

**KREATIVITAS HAKIM DALAM MENERAPKAN PASAL 27 PERATURAN  
PEMERINTAH NOMOR 9 TAHUN 1975 TENTANG PELAKSANAAN UNDANG-  
UNDANG NOMOR 1 TAHUN 1974 TENTANG PERKAWINAN DI PENGADILAN  
AGAMA SLEMAN TAHUN 2018-2019**



**SKRIPSI**

**DISUSUN DAN DIAJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA UNTUK  
MEMENUHI SEBAGIAN DARI SYARAT-SYARAT MEMPEROLEH GELAR  
STRATA SATU  
DALAM ILMU HUKUM ISLAM**

**OLEH:**

**FATWI SHALIKHAN**

**15350092**

**PEMBIMBING:**

**YASIN BAIDI, S.Ag., M.Ag.**

**PRODI HUKUM KELUARGA ISLAM (AHWAL AL SYAKHSIYYAH)  
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA  
2021**

## ABSTRAK

Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 merupakan peraturan yang mengatur tentang proses pemanggilan terhadap Tergugat yang tidak diketahui keberadaan dan alamat tempat tinggalnya untuk perkara perceraian di Pengadilan Agama. Pengadilan Agama diberikan kebebasan untuk memilih menggunakan media mana untuk melakukan proses pemanggilan. Selain itu di dalam peraturan tersebut dijelaskan proses pemanggilan sampai sidang membutuhkan waktu 4 bulan. Waktu yang lama dalam proses pemanggilan dengan hasil dari panggilan yang tidak sesuai inilah yang menjadi *diskresi* hakim dalam menyelesaikan perkara tersebut dapat dilihat dari proses analisis hakim dalam memahami dan menafsirkan Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975. Karena peraturan pemerintah tersebut tidak menjelaskan alasan kenapa proses pemanggilan memerlukan waktu lama. Penelitian ini difokuskan untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang dapat diterapkan sehingga pemanggilan dalam perkara perceraian ghaib di Pengadilan Agama Sleman dapat terlaksana secara sederhana, cepat, dan biaya ringan.

Penelitian ini termasuk jenis penelitian lapangan (*field research*) dimana data yang diperoleh melalui wawancara kepada 1 (satu) hakim, 1 (satu) jurusita dan 1 (satu) panitera pengganti di Pengadilan Agama Sleman serta observasi langsung pada kasus dan tempat yang diteliti penyusun. Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan metode kualitatif, yaitu data yang dikumpulkan dideskripsikan dalam bentuk kata-kata. Kemudian data dianalisis dengan teori Hukum Progresif, dimana dan apa saja yang menjadi fenomena pengalaman hakim, jurusita dan panitera dalam menangani perkara tersebut penyusun analisis secara mendalam. Penyusun juga melakukan pendekatan secara yuridis yaitu membahas tentang penerapan Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 dari perspektif hukum positif.

Kesimpulan dari penelitian ini menunjukkan bahwa tata cara pemanggilan perkara perceraian ghaib dengan menggunakan instrument Pasal 27 Peraturan Pemerintah Tahun 1975 sudah tidak memenuhi asas sederhana sehingga waktu dari pemanggilan mencapai 4 bulan dan dirasa merugikan pihak Penggugat. Sebaiknya dapat digunakan ketentuan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 718 ayat (3) R.Bg, dan ketentuan Pasal 27 PP Nomor 9 Tahun 1975 yakni panggilan bagi pihak yang ghaib dilakukan melalui kantor daerah dan tetap melakukan pemanggilan melalui media massa. Namun, dalam kasus-kasus tertentu hakim harus kreatif melakukan penafsiran atau konstruksi hukum sehingga proses pemanggilan tidak membutuhkan waktu yang lama. Selain itu menjadi pertimbangan terkait pemilihan media massa yang tidak mahal, sebaiknya menggunakan radio dan dilakukan secara berulang kali disertai dengan bukti penyiaran dari radio yang bersangkutan.

**Kata kunci:** Pasal, diskresi, cerai, ghaib, efektif, relatif, kreatif, hukum progresif.

**PERNYATAAN KEASLIAN DAN BEBAS PLAGIARISME**

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Fatwi Shalikhhan  
NIM : 15350092  
Prodi : Hukum Keluarga Islam  
Fakultas : Syariah dan Hukum

Menyatakan bahwa naskah skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/ karya saya sendiri kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya dan bebas dari plagiarisme. Jika di kemudian hari terbukti bukan karya sendiri atau melakukan plagiasi, maka saya siap ditindak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku di Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.

Demikian surat ini saya buat dalam keadaan sadar dan tanpa adanya paksaan dari pihak manapun.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
**SUNAN KALIJAGA**  
YOGYAKARTA

Yogyakarta, 25 Syaban 1442 H  
8 April 2021 M

Saya yang menyatakan,



Fatwi Shalikhhan  
NIM. 15350092

## SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI

Hal: Skripsi Saudara Fatwi Shalikhhan

Kepada Yth.,  
Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum  
UIN Sunan Kalijaga  
Yogyakarta

*Assalamu 'alaikum Wr. Wb*

Setelah membaca, meneliti dan mengoreksi serta menyarankan perbaikan seperlunya, maka kami berpendapat bahwa skripsi saudara:

Nama : Fatwi Shalikhhan  
NIM : 15350092  
Judul : **“KREATIVITAS HAKIM DALAM MENERAPKAN PASAL 27 PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 9 TAHUN 1975 TENTANG PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 1974 TENTANG PERKAWINAN DI PENGADILAN AGAMA SLEMAN TAHUN 2018-2019”**

Sudah dapat diajukan kepada Program Studi Hukum Keluarga Islam Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat memperoleh gelar sarjana strata satu dalam Hukum Keluarga Islam.

Dengan ini kami mengharap agar skripsi atau tugas akhir saudara tersebut di atas dapat segera dimunaqasyahkan. Atas perhatiannya kami ucapkan terima kasih.

*Wassalamu 'alaikum Wr. Wb.*

Yogyakarta, 25 Syaban 1442 H  
8 April 2021 M

Pembimbing,



**YASIN BAIDI, S.Ag., M.Ag.**  
**NIP: 19700302 199803 1 003**



KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA  
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM  
Jl. Marsda Adisucipto Telp. (0274) 512840 Fax. (0274) 545614 Yogyakarta 55281

## PENGESAHAN TUGAS AKHIR

Nomor : B-313/Un.02/DS/PP.00.9/04/2021

Tugas Akhir dengan judul : KREATIVITAS HAKIM DALAM MENERAPKAN PASAL 27 PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 9 TAHUN 1975 TENTANG PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 1974 TENTANG PERKAWINAN DI PENGADILAN AGAMA SLEMAN TAHUN 2018-2019

yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : FATWI SHALIKHAN  
Nomor Induk Mahasiswa : 15350092  
Telah diujikan pada : Rabu, 21 April 2021  
Nilai ujian Tugas Akhir : A-

dinyatakan telah diterima oleh Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

### TIM UJIAN TUGAS AKHIR



Ketua Sidang/Penguji I

Yasin Baidi, S.Ag, M.Ag.  
SIGNED

Valid ID: 60b85acb765de



Penguji II

Dr. Ahmad Bunyan Wahib, M.Ag., M.A.  
SIGNED

Valid ID: 60b37dfa36cf9



Penguji III

Siti Muna Hayati, M.H.I.  
SIGNED

Valid ID: 60b76699efb27



Yogyakarta, 21 April 2021  
UIN Sunan Kalijaga  
Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum

Prof. Dr. Drs. H. Makhrus, S.H., M.Hum.  
SIGNED

Valid ID: 60bb2c834ae9

**MOTTO**

**“Bapak Ibukku pernah berkata: Walaupun biaya kuliah kamu mahal, tapi kalau nanti kerja gajinya kecil gapapa. Kita kuliahin kamu bukan buat jadi orang kaya tapi buat jadi orang yang berguna”**



## HALAMAN PERSEMBAHAN

Segala puji bagi Allah Swt atas segala nikmat dan karunia yang telah diberikan kepada hamba-hamba-Nya. Shalawat beserta salam kita haturkan kepada junjungan kita yakni Nabi Muhammad SAW yang telah menyampaikan dan menyebarkan Agama Islam sehingga sampai pada kita.

Sebuah karya ilmiah ini aku persembahkan untuk:

Kedua orangtua saya yang tercinta yaitu Bapak Toyib Muryani dan Ibu Sri Sudarmini, S.Pd. AUD., yang selalu memberikan kasih sayangnya dengan tulus dan ikhlas. Yang selalu melangitkan do'a-do'a terbaik dan tiada henti untuk anak-anaknya, selalu memberikan motivasi dan petuah. Yang rela berkorban dan berjuang untuk anak-anaknya dengan gigih, semangat dan ikhlas. Berharap anaknya menjadi orang yang bermanfaat.

Teruntuk Adikku tersayang Mushlih Fauzi, yang selalu mau peduli, selalu bersama berjuang mengarungi kehidupan, selalu berusaha menjaga Bapak dan Ibuk, bersama-sama berusaha untuk membahagiakan Bapak dan Ibuk, memberikan semangat untuk menjadi orang yang bermanfaat.

Bude Lilik, Pakde Harun, Mas Indra, Mas Andri, Mas Muhtadi, Mbak Aim dan seluruh keluarga yang sudah memberi semangat, mendukung, membantu baik moril maupun materil.

Teman-teman semuanya yang super dan membanggakan. Sudah mau direpoti dan turut membantu dalam proses penyusunan tugas akhir ini.

Almamaterku tercinta UIN SUNAN KALIJAGA Yogyakarta.

Semoga karya ilmiah ini dapat memberikan manfaat dan kontribusi pemikiran dalam rangka memperkaya khasanah keilmuan.



## PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN

Transliterasi huruf-huruf Arab yang dipakai dalam penyusunan skripsi ini berpedoman pada Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor: 158/1987 dan 0543b/U/1987.

### A. Kosonan Tunggal

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Keterangan
ا	<b>Alif</b>	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	<b>Bā'</b>	B	Be
ت	<b>Tā'</b>	T	Te
ث	<b>Šā'</b>	Š	Es (dengan titik di atas)
ج	<b>Jim</b>	J	Je
ح	<b>Ḥā'</b>	Ḥ	Ha (dengan titik di bawah)
خ	<b>Khā'</b>	Kh	Ka dan ha
د	<b>Dāl</b>	D	De
ذ	<b>Ẓāl</b>	Ẓ	Zet (dengan titik di atas)
ر	<b>Rā'</b>	R	Er
ز	<b>Zāi</b>	Z	Zet
س	<b>Sīn</b>	S	Es
ش	<b>Syīn</b>	Sy	Es dan ye
ص	<b>Šād</b>	Š	Es (dengan titik di bawah)



ض	<b>Ḍād</b>	Ḍ	De (dengan titik di bawah)
ط	<b>Ṭā'</b>	Ṭ	Te (dengan titik di bawah)
ظ	<b>Zā'</b>	Z	Zet (dengan titik di bawah)
ع	<b>'Ain</b>	'	Koma terbalik di atas
غ	<b>Gain</b>	G	Ge
ف	<b>Fā'</b>	F	Ef
ق	<b>Qāf</b>	Q	Qi
ك	<b>Kāf</b>	K	Ka
ل	<b>Lām</b>	L	El
م	<b>Mīm</b>	M	Em
ن	<b>Nūn</b>	N	En
و	<b>Wāwū</b>	W	W
هـ	<b>Hā'</b>	H	Ha
ء	<b>Hamz</b> ah	'	Apostrof
ي	<b>Yā'</b>	Y	Ye

### B. Konsonan Rangkap karena Syaddah

مَوَدَّة	Ditulis	Mawaddah
بِهِنَّ	Ditulis	Bihinna

### C. Ta' Marbūṭah diakhir Kata

1. Bila dimatikan ditulis h.

حِكْمَةٌ	Ditulis	Ḥikmah
عِلَّةٌ	Ditulis	'Illah

(ketentuan ini tidak diperlukan bagi kata-kata Arab yang sudah terserap dalam bahasa Indonesia, seperti salat, zakat dan sebagainya kecuali dikehendaki lafal lain).

2. Bila diikuti dengan kata sandang 'al' serta bacaan kedua itu terpisahh maka ditulis dengan h.

كَرَامَةُ الْأَوْلِيَاءِ	Ditulis	Karāmah al-Auliya'
--------------------------	---------	--------------------

3. Bila ta' marbūṭah hidup atau dengan harakat fathah, kasrah dan ḍammah ditulis t atau h.

زَكَاةُ الْفِطْرِ	Ditulis	Zakāh al-fiṭri
-------------------	---------	----------------

### D. Vokal Pendek

اَ	fathah	Ditulis	a
فَعَلٌ		Ditulis	Fa'ala
إِ	kasrah	Ditulis	i
ذُكِرَ		Ditulis	ḏukira
وُ	ḍammah	Ditulis	u
يَذْهَبُ		Ditulis	yaḏhabu

### E. Vokal Panjang

1	Fatḥah + alif	Ditulis	Ā
	جَاهِلِيَّة	Ditulis	jāhiliyyah
2	Fatḥah + ya' mati	Ditulis	ā
	تَنَسَّى	Ditulis	tansā
3	Kasrah + ya' mati	Ditulis	ī
	تَفْصِيلٌ	Ditulis	tafṣīl
4	Ḍammah + wawu mati	Ditulis	ū
	أُصُول	Ditulis	uṣūl

### F. Vokal Rangkap

1	Fatḥah + ya' mati	Ditulis	Ai
	الزُّهَيْلِي	Ditulis	az-Zuhailī
2	Fatḥah + wawu mati	Ditulis	au
	الدَّوْلَةُ	Ditulis	ad-daulah

### G. Kata Pendek yang Berurutan dalam Satu Kata Dipisahkan dengan Apostrof

أَنْتُمْ	Ditulis	a'antum
أَعِدَّتْ	Ditulis	u'iddat
لِيُنْشَكْرْتُمْ	Ditulis	la'in syakartum

### H. Kata Sandang Alif dan Lam

1. Bila diikuti huruf qomariyyah ditulis dengan menggunakan huruf "l"

القرآن	Ditulis	Al-Qur'ān
--------	---------	-----------

الْقِيَاسُ	Ditulis	Al-Qiyās
------------	---------	----------

2. Bila diikuti huruf Syamsiyyah ditulis dengan menggunakan huruf Syamsiyyah yang mengikutinya, dengan menghilangkan huruf l (el) nya.

السَّمَاءُ	Ditulis	as-Samā'
الشَّمْسُ	Ditulis	asy-Syams

### I. Penulisan Kata-kata dalam Rangkaian Kalimat

Ditulis menurut penulisanya.

ذَوِي الْفُرُوضِ	Ditulis	Ẓawī al-furūd
أَهْلُ السُّنَّةِ	Ditulis	Ahl as-Sunnah

### J. Huruf Kapital

Meskipun dalam sistem tulisan Arab huruf kapital tidak dikenal, dalam transliterasi ini huruf tersebut digunakan juga. Penggunaan huruf kapital seperti yang berlaku dalam EYD, diantaranya, huruf kapital digunakan untuk menulis huruf awal nama diri dan permulaan kalimat. Nama diri yang didahului oleh kata sandang, maka yang ditulis dengan huruf kapital adalah huruf awal nama diri bukan huruf awal kata sandangnya. Contoh:

شَهْرُ رَمَضَانَ الَّذِي أُنزِلَ فِيهِ الْقُرْآنُ	Ditulis	Syahru Ramaḍān al- laẓī unzila fih al- Qur'ān
--	---------	---

## **K. Pengecualian**

Sistem transliterasi ini tidak berlaku pada:

- a. Kosa kata Arab yang lazim dalam Bahasa Indonesia dan terdapat dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, misalnya hadis, lafaz, salat, zakat dan sebagainya.
- b. Judul buku yang menggunakan kata Arab, namun sudah di-Latin-kan oleh penerbit, seperti judul buku Al-Hijab, Fiqh Mawaris, Fiqh Jinayah dan sebagainya.
- c. Nama pengarang yang menggunakan nama Arab, tetapi berasal dari negara yang menggunakan huruf latin, misalnya M. Quraish Shihab, Ahmad Syukri Soleh dan sebagainya.
- d. Nama penerbit di Indonesia yang menggunakan kata Arab, misalnya Mizan, Hidayah, Taufiq, Al-Ma'arif dan sebagainya.



## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

ان الحمد لله نحمده ونستعينه ونستغفره ونعوذ بالله من شرور انفسنا ومن سيئات اعمالنا من يهد الله فلا مضل له ومن يضلله فلا هادي له. اشهد ان لا اله الا الله وأشهد ان مُحمَّدًا عبده ورسوله, اللهم صل على سيدنا مُحمَّد وعلى اله وصحبه اجمعين. اما بعد:

Segala puji dan syukur penulis panjatkan atas hadirat Allah Swt atas yang telah memberikan segala nikmat, karunia serta kesehatan sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini.

Shalawat dan salam semoga tetap tercurah kepada junjungan Nabi Muhammad Saw sebagai suri tauladan sampai akhir zaman semoga kita mendapatkan syafaatnya kelak di hari kiamat.

Teriring doa dan rasa terimakasih kepada semua pihak yang ikut berpartisipasi membantu penyusun dalam menyelesaikan tugas akhir ini. Semoga kerja keras dan darma baktinya mendapat limpahan pahala dari Allah Swt. penyusun mengucapkan terimakasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Phil. Al Makin, S.Ag., M.A. selaku rektor UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
2. Bapak Prof. Dr. Drs. H. Makhrus, S.H., M. Hum selaku Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
3. Bapak Yasin Baidi, S.Ag, M.Ag selaku Ketua Program Studi Hukum Keluarga Islam Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta. Beliau juga merupakan dosen pembimbing akademik dan

sekaligus sebagai dosen pembimbing skripsi yang telah banyak berjasa memberikan semangat, kebebasan, bimbingan terbaik dan menuntun selama masa perkuliahan sampai membimbing untuk penyelesaian tugas akhir. Beliau adalah orang yang baik, murah hati dan penyabar.

4. Segenap dosen Jurusan Hukum Keluarga Islam UIN Sunan Kalijaga yang telah memberikan bimbingan serta memberikan pengajaran ilmu yang bermanfaat.
5. Segenap staf TU Fakultas Syari'ah dan Hukum dan Staf TU Prodi Hukum Keluarga Islam yang telah membantu memberikan kemudahan secara administrasi kepada peneliti
6. Bapak ketua Pengadilan Agama Sleman Drs. Muh. Zainuddin, S.H., M.H. beserta jajarannya, yang telah mengizinkan untuk melakukan penelitian di Pengadilan Agama Sleman.
7. Bapak Drs. Achmad Harun Shofa, S.H sebagai Hakim di Pengadilan Agama Sleman dan Ibu Hj. Nafingatun, S.Ag sebagai Jurusita di Pengadilan Agama Sleman. Beliau adalah orang-orang yang hebat, murah hati dan dermawan memberikan ilmunya untuk membantu tercapainya tujuan penelitian.
8. Ibuk dan Bapak tercinta Sri Sudarmini, S.Pd.AUD., dan Toyib Muryani, yang telah banyak memberikan semangat, motivasi, tuntunan dan dorongan untuk penyusun dalam mengerjakan tugas akhir ini. Kasih yang tulus dan ikhlas mereka, sebagian do'a telah didengar dan dikabulkan sehingga penyusun bisa menyelesaikan skripsi ini dengan baik.



9. Bude dan Pakde Dra. Lilik Mahsun, S.H., M.H dan Harun, Beliau adalah orang-orang yang hebat, murah hati, yang sering mengingatkan, menasehati dan membantu penyusun baik dalam upaya menyelesaikan tugas akhir ini maupun perihal kehidupan, sehingga apa yang dibutuhkan dalam tugas akhir ini dapat terlengkapi dan terselesaikan dengan baik.
10. Adikku Mushlih Fauzi yang selalu membuatku tenang, tersenyum, serta membuatku kuat dalam menghadapi masalah-masalah. Berkumpul denganmu adalah hal yang membahagiakan dan menyejukkan hati.
11. Mas Indra, Mas Andri, Mas Muhtadi, Mbak Aimatin, Priyambodo dan keluargaku. Kalian mengajarkan segala tentang arti kehidupan ini, yang sudah memberi semangat, mendukung, membantu baik moril maupun materil. terimakasih tiada terhingga untuk keeratan ini yang selalu ada, semoga hingga waktu yang tak terhingga.
12. Sahabat-sahabatku Muhammad Syukur Hasibuan, Minarur Rohman, Yusep Saepuloh, Fahmi Nur Syehu, Muhyidin Rawi, Muh Faisal Akbar, Rizki Fazri Gunawan, Firmansyah, Helmi Najmudin, Madarina, Afnan Riani Cahya A, Zahra, Titis Ratna, Ilma Nifrotin, Syarifudin, Ahfas, Azhar, Besse, Syafia, Ja'far, Muhajjir, Muhammad Ali Romdloni, Datuk Mahmud, dan sahabat-sahabat penyusun lainnya yang belum disebutkan. Beribu terimakasih tiada yang bisa terbayar akan kebaikan hati kalian, dalam memberi setiap dukungan, motivasi, dan kebersamaan. Kebaikan dan ketulusan hati kalian akan selalu melekat di hati.

13. Teman-teman seperjuangan “AS Angkatan 2015” yang penyusun tidak bisa sebutkan satu persatu terimakasih atas kebersamaan dan perjuangan dalam menggapai salah satu impian dan cita-cita ini.
14. keluarga besar UKM JQH Al Mizan, Sahabat-sahabat KKN 305 Tosaren 96. Terimakasih telah bersama-sama berjuang belajar mengabdikan, belajar bekerjasama dan bantuan baik moril maupun materiil kepada penyusun di dalam mengarungi bahtera kehidupan berorganisasi.
15. Teman-temanku sedari kecil hingga kini dan selamanya, Nur Ahmad Rifa’I, Muttiah, Kavid Zam Roni, Mas Ibnu Masngud, Ahmad Wahdan, Salmah, dan teman-teman penyusun lainnya yang belum disebutkan. Terimakasih telah membersamai dan selalu mengingatkan.
16. Seluruh pihak yang telah membantu baik materiil maupun non materiil dalam penyelesaian penulisan skripsi ini.

Demikian penyusun berdoa dan berharap semoga segala bantuan dan dukungan dapat menjadi amal jariyah dan mendapatkan imbalan dari Allah SWT, semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi penyusun khususnya dan pembaca pada umumnya. Aamiin yaa Rabbal ‘Alamiin.

Yogyakarta, 25 Syaban 1442 H  
8 April 2021 M

Penyusun,



Fatwi Shalikhani  
NIM. 15350092

## DAFTAR ISI

<b>KREATIVITAS HAKIM DALAM MENERAPKAN PASAL 27 PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 9 TAHUN 1975 TENTANG PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 1974 TENTANG PERKAWINAN DI PENGADILAN AGAMA SLEMAN TAHUN 2018-2019 .....</b>	<b>i</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>ii</b>
<b>SURAT PERNYATAAN KEASLIAN .....</b>	<b>iii</b>
<b>SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI .....</b>	<b>iv</b>
<b>PENGESAHAN TUGAS AKHIR.....</b>	<b>v</b>
<b>MOTTO .....</b>	<b>vi</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN.....</b>	<b>vii</b>
<b>PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN .....</b>	<b>viii</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>xiv</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xviii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	9
D. Telaah Pustaka.....	10
E. Kerangka Teori .....	13
F. Metode Penelitian .....	21
G. Sistematika Pembahasan.....	24
<b>BAB II MACAM-MACAM PERCERAIAN DAN KONSEKWENSI HUKUMNYA .....</b>	<b>27</b>
A. Perceraian di Indonesia menurut hukum positif.....	27
1. Cerai <i>Talak</i> .....	27

2. Cerai Gugat .....	29
B. Perceraian Ghaib.....	32
1. Pengertian Perceraian Ghaib .....	32
2. Dasar Hukum dan Konsekwensi Hukumnya .....	33
C. Pengertian dan Tolok Ukur Efektivitas .....	34
1. Pengertian Efektivitas.....	34
2. Tolok Ukur Efektivitas.....	34
D. Sistem Peradilan Agama di Indonesia .....	36
E. Perbedaan Pemanggilan Bagi Pihak Tergugat yang Diketahui dan Tergugat Ghaib .....	42
1. Pemanggilan Bagi Pihak Tergugat yang Diketahui .....	42
2. Pemanggilan Bagi Pihak Tergugat Ghaib.....	43
F. Penemuan Hukum Oleh Hakim.....	44
1. Diskresi Hakim.....	44
2. Kekuasaan Hakim .....	45
3. Pengkonstruksian Hukum Oleh Hakim .....	47
<b>BAB III PENERAPAN PASAL 27 PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 9 TAHUN 1975 TENTANG TERGUGAT GHAIB DI PENGADILAN AGAMA SLEMAN TAHUN 2018-2019 .....</b>	<b>49</b>
A. Gambaran Umum Pengadilan Agama Sleman .....	49
B. Jumlah dan Perbandingan Perkara Perceraian Di Pengadilan Agama Sleman 55	
C. Proses Pemanggilan terhadap Perkara Perceraian Ghaib Di Pengadilan Agama Sleman.....	61
D. Optimalisasi Pemanggilan terhadap Perkara Perceraian Ghaib Di Pengadilan Agama Sleman.....	65

<b>BAB IV ANALISIS TERHADAP PENERAPAN PASAL 27 PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 9 TAHUN 1975 TENTANG TERGUGAT GHAIB DI PENGADILAN AGAMA SLEMAN TAHUN 2018-2019.....</b>	<b>73</b>
A. Dari Segi Ketentuan Pasal 27 PP No. 9 Tahun 1975.....	73
B. Dari Segi Pertimbangan Hakim .....	77
1. Kreatifitas Hakim .....	79
2. Budaya Hukum.....	83
C. Diskresi Hakim dalam Menerapkan Pasal 27 PP Nomor 9 Tahun 1975 .....	88
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>93</b>
A. Kesimpulan .....	93
B. Saran .....	95
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>97</b>
A. Al-Qur'an/ Tafsir Al-Qur'an .....	97
B. Fikih/ Ushul Fikih/ Hukum.....	97
C. Peraturan Perundang-Undangan .....	98
D. Lain-lain.....	99
E. Web dan Internet.....	101
<b>LAMPIRAN-LAMPIRAN .....</b>	<b>i</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pernikahan merupakan suatu ikatan lahir batin antara seorang pria dengan wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia lahir maupun batin dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.<sup>1</sup> Namun ketika sudah hidup berkeluarga ada kalanya terjadi pertikaian antara suami dan istri, sehingga tak jarang menimbulkan persengketaan diantara mereka. Bahkan ada diantara mereka begitu tega membiarkan atau tidak memperdulikan istri maupun suaminya bertahun-tahun lamanya tanpa berita dan tidak diketahui dimana perginya maupun alamat tempat tinggalnya, Kejadian ini sering terjadi kepada istri.

Kondisi tersebut mengakibatkan salah satu pihak terkatung- katung dan tidak mempunyai kepastian hukum akan kelanjutan kehidupan rumah tangganya, maka sering kali jalan satu-satunya yang ditempuh adalah berurusan di Pengadilan Agama, dalam arti istri akan mengajukan gugatan cerai terhadap suaminya.<sup>2</sup> Pengadilan sebagai lembaga pelayanan hukum dan sebagai tempat orang meminta perlindungan hukum, harus menerima

---

<sup>1</sup> Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 (Pasal 1)

<sup>2</sup> Lilik Mahsun, *Analisis Hukum Tentang Efektivitas Penerapan Pp No.9 Tahun 1975 Terhadap Proses Perceraian Pada Pengadilan Agama Bau- Bau*, (Kendari: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Kendari, 2005), hlm. 1

pengaduan itu sesuai proses hukum acara perdata dan berdasar pada ketentuan hukum yang berlaku.<sup>3</sup>

Berlakunya Undang-undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 beserta peraturan pelaksanaannya, Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 dan beberapa peraturan perundang-undangan lainnya, maka pihak istri atau suami telah mendapat perlindungan hukum dari negara dalam makna sesuai hukum ia dapat menggunakan hak-haknya, sehingga sikap suami yang semena-mena itu dapat dihindari dan jika itu masih terjadi, maka pihak yang dirugikan akan mendapat perlindungan hukum dari negara, karena negara kita adalah negara hukum maka hak asasi dan hak kemerdekaan orang harus senantiasa dijunjung tinggi.

Perkara cerai gugat atau cerai talak, dimana tempat tinggal kedua belah pihak diketahui dengan jelas maka tidak akan menimbulkan persoalan hukum, karena *relaas* (surat panggilan) secara mudah dapat disampaikan ke alamat yang bersangkutan. Persoalannya ialah pada saat tergugat tidak diketahui dimana ia berada, pastinya membutuhkan kejelian yang lebih, untuk memutuskan apakah pihak tergugat ini benar-benar tidak diketahui alamatnya. Tidak jarang terjadi pihak tergugat yang dighaibkan tersebut datang dan mengaku bahwa tergugat selama ini tidak hilang. Hal tersebut bisa disengaja oleh pihak penggugat, tujuannya agar perkaranya tidak berbelit dan cepat diputus, sedangkan disisi lain pihak yang tergugat juga mempunyai

---

<sup>3</sup> M. Yahya Harahap, *Kedudukan Kewenangan dan Acara Peradilan Agama*, (Jakarta: Pustaka Kartini, 1989), hlm. 134 .



kedudukan, hak, dan derajat yang sama untuk menyampaikan keterangan beserta alat bukti yang menguatkannya.

Dalam hal tempat kediaman tergugat tidak jelas atau tidak diketahui atau tidak mempunyai tempat kediaman tetap, gugatan perceraian diajukan kepada Pengadilan di tempat kediaman penggugat.<sup>4</sup> Panggilan dilakukan dengan cara menempelkan gugatan pada papan pengumuman di Pengadilan dan mengumumkannya melalui satu atau beberapa surat kabar atau mass media lain yang ditetapkan oleh pengadilan.<sup>5</sup> Hal ini kemudian ditegaskan kembali dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 mengenai pengumuman untuk tergugat yang tidak diketahui atau tidak jelas tempat kediamannya, dilakukan sebanyak dua kali dengan tenggang waktu satu bulan antara pengumuman pertama dan kedua.<sup>6</sup> Sedangkan tenggang waktu antara panggilan terakhir dengan persidangan ditetapkan sekurang-kurangnya tiga bulan.<sup>7</sup> Apabila sudah dilakukan pemanggilan sebagaimana peraturan mengatur dan tergugat atau kuasanya tetap tidak hadir, gugatan diterima tanpa hadirnya tergugat, kecuali apabila gugatan itu tanpa hak atau tidak beralasan.<sup>8</sup>

Ketentuan ini telah diberlakukan di Pengadilan Agama sejak diundangkan hingga sekarang dan masyarakat pencari keadilan harus

---

<sup>4</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Pasal 20 ayat (2).

<sup>5</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Pasal 27 ayat (1).

<sup>6</sup> Pasal 27 ayat (2).

<sup>7</sup> Pasal 27 ayat (3).

<sup>8</sup> Pasal 27 ayat (4).

bersabar menunggu dengan proses waktu 4 bulan. Ditambah lagi waktu 14 hari putusan itu memiliki kekuatan dan setelah istri menjalani lagi masa *iddah* yang harus dilalui selama 3 bulan (*ba'da dukhul*).<sup>9</sup> Selain itu berdasarkan ketentuan tersebut proses pemanggilan bagi pihak yang tidak diketahui alamatnya dilaksanakan melalui salah satu media massa, bisa radio maupun koran. Radio menjadi pilihan bagi pengadilan agama untuk menyampaikan informasi adanya panggilan ghaib, karena radio merupakan salah satu media massa yang dianggap murah dan sederhana dibandingkan media massa yang lainnya. Sementara dewasa ini teknologi informasi sudah begitu canggihnya, kini hampir tiap orang memiliki HP (Handphone), tiap rumah sudah memiliki televisi bahkan sudah banyak yang memiliki internet, jalan-jalan yang menuju antar desa sudah relatif bagus dan enak dilewati.

Secara yuridis, proses pemanggilan kepada tergugat yang tidak diketahui keberadaannya sudah diatur tetapi tidak disebutkan dengan jelas atau detail alasan-alasan kenapa proses pemanggilan lama dalam peraturan perundang-undangan di Negara Indonesia, yang kemudian bisa dijadikan sumber hukum materiil bagi hakim Pengadilan Agama dalam memutus perkara tersebut. Oleh karena itu para hakim dengan kemerdekaan dan otoritas yang dimilikinya akan melakukan konstruksi hukum terhadap penerjemahan hukum, penafsiran, memilih dan memilah aturan yang paling

---

<sup>9</sup> Lilik Mahsun, *Analisis Hukum Tentang Efektivitas Penerapan Pp No.9 Tahun 1975 Terhadap Proses Perceraian Pada Pengadilan Agama Bau- Bau*, (Kendari: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Kendari, 2005), hlm. 5 .

tepat dan relevan dengan permasalahan perceraian dengan tergugat yang tidak diketahui dimana keberadaannya yang sedang dihadapi.

Mengingat dan menimbang dampak dari penerapan Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan terhadap salah satu pihak yaitu penggugat, apabila penggugat sebagai manusia biasa yang memiliki kebutuhan biologis masih prima. Tidak terlayani dengan baik karena suami meninggalkannya sejak lama dan penyelesaian perkara yang diajukan di pengadilan juga lama, memungkinkan penggugat untuk melakukan zina atau hubungan suami istri di luar nikah dengan orang lain karena terpaksa keadaan. Dampak lainnya, apabila pasangan tersebut mempunyai keturunan atau anak, tentu memerlukan pembinaan dan kasih sayang dari kedua orang tuanya. Apalagi kehidupan istri terhimpit beban biaya hidup yang tinggi dengan keharusan menanggung beban diri dan anak-anaknya, keadaan ini terus berjalan sehingga istri semakin merasakan kondisi hidup yang sulit baik untuk membiayai anak-anaknya maupun untuk mendidik anak-anaknya karena terbatasnya waktu istri menjadi *single parent*. Tokoh seorang suami diperlukan secepatnya. Disisi lain pada zaman modern ini, masa 4 bulan sudah tidak relevan lagi karena memberikan waktu lebih untuk transportasi pada saat itu yang masih sulit.

Keseluruhan aktifitas yang dilakukan hakim untuk melaksanakan dan menyelesaikan perkara perceraian dengan tergugat yang ghaib dengan menggunakan ketentuan Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975

merupakan sebuah *diskresi* atau kebijaksanaan, karena hakim harus melakukan pemilihan fakta-fakta yang diajukan, melihat keadaan yang sebenarnya di lapangan, dan dengan kemerdekaan serta otoritas yang dimilikinya. Hakim harus menemukan alasan hukum melalui penafsiran, pemaknaan sehingga dirumuskan alasan hukum penyelesaian perkara perceraian dengan tergugat yang ghaib menggunakan Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tersebut.

Melihat pokok permasalahan di atas maka pembahas akan meneliti apakah penerapan Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan ini berlaku efektif atau tidak di Pengadilan Agama Sleman. Data perkara tahun 2018 dan 2019:

No	Tahun	Perkara Masuk	Perkara sisa tahun sebelumnya	Jumlah total perkara	Perkara yang sudah diputus	Perkara yang belum diputus
1	2018	2179	443	2622	2221	401
2	2019	2313	401	2714	2234	480

Sumber: <https://www.pa-slemankab.go.id/web/article/laporan-tahunan>

Dengan rincian:

Tahun	Rincian	Klasifikasi Perkara	Jumlah
2018	Perkara yang dikabulkan 2009	Cerai Gugat	1203
		Cerai Talak	455
		Kewarisan	5
		Harta Bersama	15
		Izin Poligami	22
		Itsbat Nikah	20
		Perwalian	37
		Dispensasi Kawin	93
		Wali Adhol	4
		Penguasaan Anak	12

	Pengesahan Anak	1
	Penetapan Ahli Waris	14
	Ekonomi Syariah	4
	Lain-lain	101
	Asal usul anak	10
	Wasiat	11
	Hibah	1
	Izin Kawin	1
	<b>Total:</b>	2009
Perkara yang tidak dikabulkan 212	Dicoret dari register	10
	Ditolak	7
	Dicabut	165
	Gugur	19
	Tidak diterima	11
	<b>Total:</b>	212
	<b>Jumlah Total:</b>	2221

Tahun	Rincian	Klasifikasi Perkara	Jumlah
2019	Perkara yang dikabulkan 1989	Cerai Gugat	1156
		Cerai Talak	437
		Kewarisan	3
		Harta Bersama	9
		Izin Poligami	15
		Itsbat Nikah	18
		Perwalian	43
		Dispensasi Kawin	117
		Wali Adhol	11
		Penguasaan Anak	6
		Pengesahan Anak	0
		Penetapan Ahli Waris	20
		Ekonomi Syariah	12
		Lain-lain	109
		Asal usul anak	16
		Wasiat	16
		Hibah	1
		Izin Kawin	0
			<b>Total:</b>
		Perkara yang tidak dikabulkan	Dicoret dari register
	Ditolak		10
	Dicabut		203

	252	Gugur	25
		Tidak diterima	4
		<b>Total:</b>	252
		<b>Jumlah Total:</b>	<b>2241</b>

Pemilihan lokasi di Pengadilan Agama Sleman ini dikarenakan banyak terdapat permohonan perceraian yang diajukan sesuai dengan data yang didapat peneliti di situs resmi Pengadilan Agama Sleman. Hal ini kemudian melatar belakangi penulis memilih Pengadilan Agama Sleman sebagai tempat penelitian untuk mengetahui lebih dalam tentang kreativitas hakim dalam penerapan Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan yang dilakukan di Pengadilan Agama Sleman dan faktor-faktor apa saja yang dapat mempengaruhi hakim sehingga dapat tercapai efektivitas pemanggilan ghaib di Pengadilan Agama Sleman.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas maka rumusan masalah yang akan diangkat adalah sebagai berikut:

1. Apakah ketentuan Pasal 27 PP No. 9 Tahun 1975 tentang panggilan pihak yang tidak diketahui alamatnya dalam sidang perceraian efektif diterapkan di Pengadilan Agama Sleman?
2. Apa yang dilakukan oleh Pengadilan Agama Sleman dalam proses pemanggilan perkara perceraian (*ghaib*) agar dapat terlaksana secara sederhana, cepat dan biaya ringan?

## C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

### 1. Tujuan Penelitian

- a. Mengetahui apakah ketentuan Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang panggilan pihak yang tidak diketahui alamatnya dalam sidang perceraian efektif diterapkan di Pengadilan Agama Sleman.
- b. Mengetahui apa yang dilakukan oleh Pengadilan Agama Sleman dalam proses pemanggilan perkara perceraian (*ghaib*) agar dapat terlaksana secara sederhana, cepat dan biaya ringan.

### 2. Kegunaan Penelitian

- a. Kegunaan teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran ilmu pengetahuan maupun referensi ilmiah sebagai bahan pengembangan ilmu pengetahuan hukum, khususnya di bidang hukum acara Peradilan Agama.

- b. Kegunaan Praktis

Sebagai bahan pemikiran dan pertimbangan bagi hakim Pengadilan Agama dalam upaya meningkatkan pelayanan hukum kepada pencari keadilan, sehingga pihak penggugat tidak akan merasa waktu yang lama dan berbelit-belit dalam rangka memperoleh haknya di pengadilan.



#### D. Telaah Pustaka

Sebelum penyusun melakukan penelitian lebih lanjut, penyusun telah mengkaji beberapa literatur yang bersangkutan dengan judul skripsi penyusun yaitu *Kreativitas Hakim Dalam Menerapkan Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan di Pengadilan Agama Sleman Tahun 2018-2019*. Dari beberapa literatur yang ada baik jurnal maupun skripsi bukan hal yang baru dalam pembahasan ini, namun belum ada skripsi di Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta yang membahas terhadap hal ini. Penyusun menemukan beberapa literatur baik jurnal maupun skripsi namun dalam hal pembahasan masing- masing literatur memiliki fokus yang berbeda- beda baik subjek maupun objeknya. Adapun beberapa literatur yang berkaitan dengan bahasan ini adalah sebagai berikut:

Pertama, penelitian Jamaluddin T dengan judul Efektivitas Pemanggilan Ghaib Terhadap Perkara Perceraian di Pengadilan Agama (Studi Kasus pada Pengadilan Agama Kelas I A Watampore)<sup>10</sup>. Penelitian ini hampir sama pembahasannya dengan yang penulis bahas, hanya saja dalam penelitian Jamal ini perbedaan tempat atau latar belakang antara di daerah Watampore dengan Sleman mungkin akan berbeda hasilnya. Selain itu menurut Jamal media radio kurang disukai di watampore maka panggilan menggunakan penempelan di Pengadilan dan media seperti radio sudah tidak

---

<sup>10</sup> Jamaluddin T, “Efektivitas Pemanggilan Ghaib Terhadap Perkara Perceraian di Pengadilan Agama (Studi Kasus pada Pengadilan Agama Kelas I A Watampore)”, *STAIN Watampore: Jurnal Al- Adalah*, Vol. 3 No. 1(Januari 2018).

efektif lagi di Pengadilan Agama Watampore, perlu adanya pemanggilan yang lebih menjangkau di wilayah luas seperti media sosial facebook dan lain sebagainya.

Kedua, penelitian Hermin Setiyowati yang berjudul “Pandangan Jurusita Tentang Efektivitas Pelaksanaan Panggilan Ghaib Melalui Media Masa (Studi di Pengadilan Agama Lamongan)”.<sup>11</sup> Karya tulis ini hampir sama pembahsannya dengan apa yang penulis akan bahas, selain itu penelitian ini lebih menekankan pada pendapat jurusita Pengadilan Agama Lamongan. Menurut Hermin terkait efektivitas pelaksanaan panggilan ghaib melalui media radio masih dirasakan efektif, karena latar belakang orang-orang desa masih banyak yang tersinyalir dengan panggilan media ini. Hermin juga berpendapat bahwa akan lebih efektif lagi apabila ditambah melalui media sosial. Perbedaan dengan penelitian penyusun ini terdapat pada sudut pandang satu profesi, sedangkan penulis ingin mencari dari sudut pandang hakim, panitera, dan jurusita.

Ketiga, penelitian M. Hasan Nurhayati yang berjudul “Putusan Hakim Atas Perceraian Salah Satu Pihak Ghaib dan Implikasinya Terhadap Pihak di Pengadilan Agama Limboto”.<sup>12</sup> Karya tulis ini menitikberatkan pada proses penyelesaian perceraian dari salah satu pihak ghaib, alat bukti saksi yang

---

<sup>11</sup> Hermin Setiyowati, “Pandangan Jurusita Tentang Efektivitas Pelaksanaan Panggilan Ghaib Melalui Media Masa (Studi di Pengadilan Agama Lamongan)”, Skripsi, Fakultas Syari’ah UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, 2017.

<sup>12</sup> M. Hasan Nurhayati, “Putusan Hakim Atas Perceraian Salah Satu Pihak Ghaib dan Implikasinya Terhadap Pihak di Pengadilan Agama Limboto” *Studi Islam dan Interdisipliner: Jurnal Ilmiah Al- Jauhari (JIAJ)*, Vol. 3 No. 2 (September 2018)

lemah menurut Hasan, karena banyak saksi yang tidak mengetahui perkara tersebut dengan dasar pertimbangan hukum yang dinilai lemah. Karya tulis ini lebih menekankan juga pada implikasi dari putusan terhadap para pihak yang berperkara di Pengadilan Agama Limboto.

Keempat, penelitian Laili 'Izza Syahriyati yang berjudul "Penentuan Masa Suami Mafqud Dalam Perkara Cerai Gugat Perspektif Hakim Pengadilan Agama Kabupaten Malang".<sup>13</sup> Karya ini menjelaskan penerapan masa mafqud dalam perkara perceraian, menurut Laili dalam menentukan perkara tersebut, hakim menggunakan Pasal 19 B Peraturan Pemerintah Nomor: 1 Tahun 1975 Jo Pasal 116 B KHI tentang batas minimal *mafqud* selama dua tahun berturut-turut. Apabila terdapat perkara yang sama yang diajukan kurang dari dua tahun, hakim mempertimbangkan kemaslahatan untuk istri yang ditinggalkan suaminya. Walaupun sama membahas mengenai cerai ghaib akan tetapi berbeda dengan penelitian penyusun yang berkaitan tentang efektivitas pemanggilan ghaib terhadap perkara perceraian di Pengadilan Agama.

Dari beberapa penelitian yang ditelaah oleh penulis terdapat beberapa karya tulis yang membahas tentang efektivitas pemanggilan ghaib terhadap perkara perceraian di Pengadilan Agama, akan tetapi keadaan tempat, waktu, lingkungan masyarakat dan pejabat teknis Pengadilan Agama yang berbeda tentu akan mempunyai perbedaan terhadap proses pelaksanaannya. Dalam

---

<sup>13</sup> Laili 'Izza Syahriyati, "Penentuan Masa Suami Mafqud dalam Perkara Cerai Gugat Perspektif Hakim Pengadilan Agama Kabupaten Malang", *Skripsi*, Fakultas Syariah UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, 2017.

skripsi ini penyusun mengambil fakta kasus putusan di Pengadilan Agama Sleman sehubungan dengan kasus perceraian yang tidak diketahui domisili dari tergugat, penyusun juga akan wawancara langsung dengan hakim dan jurusita Pengadilan Agama Sleman tentang pertimbangan-pertimbangan yang menjadi dasar hukum dan proses yang digunakan dalam pemanggilan tergugat ghaib, sehingga ada kejelasan teori dan praktek yang ada di lapangan.

#### **E. Kerangka Teori**

Perceraian adalah putusanya ikatan perkawinan antara suami dan istri dengan keputusan pengadilan serta ada cukup alasan bahwa diantara suami istri tidak akan dapat hidup rukun lagi sebagai suami istri.<sup>14</sup> Ketika membahas perceraian prinsip dari Undang-undang perkawinan adalah mempersulit adanya perceraian tetapi tidak berarti Undang-undang perkawinan tidak mengatur sama sekali tentang tata cara perceraian bagi suami istri. Sedangkan kreativitas itu sendiri merupakan kemampuan untuk menciptakan hal yang berbeda. Dalam perkara ini kreativitas hakim diuji bagaimana diskresi atau kebijaksanaan ketika dihadapkan pada peraturan yang seharusnya sudah tidak relevan lagi karena menghabiskan waktu yang lama dalam menyelesaikan satu perkara ghaib sehingga menjadi lebih efektif. efektivitas itu sendiri merupakan kemampuan untuk menentukan tujuan yang memadai dengan kata

---

<sup>14</sup> Soemiyati, *Hukum Perkawinan Islam dan Undang- Undang Perkawinan*, (Yogyakarta: Liberty, 1997), hlm. 12

lain melakukan hal atau memilih sasaran yang tepat.<sup>15</sup> Kata efektivitas yang dimaksud dalam judul penelitian ini adalah tercapainya sesuatu sesuai dengan sasarannya atau sesuatu telah mencapai tujuan yang diinginkan atau ditargetkan. Selama ini proses penyelesaian perkara perceraian dengan tergugat yang tidak diketahui domisilinya, pemanggilan masih merujuk pada ketentuan Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

Perturan tersebut berisi tentang pemanggilan/ pengumuman dilakukan melalui media massa dalam hal ini radio dengan dua kali pemanggilan, dengan tenggang waktu satu bulan antara pengumuman pertama dan kedua, tenggang waktu antara panggilan terakhir dengan persidangan ditetapkan sekurang-kurangnya tiga bulan, dan apabila dalam hal sudah dilakukan sebagaimana mestinya seperti yang disebutkan dan tergugat atau kuasanya tetap tidak hadir, gugatan diterima tanpa hadirnya tergugat, kecuali apabila gugatan itu tanpa hak atau tidak beralasan. Artinya hal ini menunjukkan bahwa demikian banyak perkara perceraian yang pihak tergugatnya ghaib akan mengalami proses penyelesaian yang cukup lama karena waktu yang dibutuhkan sejak masuknya perkara dengan sidang pertama adalah selama empat bulan. Proses pemanggilan dengan waktu yang cukup lama tersebut berdampak pada semakin banyaknya tunggakan perkara yang tidak terselesaikan setiap tahunnya.

---

<sup>15</sup>James A. F. Stoner dkk, *Management, Terj. Alexander Sindoro, Manajemen* (Jakarta: PT. Prehualindo, 1996), hlm. 9.

Berkaitan dengan efektivitas waktu dalam perkara perceraian gugat ghaib, setiap hakim dalam menyelesaikan perkara tersebut perlu memperhatikan tiga hal yang esensial, baik keadilan (*gerechtigheit*), kemanfaatan (*zwmachmatigheit*), dan kepastian (*rechtsecerbeit*). Penegakan hukum sesuai prosedur yang sesuai hukum acara belum tentu mencerminkan keadilan, karena terpenuhinya prosedur hukum baru menciptakan yang dinamakan *procedural justice*. Sementara *substancial justice* justru bisa saja terpingkiri. Menurut Satipto Rahardjo terkait Progresif Hukum adalah hukum yang sesuai dengan perkembangan zaman dan mampu menjawab perubahan zaman tersebut dengan segala dasar-dasar yang ada di dalamnya. Pada prinsipnya Hukum Progresif bertolak dari dua komponen basis hukum, yaitu peraturan (*rules*) dan perilaku (*behavior*). Hukum Progresif berangkat dari asumsi dasar yaitu hukum untuk manusia bukan manusia untuk hukum, sehingga menunjukkan bahwa kehadiran hukum bukanlah yang harus ditinjau dan diperbaiki. Bukan manusia yang dipaksa untuk dimasukkan dalam skema hukum.

Hukum Progresif juga berdasarkan pada asumsi bahwa hukum bukan merupakan institusi yang mutlak serta final, karena hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi (*law as a process, law in the making*).<sup>16</sup> Pencarian keadilan merupakan tujuan dari penegakan hukum yang menjadi symbol dinamika kehidupan, sehingga menempatkan hukum merupakan

---

<sup>16</sup> Datuk Mahmud, "Pelaksanaan Eksekusi Putusan Pengadilan Agama Kota Yogyakarta Tentang Nafkah Mut'ah pada Kasus Permohonan Cerai Talak (Studi Kasus Permohonan Cerai Talak Tahun 2-016-2018)", Skripsi, (Yogyakarta: Fakultas Syariah UIN Sunan Kalijaga, 2017), hlm.5

langkah awal dari hukum yang artinya menempatkan kemanusiaan dipuncak kehidupan hukum, keadilan dan kemanusiaan ada dan dapat ditemukan di atas hukum.<sup>17</sup>

Menurut teori Satjipto Rahardjo tentang gagasan-gagasan dasar progresif hukum yaitu:

1. Hukum untuk manusia/ rakyat

Pengadilan progresif mengikuti maksim, "*Hukum adalah untuk rakyat bukan sebaliknya*", bila rakyat itu untuk hukum artinya apapun yang dipikirkan dan dirasakan rakyat akan ditepis karena yang dibaca adalah kata-kata Undang-undang saja. Dalam hubungan ini, pekerjaan hakim menjadi lebih kompleks karena seorang hakim bukan hanya seorang teknisi UU tetapi juga makhluk sosial, sehingga pekerjaan hakim sangatlah mulia karena harus memeras otak serta nuraninya.<sup>18</sup>

2. Faktor perilaku di atas peraturan

Hukum progresif menempatkan perilaku jauh lebih penting sebagai faktor signifikan dalam berhukum daripada peraturan-peraturan yang tidak lain adalah teks-teks. Menurut Satjipto Rahardjo, teks-teks hukum tidak dapat sepenuhnya dipercaya sebagai representasi kehidupan hukum yang otentik karena yang lebih otentik adalah perilaku, sebuah etinitas di mana hukum itu berada. Dengan perilaku manusia hukum akan

---

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm. 15.

<sup>18</sup> Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif* (Jakarta: Kompas, 2010), hlm.191.



menjadi hidup karena tanpa peristiwa perilaku hukumnya hanya bermakna teks.<sup>19</sup>

Apabila hukum dimaknai sekedar hukum tertulis saja, berarti kita terlalu menyempitkan arti hukum atau membatasi hukum. Perubahan hukum itu sendiri dipengaruhi dari hukum yang merupakan praktek sehari-hari oleh pejabat hukum. Jika tingkah laku mereka telah berubah, berarti hukum pun telah berubah walaupun peraturan perundang-undangannya masih tetap seperti dulu.

Menurut teori hukum progresif tersebut dapat dipahami bahwa penafsiran atau konstruksi hukum yang tercantum dalam Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 dengan sendirinya akan tercipta suatu hukum baru yang sudah tentu merubah limit waktu panggilan terhadap pihak tergugat yang ghaib, meskipun aturan itu sendiri tidak mengalami perubahan. Selain itu jika dilihat dari lingkup penciptaan hukum baru bukan hanya terdapat hukum tertulis, tetapi termasuk di dalam hukum yang merupakan praktek dari pejabat hukum sehari-hari, seperti halnya pelaksanaan pemanggilan oleh jurusita pengganti atas perintah hakim.

### 3. Orientasi sosiologis

Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa Hukum Progresif menolak aliran yang membahas tentang hukum sebagai bangunan aturan-aturan, kedua hukum ini jauh dari realitas yang sesungguhnya dalam

---

<sup>19</sup> Hyronimus Rhiti, "Landasan Filosofis Hukum Progresif", *Jurnal Ilmu Hukum "Jurusita Et Pax"*, Vol.32:1 (Juni 2016), hlm.37

menghadapi penyelesaian permasalahan yang terus berkembang. Artinya hukum positif cenderung mempertahankan *status quo* dan kurangnya kepedulian terhadap penderitaan yang dihadapi masyarakat.<sup>20</sup>

Pendapat tersebut didukung oleh Mochtar Kusumaatmadja yang mengatakan bahwa hukum jika diartikan dalam pengertian yang luas, maka hukum itu tidak saja merupakan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat melainkan meliputi pula lembaga-lembaga dan proses-proses yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam kenyataan tersebut. Tidaklah cukup pendekatan hukum semata-mata dilihat secara normatif apabila kita hendak melakukan pembinaan hukum secara menyeluruh.<sup>21</sup>

Berdasarkan pendapat di atas dapat dipahami bahwa penciptaan suatu hukum baru akan menjadi efektif apabila didukung oleh nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat, karena dalam menggunakan hukum acara tidak hanya kepentingan formal saja yang menjadi fokus pertimbangan. Lebih dari itu harus diutamakan pula pertimbangan rasa keadilan atas peristiwa konkrit yang ada dengan menghayati nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat.

#### 4. Hukum dalam proses “Menjadi”

---

<sup>20</sup> Hyronimus Rhiti, “Landasan Filosofis Hukum Progresif”, *Jurnal Ilmu Hukum “Jurisita Et Pax”*, Vol.32:1 (Juni 2016), hlm.38

<sup>21</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*, cet.1, (Bandung: LPHK Fakultas Hukum UNPAD-Bina Cipta, 1975), hlm.11

Hukum bukanlah sesuatu yang statis, mutlak, final, stagnan maupun tidak berubah. Akan tetapi akan selalu mengalir karena hukum itu berada dalam proses menjadi. Artinya perubahan yang dimaksud yaitu hukum merupakan buatan manusia tentu dapat berubah dan dirubah sendiri oleh para pembuatnya sesuai dengan kebutuhan zaman. Selain itu hukum dalam konsep progresif selalu dalam *on going process*, maksudnya hukum bukanlah suatu keseimbangan yang diam melainkan institusi yang bergerak.<sup>22</sup>

5. Hukum yang bersifat membebaskan

Hukum progresif merupakan hukum yang membebaskan dari belenggu kerangkeng hukum. Manusia memang membutuhkan hukum, tetapi jangan sampai hukum itu yang membelenggu manusia. Pekerjaan hukum tidak hanya melakukan *rule making* atau hanya membuat dan menjalankan, tetapi sesekali dalam keadaan tertentu juga harus melakukan *rule breaking* atau terobosan terhadap peraturan.<sup>23</sup> Sudah menjadi tugas hakim dalam menyelesaikan perkara harus mempertimbangkan manfaat atau kepentingan, sehingga terkait upaya hakim dalam penerapan Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan bisa sejalan dengan konsep dan teori *masalah mursalah*.

---

<sup>22</sup> Hyronimus Rhiti, "Landasan Filosofis Hukum Progresif", *Jurnal Ilmu Hukum "Jurisita Et Pax"*, Vol.32:1 (Juni 2016), hlm.40

<sup>23</sup> Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif*, (Jakarta: Kompas, 2010), hlm. 140.

Kata masalah menurut Ibnu Manzur berarti manfaat atau kepentingan yang merupakan lawan dari kata mafsadat yaitu kerusakan. Sedangkan definisi dari *masalah mursalah* secara terminologi adalah sesuatu yang menyebabkan kepantasan dan kemanfaatan seperti efektivitas Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan yang diterapkan di Pengadilan Agama Sleman yang mempertimbangkan kemanfaatan dari para pihak, terutama bagi pihak istri.<sup>24</sup>

*Al Ghazali* sebagaimana dikutip oleh Lalu Supardi yang mendefinisikan *masalah mursalah* adalah mengambil manfaat atau menolak *mafsadat* (kerusakan), maksudnya yaitu terjaganya tujuan pemberlakuan hukum Islam terhadap semua individu yang mencakup lima prinsip yaitu agama, jiwa, keturunan, akal dan harta benda. Segala sesuatu yang menjamin terjaganya lima prinsip tersebut merupakan *masalah* dan setiap yang mengakibatkan hilangnya prinsip-prinsip tersebut adalah *mafsadat*. Menolak *mafsadah* adalah salah satu bentuk dari *masalah*.<sup>25</sup>

Selain itu terdapat teori hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto, mengatakan bahwa hukum positif akan efektif apabila selaras dan sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Oleh sebab itu

---

<sup>24</sup> Lalu Supriadi, *Studi Biografi dan Pemikiran Ushul Fiqih Najm ad-din at thufi*, (Yogyakarta: Suka-Press, 2013), hlm.90.

<sup>25</sup> *Ibid.*

terdapat tiga komponen atau syarat penegakan hukum yang harus dipenuhi, yaitu: pertama, aturan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat. Kedua, penegak hukum harus mampu dan cakap dalam menjalankan tugasnya. Ketiga, adanya kesadaran hukum dari masyarakat untuk mematuhi dan menjalankannya. Kesadaran hukum inilah yang menjadi faktor paling dominan dari tiga komponen tersebut.<sup>26</sup>

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang dilakukan penyusun merupakan penelitian lapangan (*field research*), yaitu penelitian yang dilakukan di Pengadilan Agama Sleman. Penelitian lapangan yang dilakukan penyusun ini, untuk melengkapi pembahasan tentang pertimbangan hukum yang bersumber dari pejabat teknis Pengadilan Agama Sleman, untuk memberikan gambaran terhadap pemanggilan perkara perceraian yang tidak diketahui tempat keberadaannya atau ghaib.

### **2. Sifat Penelitian**

Penelitian yang dilakukan penyusun ini bersifat deskriptif analitik, yaitu pencarian fakta dengan interpretasi yang tepat kemudian dianalisis.<sup>27</sup> Hal itu untuk memberi data yang memperkuat penjelasan terkait efektivitas penerapan Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 9

---

<sup>26</sup> Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, cet ke-8 (Jakarta: Rajawali Grafindo Persada, 1997), hlm.36.

<sup>27</sup> Andi Prastowo, *Memahami Metode- Metode Penelitian*, (Yogyakarta: Ar- Ruzz Media, 2014), hlm.201.

Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

### 3. Pendekatan Penelitian

Penelitian yang dilakukan ini menggunakan pendekatan normatif yuridis, yaitu pendekatan penelitian yang mengacu pada tinjauan peraturan peundang- undangan yang dijadikan dasar oleh hakim maupun pejabat teknis Pengadilan Agama Sleman untuk menetapkan pemanggilan perceraian terhadap tergugat ghaib. Hal tersebut dapat dilihat dari alasan hakim dan pejabat teknis Pengadilan Agama Sleman yang mengupayakan untuk tetap dilaksanakan proses persidangan dengan ditinjau dari syariat hukum islam baik itu Al- Qur'an, Hadits, maupun ditinjau dari kitab- kitab seperti Kompilasi Hukum Islam, Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dalam menangani tergugat yang tidak diketahui keberadaannya dalam perkara tersebut.

### 4. Sumber Data

#### a. Data Primer

Sumber data primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah data empiris yang diperoleh langsung, baik dari pengamatan (*observasi*) maupun wawancara (*interview*).

#### b. Data Sekunder

Sumber data yang menjadi pendukung dalam penelitian ini diperoleh dari study kepustakaan atau dari kajian normatif berupa buku-buku referensi, Peraturan Perundang-undangan dan karya tulis yang berkaitan dengan permasalahan penelitian ini.

## 5. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data yang dilakukan oleh penyusun dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

### a. Observasi

Yaitu metode pengumpulan data penelitian dengan cara pengamatan dan pencatatan secara sistematis terhadap gejala-gejala yang tampak pada objek penelitian. Teknik observasi paling sesuai dengan jenis penelitian sosial, karena pengamatan dapat dilakukan dengan melihat kenyataan dan mengamati secara mendalam serta dicatat segala sesuatu yang dianggap penting.<sup>28</sup>

### b. Wawancara (*Interview*)

Merupakan suatu proses interaksi dan komunikasi *verbal* dengan tujuan untuk mendapatkan informasi penting yang diinginkan dengan cara mengajukan sejumlah pertanyaan secara lisan untuk dijawab secara lisan pula.<sup>29</sup> Dalam hal ini subjek yang akan penyusun wawancarai adalah hakim dan jurusita pengganti di Pengadilan

---

<sup>28</sup> Ulfatmi, *Keluarga Sakinah Dalam Perspektif Islam (Studi Terhadap Pasangan Yang Berhasil Mempertahankan Keutuhan Perkawinan di Kota Padang)*, (Jakarta: Kementrian Agama RI, 2010), hlm.134.

<sup>29</sup> Prof. Dr. Ir. Sri Kumalaningsih, M.App.Sc, *Metodologi Penelitian : Kupas Tuntas Cara Mencapai Tujuan*, (Malang: UB Press, 2012), hlm.179.

Agama Sleman. Sedangkan terhadap kelompok masyarakat yang mengajukan gugatan cerai dan mengalami panggilan ghaib dilakukan dengan cara insidentil.

c. Dokumentasi

Metode pengumpulan data dengan melakukan pengambilan data yang diperoleh melalui dokumen- dokumen berupa berkas perkara yang terkait dengan penelitian ini. Adapaun data-data yang dimaksud adalah rekap data perkara perceraian, perkara ghaib dan keputusan hakim yang menyangkut putusan tanpa hadirnya tergugat bagi pihak ghaib yang ada di Pengadilan Agama Sleman.

6. Analisis Data

Data-data apa saja yang diperoleh dari penulis untuk dipergunakan dalam memecahkan masalah penelitian ini kemudian dihubungkan dengan fokus masalah yang diteliti. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan analisis kualitatif yang artinya prosedur dari penelitian tersebut menghasilkan data deskriptif, sehingga bersifat interpretasi yang berbentuk uraian atau bahasan.

**G. Sistematika Pembahasan**

Pembahasan dalam sebuah karya ilmiah dituntut sistematis, hal ini bertujuan untuk memudahkan dalam pembahasan, menganalisa serta menjabarkan isi dari penelitian tersebut. Oleh karena itu, penyusun membagi sistematika pembahasan dalam karya ilmiah ini menjadi 5 (lima) bab, antara lain sebagai berikut :



*Bab Pertama*, merupakan pendahuluan yang di dalamnya memuat latar belakang masalah menjelaskan terkait hal yang meatarbelakangi penelitian, kemudian ada rumusan masalah yang akan digali ketika di lapangan sebagai tujuan dari penelitian, tujuan dan kegunaan penelitian, penyusun dalam melakukan penelitiannya tidak lepas dari proses membaca secara mendalam terhadap penelitian terdahulu dan sejenis untuk menjadi titik acuan penelitian lalu dibandingkan dengan subjek pembahasan penyusun dan hal ini termuat dalam telaah pustaka. Setelah itu terdapat kerangka teoretik sebagai teori untuk memecahkan masalah- masalah yang akan diteliti, selanjutnya metode penelitian yang mencakup jenis penelitian, sifat penelitian, sumber data, pendekatan penelitian; teknik pengumpulan data, dan analisis data. Bagian terakhir dari bab ini adalah sistematika pembahasan yang berisi tentang alur penyusunan skripsi, sehingga tersusun secara sistematis.

*Bab Kedua*, memaparkan gambaran umum tentang macam-macam perceraian ghaib yang terdiri dari enam bab, diantaranya adalah penjelasan mengenai perceraian di Indonesia, kemudian sub bab yang kedua menjelaskan mengenai perceraian ghaib baik pengertian maupun dasar hukumnya. Sub bab yang ketiga adalah penjelasan mengenai efektivitas. Sub bab yang keempat menjelaskan tentang sistem Peradilan Agama di Indonesia. Sub bab yang kelima menjelaskan tentang tata cara pemanggilan bagi pihak tergugat yang ghaib, sedangkan sub bab yang keenam menjelaskan tentang penemuan hukum oleh hakim. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan

gambaran jelas tentang kreativitas hakim sebagai penyelesaian terhadap perceraian ghaib.

*Bab Ketiga*, berisi penyajian hasil penelitian tentang panggilan ghaib dan efektivitasnya di Pengadilan Agama Sleman yang terdiri dari empat bab, diantaranya adalah gambaran umum Pengadilan Agama Sleman sebagai tempat penelitian. Sub bab yang kedua penyelesaian perkara perceraian di Pengadilan Agama Sleman. Sub bab yang ketiga proses pemanggilan ghaib melalui media massa di Pengadilan Agama Sleman. Sub bab yang keempat optimalisasi panggilan ghaib melalui media massa di Pengadilan Agama Sleman.

*Bab Keempat*, menjelaskan tentang Analisis Terhadap Penerapan Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Tergugat Ghaib di Pengadilan Agama Sleman Tahun 2018-2019 dan bagaimana Pengadilan Agama Sleman menerapkan Pasal 27 Peraturan Pemerintah. No 9 Tahun 1975 agar dapat terlaksana dengan sederhana.

*Bab Kelima*, merupakan penutup yang berisi kesimpulan dari hasil penelitian ini yang didalamnya memuat jawaban dari rumusan masalah pada bab pertama. kemudian saran tentang penyusunan skripsi yang bertujuan untuk pengembangan penelitian berikutnya. Sebagai pelengkap dicantumkan juga daftar pustaka dan lampiran.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Dalam keseluruhan pembahasan yang telah penyusun paparkan pada bab-bab sebelumnya, maka penyusun dapat menyimpulkan beberapa hal mengenai permasalahan yang diangkat dalam skripsi ini:

1. Bahwa penerapan ketentuan Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang panggilan kepada pihak yang tidak diketahui alamat domisili dan keberaannya dalam sidang perceraian di Pengadilan Agama Sleman sudah diterapkan secara efektif akan tetapi proses pemanggilan terhadap Tergugat ghaib yang lama dengan hasil dari jumlah pihak yang datang setelah pemanggilan tersebut, menjadikan penerapan peraturan tersebut dianggap tidak efektif atau sudah tidak relevan lagi dipergunakan sebagai instrument pemanggilan di Pengadilan Agama Sleman. Dalam Peraturan tersebut juga tidak menjelaskan secara rinci alasan pemanggilan dilakukan dua kali dengan tenggang waktu panggilan pertama dan kedua adalah 1 bulan dan panggilan ke dua dengan hari sidang 3 bulan, dan juga tidak mengatur berapa banyak panggilan ini harus disampaikan selama 2 kali waktu pemanggilan tersebut. Untuk itu, sudah saatnya untuk dilakukan pembaharuan. Karena efektivitas peraturan tersebut sudah tidak relevan di terapkan dalam masyarakat,

baik secara filosofis, yuridis dan sosiologis sehingga diperlukan terobosan yang baru dengan sesuai makna dari ketentuan hukum yang berlaku. Mengingat tujuan utama dilaksanakan panggilan adalah agar para pihak yang terpanggil datang di persidangan;

2. Bahwa yang dilakukan oleh Pengadilan Agama Sleman dalam proses pemanggilan perkara perceraian *ghaib* sehingga dapat terlaksana secara sederhana, cepat dan biaya ringan adalah dilakukan dilakukan melalui radio UTY Medari 90.7 Mhz FM. Adapun panggilan dilakukan sebanyak 2 kali dengan tenggang waktu panggilan pertama dan kedua adalah 1 bulan, sedangkan tenggang waktu antara panggilan kedua dengan hari sidang 3 bulan. Pengadilan Agama Sleman sudah melakukan upaya untuk memaksimalkan panggilan ghaib selain panggilan melalui radio UTY Medari 90.7 Mhz FM juga memakai *website*. Hal tersebut dilakukan karena mengikuti apa yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang. Adanya beberapa faktor-faktor yang dapat mendukung hakim dalam menangani perkara perceraian dengan Tergugat *ghaib* di Pengadilan Agama Sleman agar dapat terlaksana dengan adil, efektif dan bijaksana. Sehingga proses dalam menjatuhkan putusan *verstek* dalam gugatan tersebut tidak mengandung unsur tergesa-gesa, karena mengingat bahwa putusan perceraian itu bersifat *constitutive*. Diantaranya terdapat faktor kaidah hukum, kreatifitas hakim dan adanya budaya hukum. Semua itu menjadi kombinasi yang menarik untuk diterapkan, termasuk bila dilakukan penafsiran yang memerlukan kesepakatan majelis hakim kemudian

diimplementasikan melalui prosedur hukum acara dan dilaksanakan oleh aparat Pengadilan Agama Sleman sebagai lembaga yang memiliki kekuasaan terhadap putusan itu. Sebab dalam menggunakan hukum acara, tidak hanya kepentingan formal saja yang menjadi fokus pertimbangan, tetapi diutamakan juga pertimbangan rasa keadilan atas peristiwa konkrit yang ada dengan menghayati nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat.

## **B. Saran**

1. Sudah saatnya untuk dilakukan pembaharuan terhadap peraturan yang mengatur pemanggilan terhadap tergugat yang tidak diketahui keberadaannya dalam perkara perceraian, karena efektivitas peraturan tersebut sudah tidak relevan di terapkan dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis dan sosiologis. Hal ini diakibatkan adanya perubahan dan perkembangan dalam strata sosial kemasyarakatan dan tata struktur organisasi pemerintahan di Indonesia ini. Diharapkan proses pemanggilan terhadap Tergugat yang tidak diketahui alamat dan keberadaannya atau biasa disebut ghaib, sebaiknya hakim menafsirkan dan mengkaji ketentuan Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 dan Pasal 390 ayat (3) HIR dan Pasal 718 ayat (2) RBg untuk mencapai keadilan dengan memperhatikan segala aspeknya sesuai dengan hukum progresif.
2. Diharapkan jika pemanggilan tetap harus menggunakan ketentuan Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975, hakim harus berusaha

kreatif melakukan penafsiran atau konstruksi hukum. Sehingga proses pemanggilan tidak membutuhkan waktu yang lama, meskipun aturan hukum itu sendiri tidak mengalami perubahan. Karena lingkup dari penciptaan hukum baru itu sendiri bukan hanya terhadap hukum yang tertulis, tetapi termasuk di dalam hukum yang merupakan praktek dari pejabat hukum sehari-hari. Seperti pelaksanaan pemanggilan oleh Jurusita pengganti atas perintah Hakim. Penciptaan suatu hukum, baru efektif apabila didukung oleh nilai-nilai hukum yang hidup di dalam masyarakat, contoh pengucapan taklik talak setelah selesai akad nikah berlangsung. Ketika syarat dari taklik talak tersebut sudah terpenuhi, maka Hakim diberikan kewenangan untuk menjatuhkan putusan cerai. Walaupun harus diawali dengan prosedur hukum acara yang berlaku;

3. Diharapkan panggilan yang tidak dapat dilakukan menggunakan media TV, media cetak seperti Koran atau media massa yang lain dikarenakan pertimbangan biaya mahal, sebaiknya tetap menggunakan media radio. Akan tetapi di dalam pelaksanaan pemanggilan dilakukan secara berulang kali dan disertai dengan bukti penyiaran dari radio UTY Medari.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Al-Qur'an/ Tafsir Al-Qur'an

Kementrian Agama RI, Al- Akhyar Al- Qur'an dan Terjemahannya, Bekasi:  
PT. Citra Mulia Agung, 2015.

### B. Fikih/ Ushul Fikih/ Hukum

'Izza Syahriyati, Laili, "Penentuan Masa Suami Mafqud dalam Perkara Cerai Gugat Perspektif Hakim Pengadilan Agama Kabupaten Malang", *Skripsi*, Fakultas Syariah UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, 2017.

Ali As-Shabuni, Muhammad, *Hukum Waris Dalam Syari'at Islam*, (Surakarta: Diponegoro, 1992).

Hamid, Zahry, *Pokok-Pokok Hukum Perkawinan Islam Dan Undang-undang Perkawinan DI Indonesia*, (Yogyakarta: Bina Cipta 1979).

Jamaluddin T, "Efektivitas Pemanggilan Ghaib Terhadap Perkara Perceraian di Pengadilan Agama (Studi Kasus pada Pengadilan Agama Kelas I A Watampore)", *STAIN Watampore: Jurnal Al- Adalah*, Vol. 3 No. 1 (Januari 2018).

Khairul Umam, Dian, *Fiqih Mawaris*, (Bandung: Pustaka Setia, 1999).

Madjid Khon, Lihat Abdul, *Fiqh Munakahat*, (Jakarta: Amzah, 2009).

Mahmud Datuk, "Pelaksanaan Eksekusi Putusan Pengadilan Agama Kota Yogyakarta Tentang Nafkah Mut'ah pada Kasus Permohonan Cerai Talak (Studi Kasus Permohonan Cerai Talak Tahun 2-016-2018)", *Skripsi*, (Yogyakarta: Fakultas Syariah UIN Sunan Kalijaga, 2017).

Muchtar, Kamal, *Asas-Asas Hukum Islam*, (Jakarta: PT. Karya Unipress, 1974).

- M. Hasan Nurhayati, "Putusan Hakim Atas Perceraian Salah Satu Pihak Ghaib dan Implikasinya Terhadap Pihak di Pengadilan Agama Limboto" *Studi Islam dan Interdisipliner: Jurnal Ilmiah Al- Jauhari (JIAJ)*, Vol. 3 No. 2 (September 2018).
- M Zein, Satria Effendi, *Problematika Hukum Keluarga Kontemporer*, (Jakarta: Kencana, 2002).
- Nakamura, Hisako, *Perceraian Orang Jawa; Studi Tentang Perkawinan di Kalangan Orang Islam Jawa*, Terjemahan H. Zaeni Ashmad Hoeh, (Yogyakarta: Gajah Mada Universitas Press, 1991).
- Nasution, Khoiruddin, *Hukum Perkawinan I: Dilengkapi Perbandingan UU Negara Muslim Kontemporer*, Yogyakarta: Academia & Tazzafa, 2005.
- Rafiq, Ahmad, *Pembaharuan Hukum Islam di Indonesia*, (Cet. I; Yogyakarta: Gama Media, 2001).
- Sabiq, Sayyid, *Fiqh Sunnah*, terjemahan bagian perkawinan dan perceraian, pentahqiq: Muhammad Sayyid Sabiq (Pengajar Universitas Al-Azhar, Kairo dan Ummul Qura, Mekah), (Jakarta: Pena Publishing, 2011).
- Soemiyati, *Hukum Perkawinan Islam dan Undang- Undang Perkawinan*, (Yogyakarta: Liberty, 1997).
- Supriadi Lalu, *Studi Biografi dan Pemikiran Ushul Fiqih Najm ad-din at thufi*, (Yogyakarta: Suka-Press, 2013).
- Syahlani, Hensyah, *Penemuan dan Pemecahan Masalah Hukum dalam Peradilan Agama*, (Jakarta: Mahkamah Agung RI, 1993).
- Ulfatmi, *Keluarga Sakinah Dalam Perspektif Islam (Studi Terhadap Pasangan Yang Berhasil Mempertahankan Keutuhan Perkawinan di Kota Padang)*, Jakarta: Kementrian Agama RI, 2010.

### C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan



Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 3 tahun 2006 dan terakhir kalinya oleh Undang-Undang No. 50 tahun 2009

Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam

Kompilasi Hukum Islam Pasal 114

Tap MPR Nomor IV/MPR/1999 Bab IV Poin A Nomor 8

#### **D. Lain-lain**

Ali, Achmad, *Mengembara di Belantara Hukum*, (Makasar: Lembaga Penerbitan, 1990).

Ali, Achmad, *Mengenal Tabir Hukum, Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, (Jakarta: Chandra Pratama, 1996).

Arto, Mukti, *Praktek Perkara Perdata Pada Pengadilan Agama*, Cet. 4, (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2003).

Departemen Agama RI, *Himpunan Peraturan Perundang- Undangan Dalam Lingkungan Peradilan Agama*, (Jakarta: Badan Peradilan Agama RI, 2001).

Halim, Ridwan. *Hukum Acara Perdata dalam Tanya Jawab*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2005).

Hamidi, Jazim, *Hermeneutika Hukum, Teori Penemuan Hukum Baru Dengan Interpretasi Teks*, (Yogyakarta: UII Press, 2005).

James A. F. Stoner dkk, *Management, Terj. Alexander Sindoro, Manajemen*, Jakarta: PT. Prehaulindo, 1996.

- Kementrian Agama Republik Indonesia, *Efektivitas FKUB dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama*, (Jakarta: Puslitbag Kehidupan Keagamaan, 2015).
- Kumalaningsih, Sri, *Metodologi Penelitian : Kupas Tuntas Cara Mencapai Tujuan*, Malang: UB Press, 2012.
- Kusumaatmadja, Mochtar, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*, cet. ke-2, Bandung: LPHK Fakultas Hukum UNPAD- Bina Cipta, 1975.
- M. Yahya Harahap, *Kedudukan Kewenangan dan Acara Peradilan Agama*, Jakarta: Pustaka Kartini, 1989.
- Mahsun, Lilik, *Analisis Hukum Tentang Efektivitas Penerapan Pp No.9 Tahun 1975 Terhadap Proses Perceraian Pada Pengadilan Agama Bau-Bau*, Kendari: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Kendari, 2005.
- Manan, Abdul, *Penerapan Hukum Acara Perdata di Lingkungan Peradilan Agama*, Jakarta : Kencana Prenanda Media Group, 2006.
- Mertokusumo, Sudikno, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2007).
- Prastowo, Andi, *Memahami Metode- Metode Penelitian*, Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2014.
- Projohamidjojo, Martiman, *Komentar Atas KUHP*, (Jakarta: Pradnya Paramitha, 2005).
- Rahardjo Satjipto, *Penegakan Hukum Progresif*, (Jakarta: Kompas, 2010)
- Rasjidi, Lili, *Hukum Perkawinan dan Perceraian di Malaysia dan Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1982).
- Rhiti Hyronimus, “Landasan Filosofis Hukum Progresif”, *Jurnal Ilmu Hukum “Jurusita Et Pax”*, Vol.32:1 (Juni 2016),hlm.40
- Setiyowati, Hermin, “Pandangan Jusrita Tentang Efektivitas Pelaksanaan Panggilan Ghaib Melalui Media Masa (Studi di Pengadilan Agama

Lamongan)”, Skripsi, Fakultas Syari’ah UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, 2017.

Soekanto Soerjono, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, cet ke-8 (Jakarta: Rajawali Grafindo Persada, 1997).

Supriyono, *Sistem Pengendalian Manajemen*, (Semarang: Universitas Diponegoro, 2000).

Suyadi, *Meninjau Ulang Tenggang Waktu Pemanggilan Perkara Ghaib Perceraian*, dalam [www.badilag.net/data/ARTIKEL/MENINJAU.pdf](http://www.badilag.net/data/ARTIKEL/MENINJAU.pdf), diakses Tanggal 12 September 2020.

#### **E. Web dan Internet**

[www.badilag.net/data/ARTIKEL/MENINJAU.pdf](http://www.badilag.net/data/ARTIKEL/MENINJAU.pdf)

<https://pa-slemankab.go.id/web/article/sejarah>

**LAMPIRAN-LAMPIRAN**



## DAFTAR TERJEMAHAN

No	Halaman	Footnote	Terjemahan
<b>BAB II</b>			
1	26	3	Melepaskan tali perkawinan dan mengakhiri hubungan suami istri.
2	27	4	Talak (yang dapat dirujuki) dua kali. setelah itu boleh rujuk lagi dengan cara yang ma'ruf atau menceraikan dengan cara yang baik. tidak halal bagi kamu mengambil kembali sesuatu dari yang telah kamu berikan kepada mereka, kecuali kalau keduanya khawatir tidak akan dapat menjalankan hukum-hukum Allah. jika kamu khawatir bahwa keduanya (suami istri) tidak dapat menjalankan hukum-hukum Allah, Maka tidak ada dosa atas keduanya tentang bayaran yang diberikan oleh isteri untuk menebus dirinya (Ayat Inilah yang menjadi dasar hukum khulu' dan penerimaan 'iwadh. Kulu' Yaitu permintaan cerai kepada suami dengan pembayaran yang disebut 'iwadh). Itulah hukum-hukum Allah, Maka janganlah kamu melanggarnya. Barangsiapa yang melanggar hukum-hukum Allah mereka Itulah orang-orang yang zalim.
<b>BAB IV</b>			
3	78	10	Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat
<b>BAB V</b>			
4	102	8	seseorang yang dipanggil Hakim ( <i>Pengadilan</i> ) tidak datang, ia dipandang sebagai dhalim dan tidak ada hak baginya.



**PENGADILAN AGAMA SLEMAN KELAS IA**  
 Jl. Parasamya Komplek Pemda Sleman Telp (0274)868201  
 Email : [pengadilanagamasleman@gmail.com](mailto:pengadilanagamasleman@gmail.com) [www.pa-slemankab.go.id](http://www.pa-slemankab.go.id)  
**SLEMAN 55511**

## SURAT KETERANGAN

Nomor: W12-A2/1458/HM.00/VI/2021

Ketua Pengadilan Agama Sleman dengan ini menerangkan bahwa :

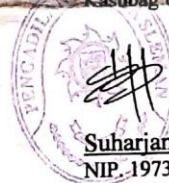
Nama : Fatwi Shalikhah  
 Nomor Mahasiswa : 15350092  
 Program Studi : Hukum Keluarga Islam  
 Fakultas : Syariah dan Hukum  
 Program/Tingkat : S1  
 Instansi/Perguruan Tinggi : UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

Telah melaksanakan penelitian di Instansi Satuan Kerja Pengadilan Agama Sleman guna meningkatkan pengetahuan dan informasi dalam rangka penulisan Skripsi dengan judul penelitian :

***“KREATIVITAS HAKIM DALAM MENERAPKAN PASAL 27 PP NO. 9 TAHUN 1975  
 TENTANG PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NO. 1 TAHUN 1974 TENTANG  
 PERKAWINAN DI PENGADILAN AGAMA SLEMAN TAHUN 2018-2019 ”***

Demikian surat keterangan ini dibuat dan diberikan kepada yang bersangkutan untuk dapat digunakan sebagaimana mestinya.

Sleman, 8 Juni 2021  
 Kasubag Umum & Keuangan



**Suharjana, S.H**  
 NIP. 197302081997031001



## DOKUMENTASI WAWANCARA



**Hakim Muda Utama PA Sleman**  
Drs. Achmad Harun Shofa, S.H



**Jurusita PA Sleman**  
Hj. Nafingatun, S.Ag



## DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Nama : Fatwi Shalikhhan  
 Tempat lahir : Bantul  
 Tanggal lahir : 04 Maret 1996  
 Jenis kelamin : Laki- laki  
 Agama : Islam  
 Kewarganegaraann : Indonesia  
 Telepon : +628982720003  
 Email : [fatwis41@gmail.com](mailto:fatwis41@gmail.com)  
 Alamat asal : Mojosari, Srimartani, Piyungan, Bantul, Yogyakarta

### **Riwayat Pendidikan Formal**

2001- 2003 : TK Mayithoh IV Mojosari  
 2003- 2009 : SD Negeri Mojosari  
 2009- 2012 : SMP Negeri 1 Piyungan  
 2012- 2015 : MA Negeri Wonokromo  
 2015- Sekarang : Universitas Islam Negeri ( UIN ) Sunan Kalijaga

### **Riwayat Pendidikan Non Formal**

2008 : Pelatihan Dokter Kecil Plan  
 2002- 2012 : MDT Al Falah  
 2010 : English Program Level I LPIA Yogyakarta  
 2016- 2017 : Penyuluh agama honorer kecamatan Piyungan  
 2019 : Training Leadership

### **Pengalaman Organisasi**

- 2017 : Koordinator Humas FSQ Nasional UKM JQH AL-MIZAN
- 2017 : Sekertaris Karangtaruna Kamumasari
- 2019 : Ketua II Bagian Jaringan Umum UKM JQH AL-MIZAN