraian,

⁸ Hilman Hadikusuma, *Hukum Perkawinan Indonesia Menurut Perundangan, Hukum Adat, Hukum Agama*, (Bandung: Mandar Maju, 2017), hal 171

⁹ Sriono, "Ketentuan-Ketentuan dalam Perceraian Berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan", *Jurnal Ilmiah "Advokasi"* Vol. 02. No. 01. Maret 2016, ISSN Nomor 2337-7261, hal 87

¹⁰ Fenni Febiana, "Formulasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dalam Persinggungan antara Negara dan Agama", *Jurnal Millah* Vol. XVI, No. 2, Februari 2017, hal 327. Lihat juga Agoes Dario, "Memahami Psikologi Perceraian dalam Kehidupan Keluarga", *Jurnal Psikologi* Vol. 2 No. 2, Desember 2014, hal 94

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 menganut asas “mempersulit perceraian“.

Selain asas “mempersulit perceraian“, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 juga menganut beberapa asas lainnya, yaitu “asas sukarela, partisipasi keluarga, poligami dibatasi secara ketat, kematangan calon mempelai, dan asas memperbaiki derajat kaum wanita”. Asas mempersulit perceraian adalah untuk merealisasikan tujuan perkawinan. Penjelasan Umum Undang-Undang Perkawinan pada Nomor 4 huruf e menegaskan: oleh karena tujuan perkawinan adalah terbentuknya keluarga yang bahagia, kekal dan sejahtera, maka Undang-Undang ini menganut prinsip untuk mempersulit terjadinya perceraian. Untuk memungkinkan terjadinya perceraian, harus ada argumentasi atau alasan-alasan tertentu serta harus dilakukan di depan sidang pengadilan. Penjabarannya dengan mengacu pada Pasal 39 Undang-Undang Perkawinan.

Menurut Abdul Kadir Muhammad, UU No. 1 Tahun 1974 pada dasarnya mempersulit terjadinya perceraian, dengan alasan karena: 1) Perkawinan itu tujuannya suci dan mulia, sedangkan perceraian adalah perbuatan yang dibenci oleh Tuhan; 2) Untuk membatasi kesewenang-wenangan suami terhadap istri; 3) Untuk mengangkat derajat dan martabat istri (wanita), sehingga setaraf dengan derajat dan martabat suami.¹¹

Prinsip tidak mempermudah hukum perceraian juga terkandung yaitu dalam Pasal 39 ayat (2) UU No. 1 Tahun 1974 yang memuat ketentuan

¹¹ Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2017, hal 109

imperatif (memaksa) bahwa untuk melakukan perceraian harus ada cukup alasan, bahwa antara suami istri itu tidak akan hidup rukun sebagai suami istri. Kemudian, ketentuan imperatif dalam Pasal 39 ayat (2) UU No. 1 Tahun 1974 telah dijabarkan dalam Pasal 19 PP No. 9 Tahun 1975, yang menentukan alasan-alasan hukum perceraian. Sebagai bahan pembanding, penulis ketengahkan tabel tentang data angka perceraian di Pengadilan Agama yurisdiksi Pengadilan Tinggi Agama Semarang sebagai berikut:

Tabel 1.1
Rekapitulasi Data Perkara Perceraian yang Diterima dari Seluruh
Pengadilan Agama Di Wilayah Hukum Pengadilan Tinggi Agama
Semarang: Tahun 2015-2017.¹²

Tahun	Perceraian		Jumlah perkara Perceraian	Perkara lainnya	Jumlah Perkara
	Cerai Talak	Cerai Gugat			
2015	19423	38531	57954	2366	60320
2016	20526	41348	61874	3293	65167
2017	21418	45671	67089	4151	71240

Sumber data: Laporan PTA Semarang Tahun 2015-2017

Data tersebut di atas menunjukkan perkara perceraian cukup tinggi dan jumlahnya dari tahun ketahun meningkat. Pengadilan Agama Kota Semarang, Jawa Tengah, telah memutus 1.626 kasus cerai sepanjang semester I 2017. Juru bicara Pengadilan Agama Kota Semarang M Syukri mengatakan, perkara yang sudah diputus tersebut merupakan sisa kasus tahun lalu yang belum sempat divonis serta perkara yang baru masuk di 2017. Sementara untuk

¹² Perkara yang diputus PA se wilayah hukum PTA Semarang Tahun 2015, 2016, 2017.

perkara yang ditangani di sepanjang periode tersebut tercatat mencapai 1.453 kasus. Ia mengakui pengadilan tidak mudah dalam menangani perkara perceraian. Namun, lanjut dia, dari sekian banyak perkara yang ditangani, hanya sekitar 1% yang bisa berakhir damai. Ia menuturkan sebagian besar perkara cerai didominasi oleh gugatan istri. Selain itu, kata dia, rata-rata gugatan cerai yang diajukan didasarkan atas masalah ekonomi.¹³

Januari s/d Desember 2018, penyebab terjadinya perceraian di PA Semarang: karena perselisihan terus 102, ekonomi 75. Perceraian yang diterima 736 (Cerai Talak), 213 (Cerai Gugat), tidak diterima 10 (Cerai Talak), 4 (Cerai Gugat), banding 25, selesai secara litigasi 700 (Cerai Talak), 200 (Cerai Gugat), melalui mediasi/non litigasi 36 (Cerai Talak), 13 (Cerai Gugat). Banding karena persoalan anak 11, karena harta gono gini 14.¹⁴

Prinsip mempersulit terjadinya perceraian sangat sesuai dengan tujuan perkawinan sebagaimana ditegaskan bunyi Pasal 1 UU No. 1 Tahun 1974 yaitu membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal. Dengan demikian seharusnya (*das sollen*) Pengadilan Agama mempersulit terjadinya perceraian, namun dalam realitanya (*das sein*) masih banyak terjadinya peristiwa perceraian. Sebagai buktinya, belakangan ini angka perceraian makin meningkat, padahal mediasi telah dilakukan secara maksimal, namun kenyataannya tidak sedikit yang gagal. Dengan memperhatikan dan mencermati paparan tersebut di atas, peneliti memilih Judul: “Implementasi Asas Mempersulit Perceraian Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974

¹³ Dirjen Badan Peradilan Agama (Badilag.net): <https://www.pa-Semarang.go.id/>, Diakses tanggal 9 Juli 2018 jam 10.30 WIB.

¹⁴ Arsip PA Semarang

Tentang Perkawinan (Studi Analisis Pengadilan Agama dalam Yurisdiksi PTA Semarang)”

B. Perumusan Masalah

Sesuai dengan latar belakang, maka sebagai perumusan masalah:

1. Bagaimana implementasi prinsip mempersulit perceraian di PA Semarang?
2. Apa saja faktor-faktor yang menghambat Pengadilan Agama Semarang dalam mengimplementasikan prinsip mempersulit perceraian dalam UU No. 1 Tahun 1974 dan solusinya?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan di atas, tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi prinsip mempersulit perceraian di Pengadilan Agama Semarang
2. Mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang menghambat Pengadilan Agama Semarang dalam mengimplementasikan prinsip Mempersulit perceraian dalam UU No. 1 Tahun 1974
3. Untuk mencari solusi menekan angka perceraian

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini sebagai berikut:

1. Kegunaan teoretis, penelitian ini sebagai bagian dalam rangka pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum perdata di masa depan dalam bidang hukum keluarga.

2. Manfaat praktis, bagi Pengadilan Agama Semarang dapat dijadikan rujukan dan pertimbangan dalam mengimplementasikan prinsip mempersulit perceraian dalam penjelasan umum UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

E. Terminologi

1. Perceraian

Secara bahasa, perceraian adalah perpisahan, putusya hubungan sebagai suami istri.¹⁵ Terminologi, menurut Fuad Said, perceraian adalah putusya hubungan pernikahan antara suami istri.¹⁶ Menurut Subekti, perceraian adalah penghapusan perkawinan dengan putusan hakim, atau tuntutan salah satu pihak dalam perkawinan itu.¹⁷

2. Prosedur Perceraian

Perspektif Unndang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan membedakan antara cerai talak dengan cerai gugat. Cerai gugat diajukan ke pengadilan oleh pihak istri, sedangkan cerai talak diajukan oleh pihak suami ke pengadilan dengan memohon agar diberi izin untuk mengucapkan ikrar talak kepada istrinya dengan suatu alasan yang telah disebutkan.

a. Cerai Talak (Permohonan)

Versi Pasal 66 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 3

¹⁵ Depdiknas, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2014, hal 208-209

¹⁶ Fuad Said, *Perceraian Menurut Hukum Islam*, Pustaka al-Husna, Jakarta, 1994, hal 1

¹⁷ Subekti, *Pokok-pokok Hukum Perdata*, PT Internasa, Jakarta, 2011, hal 43

Tahun 2006, dan diubah lagi dengan Undang-undang Nomor 50 Tahun 2009 Tentang Peradilan Agama menyatakan:

- (1) Suami beragama Islam yang akan menceraikan isterinya mengajukan permohonan kepada pengadilan untuk mengadakan sidang guna menyaksikan ikrar talak.

Dalam rumusan Pasal 14 PP Nomor 9 Tahun 1975 dijelaskan beserta pengadilan tempat permohonan itu diajukan.

Suami yang telah melangsungkan perkawinan dalam ketentuan agama Islam, yang akan menceraikan isterinya, mengajukan surat kepada pengadilan di tempat tinggalnya, yang berisi pemberitahuan bahwa ia bermaksud menceraikan isterinya disertai dengan alasan-alasannya serta meminta kepada pengadilan agar diadakan sidang untuk keperluan itu.

Menurut Pasal 66 ayat (2), (3), (4), dan (5) Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama, yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006, dan diubah lagi dengan Undang-undang Nomor 50 Tahun 2009 menjelaskan: untuk permohonan sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) diajukan kepada pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman termohon kecuali apabila termohon dengan sengaja meninggalkan tempat kediaman yang ditentukan bersama tanpa izin pemohon. Jika termohon bertempat kediaman di luar negeri, permohonan diajukan kepada pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman pemohon. Andaikata pemohon dan termohon bertempat kediaman di luar negeri, maka permohonan diajukan kepada pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat perkawinan mereka dilangsungkan atau kepada Pengadilan Agama Jakarta Pusat. Adapun permohonan soal penguasaan

anak, nafkah anak, nafkah isteri, dan harta bersama suami isteri dapat diajukan bersama-sama dengan permohonan cerai talak ataupun sesudah ikrar talak diucapkan.

Muatan dari permohonan tersebut, Pasal 67 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama, yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006, dan diubah lagi dengan Undang-undang Nomor 50 Tahun 2009 menyatakan:

Permohonan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 66 di atas memuat nama, umur, dan tempat kediaman pemohon, yaitu suami, dan termohon yaitu isteri; alasan-alasan yang menjadi dasar cerai talak. (Lihat Pasal 19 PP Nomor 9/1975 jo. Pasal 116 KHI).

Untuk permohonan ini, Pengadilan Agama dapat mengabulkan atau menolak permohonan tersebut, dan terhadap keputusan tersebut dapat diminta upaya hukum banding dan kasasi (Pasal 130 KHI). Tampaknya pasal ini, lebih mempertimbangkan soal kompetensi relatif — wewenang kewilayahan —, belum menjangkau pada materi permohonan itu sendiri.

Untuk langkah berikutnya adalah pemeriksaan oleh pengadilan. Pasal 68 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama, yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006, dan diubah lagi dengan Undang-undang Nomor 50 Tahun 2009 menyebutkan:

- 1) Untuk pemeriksaan permohonan cerai talak dilakukan oleh Majelis Hakim selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah berkas atau surat permohonan cerai talak didaftarkan di Kepaniteraan.
- 2) Adapun pemeriksaan permohonan cerai talak dilakukan dalam sidang tertutup.

Dalam rumusan Pasal 15 PP Nomor 9/1975 dinyatakan: Pengadilan yang bersangkutan mempelajari isi surat yang dimaksud Pasal 14, dan dalam waktu selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari memanggil pengirim surat dan juga isterinya untuk meminta penjelasan tentang segala sesuatu yang berhubungan dengan maksud perceraian (Lihat 131 KHI ayat (1)).

Langkah berikutnya, diatur dalam Pasal 70 Undang-undang Peradilan Agama sebagaimana dirinci dalam Pasal PP 16 Nomor 9/1975:

- (1) Pengadilan setelah berkesimpulan bahwa kedua belah pihak tidak mungkin lagi didamaikan dan telah cukup alasan perceraian maka pengadilan menetapkan bahwa permohonan tersebut dikabulkan.
- (2) Terhadap penetapan sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1), isteri dapat mengajukan banding.
- (3) Setelah penetapan tersebut memperoleh kekuatan hukum tetap, pengadilan menentukan hari sidang penyaksian ikrar talak, dengan memanggil suami dan isteri atau wakilnya untuk menghadiri sidang tersebut.
- (4) Dalam sidang itu suami atau wakilnya yang diberi kuasa khusus dalam suatu akta otentik untuk mengucapkan ikrar talak, mengucapkan ikrar talak yang dihadiri oleh isteri atau kuasanya.
- (5) jika isteri telah mendapat panggilan secara sah atau patut, tetapi tidak datang menghadap sendiri atau tidak mengirim wakilnya, maka suami atau wakilnya dapat mengucapkan ikrar talak tanpa hadirnya isteri atau wakilnya,
- (6) Jika suami dalam tenggang waktu 6 (enam) bulan sejak ditetapkan hari sidang penyaksian ikrar talak tidak datang menghadap sendiri atau tidak mengirim wakilnya, meskipun telah mendapat panggilan secara sah atau patut maka gugurlah kekuatan penetapan tersebut,

dan perceraian tidak dapat diajukan lagi berdasarkan alasan yang sama.¹⁸

Selanjutnya diatur dalam Pasal 17 PP Nomor 9/1975:

Sesaat setelah dilakukan sidang pengadilan untuk menyaksikan perceraian yang dimaksud dalam Pasal 16, ketua pengadilan membuat Surat Keterangan tentang terjadinya perceraian tersebut. Surat keterangan itu dikirimkan kepada Pegawai Pencatat di tempat perceraian itu terjadi untuk diadakan pencatatan perceraian.

Isi Pasal 17 PP Nomor 9/1975 tersebut kemudian dirinci dalam Pasal 131 ayat(5) KHI:

Setelah sidang penyaksian ikrar talak, Pengadilan Agama membuat penetapan tentang terjadinya talak rangkap empat yang merupakan bukti perceraian bagi bekas suami dan isteri. Helai pertama beserta surat ikrar talak dikirimkan kepada pegawai pencatat nikah yang mewilayahi tempat tinggal suami untuk diadakan pencatatan, helai kedua dan ketiga masing-masing diberikan kepada suami isteri, dan helai keempat disimpan oleh Pengadilan Agama.

Mengenai teknik pengiriman, Pasal 84 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama, yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006, dan diubah lagi dengan Undang-undang Nomor 50 Tahun 2009 menyatakan sebagai berikut:

- (1) Panitera Pengadilan atau pejabat Pengadilan yang ditunjuk berkewajiban selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari mengirimkan satu helai salinan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, tanpa bermeterai kepada Pegawai Pencatat Nikah yang wilayahnya meliputi tempat kediaman penggugat dan tergugat, untuk mendaftarkan putusan perceraian dalam sebuah daftar yang disediakan untuk itu.
- (2) Apabila perceraian dilakukan di wilayah yang berbeda dengan wilayah Pegawai Pencatat Nikah tempat perkawinan dilangsungkan maka satu helai salinan putusan sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap tanpa bermeterai dikirimkan pula kepada Pegawai Pencatat Nikah di tempat perkawinan

¹⁸ Lihat Pasal 131 ayat (2), (3) dan (4) KHI

dilaksanakan dan oleh Pegawai Pencatat Nikah tersebut dicatat pada bagian pinggir daftar catatan perkawinan.

- (3) Apabila perkawinan dilaksanakan di luar negeri maka satu helai salinan putusan sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) disampaikan pula kepada Pegawai Pencatat Nikah di tempat didaftarkan perkawinan mereka di Indonesia. Panitera berkewajiban memberikan akta cerai sebagai surat bukti cerai kepada para pihak selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari terhitung setelah putusan yang memperoleh kekuatan hukum tetap tersebut diberitahukan kepada para pihak.

b. Cerai Gugat

Pada Bab I tentang Ketentuan Umum huruf i diterangkan, *khulu'* adalah perceraian yang terjadi atas permintaan isteri dengan memberikan tebusan atau *iwadd* kepada dan atas persetujuan suaminya. Jadi dengan demikian *khulu'* termasuk dalam kategori cerai gugat. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9/1975 yang merupakan peraturan pelaksanaan UU No. 1/1974 dalam hal teknis, yang menyangkut kompetensi wilayah pengadilan—seperti dalam cerai talak — mengalami perubahan. Hal ini tampak dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam di Indonesia. Pertama, dalam PP Nomor 9/1975 gugatan perceraian bisa diajukan oleh suami atau isteri, maka dalam UU No. 7/1989 dan Kompilasi, gugatan perceraian diajukan oleh isteri (atau kuasanya). Kedua, prinsipnya pengadilan tempat mengajukan gugatan perceraian dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9/1975 diajukan di pengadilan yang mewilayahi tempat tergugat, maka dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama, yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006, dan diubah lagi dengan Undang-undang Nomor 50 Tahun 2009 dan Kompilasi Hukum Islam, di Pengadilan

yang mewilayahi tempat kediaman penggugat. Untuk penjelasan selengkapnya diuraikan berikut ini.

Pasal 73 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama, yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006, dan diubah lagi dengan Undang-undang Nomor 50 Tahun 2009 menyatakan:

- (1) Gugatan perceraian diajukan oleh isteri atau kuasanya kepada pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat, kecuali apabila penggugat dengan sengaja meninggalkan tempat kediaman bersama tanpa izin tergugat.
- (2) Dalam hal penggugat bertempat kediaman di luar negeri, gugatan perceraian diajukan kepada pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman tergugat.
- (3) Dalam hal penggugat dan tergugat bertempat kediaman di luar negeri, maka gugatan diajukan kepada pengadilan yang daerah hukumnya meliputi perkawinan mereka dilangsungkan atau kepada Pengadilan Agama Jakarta Pusat.¹⁹

Berikutnya diatur mengenai alat-alat bukti yang menguatkan alasan-alasan diajukannya gugatan. Hanya Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan menambahkan masalah tempat mengajukan gugatan kaitannya dengan alasan-alasannya.

Pasal 21 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan:

- (1) Gugatan perceraian karena alasan tersebut dalam Pasal 19 huruf b — pelanggaran ta'lik talak, pen. — diajukan kepada pengadilan di tempat kediaman penggugat.
- (2) Gugatan tersebut dalam ayat (1) dapat diajukan setelah lampau 2 (dua) tahun terhitung sejak tergugat meninggalkan rumah.
- (3) Gugatan dapat diterima apabila tergugat menyatakan atau menunjukkan sikap tidak mau lagi kembali ke rumah kediaman bersama.

¹⁹ Lihat Pasal 132 KHI jo. PP Nomor 9/1975 Pasal 20.

Pasal 22 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan:

- (1) Gugatan perceraian karena alasan tersebut dalam Pasal 19 huruf f — suami isteri terus-menerus dalam perselisihan diajukan kepada pengadilan di tempat kediaman tergugat.
- (2) Gugatan tersebut dalam ayat (1) dapat diterima apabila telah cukup jelas bagi pengadilan mengenai sebab-sebab perselisihan dan pertengkaran itu dan setelah mendengar pihak keluarga serta orang-orang yang dekat dengan suami isteri itu.

Adapun yang menyangkut alasan-alasan dan dukungan alat buktinya, dijelaskan dalam Pasal 74,75 dan 76 UU No. 7/1989 dan Pasal 133, 134 dan 135 Kompilasi Hukum Islam

3. Akibat Hukum

Dalam pasal 41 Undang-undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 dinyatakan: akibat putusnya perkawinan karena perceraian ialah:

- a. Baik ibu atau bapak tetap berkewajiban memelihara dan mendidik anak-anaknya, semata-mata berdasarkan kepentingan anak bilamana ada perselisihan mengenai penguasaan anak-anak pengadilan memberi keputusannya.
- b. Bapak yang bertanggungjawab atas semua biaya pemeliharaan dan pendidikan yang diperlukan anak itu: bilamana bapak dalam kenyataan tidak dapat memenuhi kewajiban tersebut, pengadilan dapat menentukan bahwa ibu ikut memikul biaya tersebut.
- c. Pengadilan dapat mewajibkan kepada bekas suami untuk memberikan biaya penghidupan dan/atau menentukan sesuatu kewajiban bagi bekas isteri.

Yang perlu ditegaskan di sini adalah bahwa terdapat perbedaan

antara tanggung jawab pemeliharaan yang bersifat material, dan tanggung jawab pengasuhan. Jika ketentuan pasal 41 UU Perkawinan tersebut lebih memfokuskan kepada kewajiban dan tanggung jawab material yang menjadi beban suami atau bekas suami jika mampu, namun di sisi lain apabila terjadi bahwa suami tidak mampu, pengadilan dapat menentukan lain.

Kompilasi mengaturnya secara lebih rinci dalam pasal 105 sebagai berikut: Dalam hal terjadinya perceraian:

- a. Pemeliharaan anak yang belum *mumayyiz* atau belum berumur 12 tahun adalah hak ibunya;
- b. Pemeliharaan anak yang sudah *mumayyiz* diserahkan kepada anak untuk memilih di antara ayah atau ibunya sebagai pemegang hak pemeliharaannya;
- c. Biaya pemeliharaan ditanggung oleh ayahnya.

4. Putusan Pengadilan

Putusan Pengadilan adalah suatu pernyataan yang diucapkan oleh hakim dalam persidangan dan bertujuan untuk mengakhiri sekaligus menyelesaikan suatu perkara atau sengketa para pihak.²⁰

- a. Menurut Andi Hamzah putusan adalah hasil atau kesimpulan dari suatu perkara yang telah dipertimbangkan dengan masak-masak yang dapat berbentuk putusan tertulis maupun lisan.²¹

²⁰Ahmad Mujahidin, *Pembaharuan Hukum Acara Peradilan Agama*, Bogor: Ghali Indonesia, 2012, hal 227. Baca juga dalam tulisan AM. Mujahidin: *Legal Reasoning dan legal Thinking Sebagai Bentuk Pertimbangan Hukum dalam Pembuatan Putusan*", dimuat dalam Bulletin Berkala Hukum dan Peradilan Nomor 15 Tahun 2004, Penerbit Direktorat Pembinaan Peradilan Agama Depag RI, hal 26

²¹Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986, hal 485

- b. Sudikno Mertokusumo, putusan itu adalah suatu pernyataan oleh hakim sebagai pejabat negara yang diberi wewenang untuk itu dan diucapkan di dalam persidangan yang terbuka untuk umum dengan tujuan untuk menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara pihak yang berperkara.²²
- c. A. Mukti Arto memberi definisi terhadap putusan, yaitu pernyataan hakim yang dituangkan dalam bentuk tertulis dan diucapkan oleh hakim dalam sidang terbuka untuk umum, sebagai hasil dari pemeriksaan perkara gugatan (*kontentius*).²³
- d. H. Roihan A. Rasyid, menerangkan lebih lanjut tentang pengertian putusan ini sebagai berikut: "Putusan disebut *vonnis* (Belanda) atau *al-Qada'u* (Arab) yaitu produk Pengadilan Agama karena adanya dua pihak yang berlawanan dalam perkara, yaitu penggugat dan tergugat. Produk pengadilan semacam ini biasa diistilahkan dengan produk peradilan yang sesungguhnya atau *jurisdictio contentiosa*."²⁴
- e. Penjelasan pasal 60 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 memberi definisi tentang putusan sebagai berikut: "Putusan adalah keputusan Pengadilan atas perkara gugatan berdasarkan adanya suatu sengketa".²⁵
- f. Menurut Gemala Dewi putusan ialah pernyataan hakim yang dituangkan

²² Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 2002, hal 202

²³ H.A. Mukti Arto, *Praktik Perkara Perdata Pada Pengadilan Agama*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Cet. 1., 1996, hal 245

²⁴ H. Roihan A. Rasyid, *Hukum Acara Peradilan Agama*, Jakarta: Rajawali Pers, 1991, hal 195

²⁵ Keterangan lebih lanjut dapat dilihat dalam M. Yahya Harahap, *Kedudukan Kewenangan dan Acara Peradilan Agama UU No. 7 Tahun 1989*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007, hal 307

dalam bentuk tertulis dan diucapkan oleh hakim dalam sidang terbuka untuk umum, sebagai suatu produk pengadilan (agama) sebagai hasil dari suatu pemeriksaan perkara gugatan berdasarkan adanya suatu sengketa.²⁶

Menurut penulis, putusan pengadilan/hakim adalah suatu pernyataan pejabat Negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang berwenang yang diucapkan dalam persidangan terbuka untuk umum. Tujuannya untuk mengakhiri dan menyelesaikan sengketa.

F. Metode Penelitian

Penelitian hukum adalah segala aktivitas seseorang untuk menjawab permasalahan hukum yang bersifat akademik dan praktisi, baik yang bersifat asas-asas hukum, norma-norma hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, maupun yang berkenaan dengan kenyataan hukum dalam masyarakat.²⁷

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian doktrinal (yuridis normatif),²⁸ dan yuridis empiris/sosiologis karena mengkaji dan

²⁶ Gemala Dewi, ed., *Hukum Acara Perdata Peradilan Agama di Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2005, hal 156

²⁷ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014, hal 19. Esmi Warasih, dkk, *Penelitian Hukum Interdisipliner*, Yogyakarta: Thafa Media, 2016, hal 136. Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2010, hal 35

²⁸ Menurut Soerjono Soekanto dan Ronny Hanitijo Soemitro, penelitian hukum dari sudut tujuannya dapat dibedakan dalam dua macam, yaitu penelitian hukum normatif dan empiris. Penelitian hukum normatif atau doktrinal atau *legal research* adalah penelitian hukum yang menggunakan sumber data sekunder yakni sumber data yang diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan. Penelitian ini menekankan pada langkah-langkah spekulatif teoritis dan analisis normatif kualitatif, sedangkan penelitian hukum empiris/sosiologis adalah penelitian hukum yang menggunakan sumber data lapangan. Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1986, hal 51. Rony Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2010, hal 10. Salim dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013, hal 12. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo

menganalisis Pengadilan Agama dalam yurisdiksi PTA Semarang dalam mengimplementasikan prinsip mempersulit perceraian dalam penjelasan umum UU No. 1 Tahun 1974. Penelitian ini merupakan penelitian lapangan (*field research*) yang bersifat kualitatif.²⁹ Alasan menggunakan penelitian lapangan adalah karena penelitian ini ditujukan untuk memahami implementasi prinsip mempersulit perceraian di Pengadilan Agama dalam yurisdiksi PTA Semarang.

2. Jenis dan Sumber Data

Sumber data penelitian ini terdiri dari:

- a. Data primer, yakni data yang diperoleh dari praktek hukum/hukum empirik,³⁰ dalam hal ini hasil wawancara dengan beberapa informan/responden, antara lain: Ketua Pengadilan Agama, Hakim, Panitera, Mediator, Advokat/Pengacara, para pihak yang berperkara tentang perceraian di Pengadilan Agama dalam yurisdiksi Pengadilan Agama Semarang. Wawancara ini menggunakan pedoman wawancara tidak terstruktur. Selain wawancara, maka peneliti menggunakan observasi partisipan (*participant observation*) dengan pedoman observasi.

Persada, 2013, hal 14. Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke-20*, Bandung: Alumni, 2012, hal 130

²⁹Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2012), halaman. 20. Kaelan, *Metode Penelitian Agama: Kualitatif Interdisipliner*, Yogyakarta: Paradigma, 2012, hal 10

³⁰ Data primer adalah data yang diperoleh dari sumbernya langsung maupun dari sumber pertama, yakni dengan mempelajari tingkah laku warga masyarakat setempat yakni dengan melalui penelitian. Lihat Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*. UI Press, Jakarta, 1998, hal 12

b. Data sekunder, yakni data yang diperoleh dari studi pustaka dan studi dokumenter guna mendapatkan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Data sekunder yang peneliti gunakan dalam penelitian ini adalah terdiri atas:

1) Bahan hukum primer, yakni bahan-bahan hukum yang mengikat seperti :

a) UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

b) KHI Inpres No. 1 Tahun 1991

c) Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan

d) KUH Perdata

2) Bahan-bahan hukum sekunder, yakni bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer³¹ seperti Tafsir Al-Quran, Al-Hadits, kitab-kitab Fiqih, buku-buku, hasil penelitian, jurnal ilmiah, jurnal hukum, majalah hukum, artikel ilmiah, dan makalah hasil seminar.

3) Bahan hukum tersier, yakni bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, dalam hal ini adalah kamus hukum, kamus bahasa indonesia, kamus bahasa inggris, dan sebagainya.

³¹ Ronny Hanitjo Soemitro, *op. cit.*, hal 10

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara studi pustaka, observasi lapangan dan wawancara (di PA Semarang; Senin Rabu, Kamis; dengan Bapak Mahudi, Hakim PA Semarang tanggal 14 November 2018; Bapak M. Syukri, Hakim PA Semarang tanggal 28 September 2018; Bapak Yanuar Bagus, Pengacara dan Penasihat Hukum yang sering berpraktik di Pengadilan agama Semarang, tanggal 16 November 2018; Bapak Ma'mun, Hakim PA Semarang tanggal 27 September 2018; Bapak Anis Fuadz, Hakim PA Semarang tanggal 26 September 2018; Ahmad Adib, Hakim PA Semarang tanggal 24 September 2018; Bapak Asep Imadudin, Hakim PA Semarang tanggal 24 September 2018; Bapak Asy'ari, Hakim PA Semarang tanggal 23 September 2018; Bapak Ahmad Manshur Noor, Hakim PA Semarang tanggal 22 September 2018; Bapak Rifa'i, Hakim PA Semarang tanggal 22 September 2018; Bapak Zainal Arifin, Hakim PA Semarang tanggal 21 September 2018; Bapak Mashudi .

Data yang dimaksud dalam penelitian ini, sebagaimana dikemukakan oleh Bahder Johan Nasution,³² adalah apa yang ditemukan dalam struktur dan materi hukum positif yang diperoleh dari kegiatan mempelajari bahan-bahan hukum terkait (ilmu hukum normative), maupun fakta sosial berupa masalah yang berkembang di tengah masyarakat yang memiliki signifikansi sosiologis (ilmu hukum empiris).

4. Metode Analisis Data

Data dianalisis secara kualitatif, dan menurut Bogdan dan Taylor *"qualitative methodologies refer to research procedures which produce*

³² Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2008, hal 166

descriptive data, people's own written or spoken words and observable behavior" (metodologi kualitatif adalah sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati).³³ Menurut Mudjahirin Thohir data kualitatif adalah kumpulan informasi yang ciri-cirinya berwujud kata-kata dan bukan rangkaian angka-angka.³⁴

Berpijak pada pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang berisi narasi terhadap peristiwa sosial yang ada. Melalui penelitian ini semua akan dianalisis secara holistik guna menghasilkan penelitian yang komprehensif, sebagai pendekatannya adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)³⁵ dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*).³⁶ Dimaksud pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu pendekatan UU Perkawinan Nomor 1/1974 tentang Perkawinan, dan Kompilasi Hukum Islam.

Teknik ini berkaitan erat dengan pendekatan masalah, spesifikasi penelitian dan jenis data yang dikumpulkan. Atas dasar itu, maka metode analisis data penelitian ini bersifat deskriptif analisis. Menurut Soejono dan Abdurrahman penelitian deskriptif dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan/melukiskan

³³Robert Bogdan and Steven J. Taylor, *Introduction to Qualitative Research Methods*, New York, 1975, hal 4. Soejono dan Abdurrahman, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, 2013, hal 26

³⁴Mudjahirin Thohir, *Metodologi Penelitian Sosial Budaya Berdasarkan Pendekatan Kualitatif*, Semarang: Fasindo Press, 2013, hal 125. Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2014, hal 6

³⁵Peter Mahmud Marzuki, *op.cit.*, hal 96

³⁶Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Anggota IKAPI, 2012, hal 300

keadaan subjek/objek penelitian (seseorang, lembaga, masyarakat, dan lain-lain) pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya.³⁷ Penerapan metode deskriptif analisis yaitu dengan mendeskripsikan: *pertama*, implementasi prinsip mempersulit perceraian di Pengadilan Agama dalam yurisdiksi PTA Semarang. *Kedua*, faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya perceraian. *Ketiga*, pertimbangan hakim dalam memutus perkara perceraian

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penelitian ini terdiri dari empat bab yang masing-masing menampakkan titik berat yang berbeda, namun dalam satu kesatuan yang saling mendukung dan melengkapi.

Untuk bab awal, penulis mulai dengan pendahuluan yang merupakan garis besar dari keseluruhan pola berpikir dan dituangkan dalam konteks yang jelas serta padat. Berdasarkan dasar itu deskripsi penelitian diawali dengan latar belakang yang terangkum di dalamnya tentang apa yang menjadi alasan memilih judul, fenomena yang terjadi dan menariknya penelitian ini. Dengan penggambaran secara sekilas sudah dapat ditangkap substansi penelitian. Kemudian untuk lebih memperjelas maka dikemukakan pula rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian baik ditinjau secara teoretis maupun praktis. Penjelasan ini akan mengungkap seberapa jauh signifikansi tulisan ini.

Selanjutnya untuk memperjelas istilah-istilah yang ada dalam judul, maka

³⁷Soejono dan Abdurrahman, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, 2013, hal 23 Menurut Bambang Sunggono, penelitian deskriptif pada umumnya bertujuan untuk mendeskripsikan secara sistematis, faktual dan akurat terhadap suatu populasi atau daerah tertentu, mengenai sifat-sifat, karakteristik-karakteristik atau faktor-faktor tertentu. Lihat Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2017, hal 35

dibentangkan pula terminologi. Untuk metode penelitian diungkap apa adanya dengan harapan dapat diketahui apa yang menjadi jenis dan pendekatan penelitian, sumber dan jenis data, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis data. Selanjutnya dikemukakan pula sistematika penulisan. Dengan demikian, dalam bab pertama ini tampak penggambaran isi penelitian secara keseluruhan namun dalam satu kesatuan yang ringkas dan padat guna menjadi pedoman untuk bab kedua, ketiga, keempat, dan kelima.

Tinjauan pustaka diketengahkan dalam bab kedua yang di dalamnya membahas secara umum tentang: makna perceraian, prosedur perceraian, akibat hukum perceraian, dan prinsip-prinsip perkawinan dalam UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Selanjutnya dikemukakan pula penelitian terdahulu.

Hasil penelitian dan pembahasan diketengahkan dalam bab ketiga. Bab ini merupakan jawaban dari perumusan masalah yang dalam penelitian ini ada tiga yaitu: implementasi prinsip mempersulit perceraian di Pengadilan Agama dalam yurisdiksi PTA Semarang; faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya perceraian di Pengadilan Agama dalam yurisdiksi PTA Semarang; pertimbangan hakim dalam memutus perkara perceraian di Pengadilan Agama dalam yurisdiksi PTA Semarang.

Penutup yang meliputi kesimpulan, dan saran yang relevan dengan penelitian ini diketengahkan dalam bab keempat.