

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kelangsungan hidup suatu perkawinan secara idealnya tidak dapat dilepaskan dari kerangka dasar keberadaan perkawinan itu sendiri, sekaligus sebagai tujuan dari perkawinan, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 1 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan (selanjutnya disingkat dengan Undang-undang Perkawinan) bahwa perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Dalam realitanya hubungan suami istri yang dilandasi ikatan yang sakral dan fundamental tersebut di atas, tidak semuanya berhasil, hal ini disebabkan adanya permasalahan yakni terjadinya ketidak harmonisan antara suami istri tersebut, diantaranya adanya sikap saling menyalahkan, egoisme, kondisi ekonomi untuk membutuhkan keluarga yang sudah tidak mencukupi, kecemburuan, perselingkuhan, menang sendiri, kekerasan dalam rumah tangga dan lain-lain yang terancam runtuhnya rumah tangga, sehingga berakibat putusnya perkawinan yang ditandai dengan perceraian.

Perceraian (divorce) merupakan suatu peristiwa perpisahan secara resmi antara pasangan suami-istri dan mereka berketetapan untuk tidak menjalankan tugas dan kewajiban sebagai suami-istri. Mereka tidak lagi hidup dan tinggal serumah bersama, karena tidak ada ikatan yang resmi (Dariyo, 2004: 94). Dalam ketentuan Pasal 38 Undang-undang Perkawinan dan Pasal 113 Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 Tentang Kompilasi Hukum Islam ditentukan 3 (tiga) hal penyebab putusnya perkawinan: (1) Kematian, putusnya perkawinan karena kematian adalah berakhirnya perkawinan yang disebabkan salah satu pihak yaitu suami dan istri meninggal dunia. (2) Perceraian, putusnya perkawinan karena perceraian dapat terjadi karena dua hal yaitu, (a) Talak adalah ikrar suami dihadapan Pengadilan Agama yang menjadi salah satu sebab putusnya

perkawinan dan (b) berdasarkan gugatan perceraian yaitu perceraian yang disebabkan adanya gugatan dari salah satu pihak, khususnya istri ke pengadilan, (3) keputusan Pengadilan yaitu berakhirnya perkawinan yang didasarkan atas putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Indonesia merupakan salah satu Negara dengan tingkat perceraian yang cukup tinggi. Faktor perceraian disebabkan banyak hal, mulai dari selingkuh, ketidak harmonisan, sampai pada faktor ekonomi. Menurut Dirjen Badan Peradilan Agama (BPA) Mahkamah Agung RI, H Wahyu Widiani, berdasarkan hasil rekapitulasi dari 33 Pengadilan Tinggi Agama (PTA) se-Indonesia sejak tahun 2005–2011 angka perceraian di Indonesia naik drastis hingga 70 % pertahun. Jika pada tahun 2005 angka perceraian hanya 55. 509 kasus, maka pada tahun 2011 menjadi 320.000 perkara.

Dalam masalah perkawinan dan perceraian telah diatur pada Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan. Tetapi lain halnya dengan perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Disebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil memiliki peraturan khusus yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 dan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) sehingga tidak mudah bagi pasangan untuk bercerai karena Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai abdi negara yang menjadi contoh bagi masyarakat.

Pegawai Negeri Sipil wajib memberikan contoh yang baik bagi bawahannya dan menjadi teladan sebagai warga negara yang baik dalam masyarakat termasuk dalam menyelenggarakan kehidupan keluarga (PP. No. 45 Tahun 1990). Selanjutnya dalam penjelasan umum Peraturan Pemerintah tersebut, disebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil adalah unsur Aparatur Negara, Abdi Negara dan Abdi Masyarakat yang harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat dalam tingkah laku, tindakan dan ketaatan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 dan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah salah satu upaya negara untuk mengatur perkawinan

dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Bagi Pegawai Negeri Sipil yang tidak melaksanakan peraturan tersebut maka akan ada sanksi, mulai dari sanksi administrasi hingga pada pemecatan sebagai Pegawai Negeri Sipil. Salah satu ketentuan yang ditetapkan adalah untuk melakukan perkawinan dan perceraian Pegawai Negeri Sipil harus memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat yang bersangkutan. Sesuai dengan SE BAKN Nomor 45/SE/1990 Romawi II angka 5 huruf (f) yang menyatakan: Bahwa Pegawai Negeri Sipil hanya dapat melakukan perceraian apabila ada alasan yang sah, yaitu salah satu alasan atau lebih sebagai berikut: “apabila antara suami istri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan untuk hidup rukun lagi dalam rumah tangga”.

Secara teoritis faktor pendidikan adalah salah satu faktor terpenting untuk mengukur status sosial ekonomi seseorang. Seseorang yang memiliki tingkat pendidikan yang tinggi diharapkan akan memiliki pemikiran yang luas, berani memperjuangkan sesuatu yang dianggap perlu diperjuangkan, dan juga berani menentukan pilihan kehidupan yang sesuai dengan keterampilan yang dimilikinya, sehingga dapat berkembang dengan baik.

Tetapi pada kenyataannya akhir-akhir ini sering mendengar banyak sekali kasus perceraian yang dilakukan oleh seseorang yang berpendidikan, salah satunya kalangan Pegawai Negeri Sipil yang melakukan perceraian yang dilatar belakangi oleh beberapa alasan, bahkan mungkin masalah yang ringan (sepele) bisa jadi bibit yang memicu terjadinya pertengkaran yang mengakibatkan perceraian. Sebagai contoh salah satu kasus yang disebabkan terjadinya perselisihan terus menerus antara suami atau istri dan tidak ada harapan untuk rukun kembali. Pihak tergugat maupun penggugat yang merupakan Pegawai Negeri Sipil wajib melakukan prosedur perceraian yang berlaku sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 dan Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 08/SE/1983 dan Nomor 48/SE/1990 Tentang Ijin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Pihak pengugat atau tergugat yang merupakan Pegawai Negeri Sipil harus melapor dan meminta surat ijin untuk melakukan perceraian, pertama melapor ke atasan dari atasan di lakukan mediasi (bimbingan) di teruskan kepada bupati dari bupati di

disposisi ke inspektorat, di inspektorat dilakukan proses mediasi terhadap pasangan yang akan melakukan perceraian melibatkan pihak keluarga dan orang terdekat. Setelah proses mediasi selesai hasil mediasi di rekomendasikan kepada Bupati sebagai bahan pertimbangan untuk membuat keputusan. Dari Bupati diserahkan kepada Badan Kepegawaian Daerah (BKD) lalu di proses di Pengadilan Agama. Apabila PNS yang melakukan perceraian tanpa mengikuti prosedur di atas akan dikenakan sanksi disiplin berat contohnya pemberhentian secara tidak hormat.

Berdasarkan informasi yang diterima oleh peneliti untuk melakukan perceraian bagi kalangan Pegawai Negeri Sipil melalui proses yang sangat panjang dan membutuhkan waktu yang cukup lama namun pada kenyatannya masih banyak terjadi kasus perceraian tetapi masih banyak juga Pegawai Negeri Sipil yang melakukan perceraian tanpa mengikuti prosedur yang berlaku. Berdasarkan data kasus perceraian pada inspektorat Kabupaten Bangkalan pada tiga tahun terakhir dalam jangka waktu 2014-2016 telah terjadi 30 kasus dan persentase terbanyak dari kalangan dinas pendidikan yaitu 70%. Hal ini sangat ironis di karenakan kalangan ini memiliki pendidikan yang tinggi dan seharusnya menjadi tauladan bagi masyarakat namun kenyatannya justru masih banyak dari kalangan ini yang melakukan perceraian.

Penyebab yang paling umum yang menjadi penyebab terjadinya perceraian dikalangan ini adalah masalah ekonomi dan kurangnya keharmonisan dalam rumah tangga. Masalah ekonomi merupakan faktor yang mempengaruhi kebahagiaan sebuah perkawinan, dalam masyarakat seorang suami memegang peran besar untuk menopang ekonomi keluarga mau tidak mau seorang suami harus berkerja agar mendapat penghasilan. Masih banyak kasus di mana seorang istri yang berkerja sebagai Pegawai Negeri Sipil dan suaminya tidak berkerja, hal ini lah yang sering menyebabkan konflik pertengkaran suami istri. Pada akhirnya terjadilah perceraian. Ada pula yang keduanya sama-sama bekerja namun masih terjadi pertengkaran yang diakibatkan ketidak adanya kecocokan dan tidak saling memahami sehingga keharmonisan keluarga menjadi terganggu, hal ini juga menjadi penyebab terjadinya perceraian. Hal inilah yang menarik untuk dikaji.

Dalam melakukan perceraian di kalangan Pegawai Negeri Sipil memiliki alur yang berbeda dengan perceraian pada umumnya.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas , rumusan masalah yang ingin peneliti ambil adalah:

Apa penyebab terjadinya kasus perceraian di kalangan pegawai negeri sipil?

1.3 Tujuan

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk mengetahui terjadinya perceraian dikalangan pegawai negeri sipil Kabupaten Bangkalan.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Teoritis

1. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai referensi, informasi bagi penelitian selanjutnya terkait dengan mekanisme perceraian di lingkungan Pegawai Negeri Sipil dan dampaknya terhadap kehidupan sosial di kalangan Pegawai Negeri Sipil Kabupaten Bangkalan.
2. Diharapkan dapat memberikan manfaat bagi dunia pendidikan untuk memperkaya dan menambah khasanah, referensi dalam ilmu pengetahuan khususnya ilmu sosial.
3. Bagi perguruan tinggi Universitas Trunojoyo Madura (UTM) diharapkan hasil penelitian ini dapat dijadikan referensi dalam mengetahui realitas sosial terutama perselingkuhan yang berakibat perceraian dikalangan Pegawai Negeri Sipil Kabupaten Bangkalan.

1.4.2 Praktis

1. Agar menjadi pandangan bagi mahasiswa kedepannya pada saat berkeluarga supaya tidak mengalami perceraian atau konflik dalam berkeluarga.

2. Agar menjadi pandangan bagi para Pegawai Negeri Sipil bahwasanya bercerai itu tidak semudah dan tidak menyenangkan yang dipikirkan.
3. Agar dapat dijadikan pedoman bagi para Pegawai Negeri Sipil untuk tidak lagi melakukan perceraian dalam keluarga dan untuk menjaga keharmonisan keluarga.