

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Perkawinan memiliki banyak tujuan salah satunya adalah untuk memperoleh tatanan kehidupan yang menentramkan. Apabila ternyata dalam perkawinannya tidak mendapatkan ketentraman bahkan terjadi ketidakharmonisan dalam rumah tangga dan antara suami atau istri tidak bisa lagi mempertahankan hubungan rumah tangganya dan justru ketika dipertahankan maka akan mendatangkan bahaya (*madhorot*) yang menyiksa batin suami atau istri atau keduanya, keadaan seperti inilah yang memungkinkan terjadinya perceraian. Perceraian akan terjadi apabila suami atau istri atau keluarganya telah berusaha menyelesaikan konflik secara kekeluargaan namun tidak menghasilkan perdamaian, sehingga diajukanlah permohonan perceraian atas inisiatif/oleh suami atau istri.

Pengadilan Agama merupakan lembaga Peradilan Islam di Indonesia yang secara khusus memiliki kewenangan dalam mengadili perkara tertentu, bagi orang-orang beragama Islam. (Erfaniah Zuhriah,2009:16) Termasuk didalamnya perceraian khusus bagi yang beragama Islam adalah diajukan ke Pengadilan Agama di wilayah hukum yang menjadi kewenangannya.

Perceraian tidak dapat dipungkiri pasti akan menimbulkan akibat hukum antara lain yakni bagi suami dituntut untuk melaksanakan kewajibannya dengan memenuhi hak bekas istri dan anak. Hak-hak tersebut sebagaimana yang tertuang didalam Pasal 149 Kompilasi Hukum Islam bahwa suami wajib memberikan

*mut'ah*, nafkah selama 3 bulan (*iddah*), *maskan* (tempat tinggal), *kiswah* (pakaian), dan nafkah *hadhanah* (pemeliharaan anak) bila mana perkawinan tersebut putus karena talak yakni permohonan talak yang diajukan oleh suami.

Nafkah istri setelah jatuhnya talak selain 4 (empat) komponen tersebut juga terdapat nafkah *madhiyah* yakni nafkah lampau yang selama dalam perkawinan nafkah yang seharusnya didapatkan oleh istri kemudian dilalaikan oleh suami, namun nafkah *madhiyah* tidak masuk dalam *Ex Officio* hakim, artinya istri harus menuntutnya, sehingga peneliti tidak akan menyentuh ranah nafkah *madhiyah*.

Berdasarkan Pasal 149 Kompilasi Hukum Islam diatas, penghukuman nafkah *iddah*, *maskan*, *kiswah*, dan *mut'ah* tersebut hanya terjadi ketika perceraian di Pengadilan Agama yang diajukan oleh seorang suami, sedangkan perkara perceraian yang diajukan ke Pengadilan Agama oleh istri atau biasa dinamakan cerai gugat, maka bekas istri tidak diberikan nafkah-nafkah tersebut.

Perihal ketentuan nafkah anak masih tetap berpedoman pada Pasal 156 huruf (d) Kompilasi Hukum Islam dan Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor 4 Tahun 2016 yang pada pokoknya bahwa biaya pemeliharaan anak merupakan tanggungjawab ayah apabila secara nyata anak tersebut dalam pemeliharaan ibunya. Nafkah anak yang dimaksudkan dalam penelitian ini ialah nafkah untuk biaya hidup anak, untuk kesehatan dan pendidikan.

Ketentuan yang telah lama menjadi pedoman yakni Kompilasi Hukum Islam yang telah mengatur sedemikian rupa bahwa istri dapat diberi hak nafkah *iddah*, *maskan*, *kiswah*, dan *mut'ah* hanya ketika terjadi perceraian karena talak,

namun setelah adanya Yurisprudensi Mahkamah Agung RI Nomor 137 K/AG/2007 tanggal 06 Februari 2008 dan Yurisprudensi Mahkamah Agung Nomor No. 276 K/AG/2010 tanggal 30 Juli 2010, maka terjadilah pergeseran paradigma yang membentuk kaidah baru yang berbeda dengan sebelumnya yakni pembebanan nafkah kepada bekas suami untuk bekas istri tidak hanya diperbolehkan pada perkara cerai talak, namun juga pada perkara cerai gugat, dengan syarat istri dinyatakan oleh hakim bukan termasuk istri yang *nusyuz* (istri yang tidak patuh dan membangkang kepada suaminya).

Mahkamah Agung RI juga turut andil melindungi hak-hak perempuan dengan mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung RI (PERMA) No. 3 Tahun 2017 yang memerintahkan kepada hakim agar dalam mengadili perkara yang berhubungan dengan perempuan harus mempertimbangkan kesetaraan gender dan termasuk juga stereotip gender yang terdapat dalam perundang-undangan maupun hukum tidak tertulis. Selain itu, hakim juga dituntut mampu menafsirkan Undang-Undang dan peraturan lainnya misalkan hukum tidak tertulis (*unwritten*) supaya dapat menjamin kesetaraan gender. Munculnya Peraturan Mahkamah Agung tersebut dilatarbelakangi adanya keinginan Mahkamah Agung Republik Indonesia untuk menghilangkan sesuatu yang menjadi penghambat bagi perempuan dalam mendapatkan hak keadilan yang seluas-luasnya dan untuk mencegah perempuan dari perbuatan pelanggaran ketika ia sedang mencari akses keadilan. (Amran Suadi,2018:356)

Sejumlah Surat Edaran Mahkamah Agung RI (SEMA) dibuat untuk mengatur hal tersebut, antara lain SEMA Nomor 3 Tahun 2018 yang menyatakan

bahwa untuk mengakomodir Peraturan Mahkamah Agung 3 Tahun 2017, maka nafkah *iddah* dan *mut'ah* dapat diberikan kepada istri meskipun pada perkara cerai gugat, sepanjang oleh hakim istri tidak dinilai sebagai istri yang *nusyuz*.

Surat Edaran Mahkamah Agung RI (SEMA) 4 Tahun 2016 juga memberikan penegasan bahwa karena jabatannya (*ex officio*) Pengadilan Agama (hakim) dapat membebankan kepada ayah untuk bertanggung jawab terhadap nafkah anak apabila secara nyata anak tinggal dengan ibunya.

Peraturan Mahkamah Agung, Surat Edaran Mahkamah Agung, dan Yurisprudensi tersebut telah membuka gerbang paradigma baru dengan memberikan ruang yang lebih lebar kepada perempuan dan anak untuk mendapatkan hak-haknya, namun menurut data yang diperoleh peneliti dari Badan Peradilan Agama (Badilag) bahwa perkara cerai gugat berjumlah 384.023 ditahun 2020 sedangkan putusan cerai gugat yang memuat hak istri dan anak di Pengadilan Agama seluruh Indonesia hanya terdapat 13.081, artinya hanya 3,4% putusan cerai gugat yang didalamnya memuat pembebanan kepada Tergugat (suami/ayah) untuk memberikan atau membayarkan hak-hak bekas istri dan anak. Jumlah tersebut sangatlah rendah jika dibandingkan perkara cerai gugat yang begitu banyak jumlahnya, dan dengan tanggungjawab sebagai istri selama dalam perkawinan telah melayani suami, membersihkan rumah, mengandung dan menyusui anak, atau selama dalam perkawinan suami sering tidak menjalankan kewajibannya sebagai suami misalkan kurang dalam menafkahi, suami berselingkuh, memaki, membentak, dan melakukan kekerasan kepada istri, bahkan selama dalam rumah tangga istri tidak bekerja dan hanya sibuk mengurus

rumah, suami, dan anak, dan berbagai faktor lainnya, maka keadaan seperti inilah yang seharusnya diperjuangkan untuk mendapatkan hak-haknya.

Penentuan diperolehnya hak-hak perempuan (istri) dan anak ada pada perempuan itu sendiri dan ada pada keputusan hakim secara *ex officio* (hak hakim karena jabatannya). Perempuan memiliki perannya sendiri yakni dengan mencantumkan tuntutan akan hak-hak perempuan dan anak pada surat gugatannya, sedangkan apabila tidak dicantumkan didalam surat gugatan maka peran hakim melalui kewenangan *ex officio* yang dimilikinya adalah dapat memberikan hak-hak perempuan dan anak meski tidak diminta.

Melalui kewenangan *ex officio*, hakim wajib menjalankan tugas dan fungsinya demi mewujudkan tujuan proses peradilan, yakni untuk memberikan perlindungan hukum dan keadilan secara nyata kepada para pencari keadilan melalui proses peradilan yang sederhana cepat dan biaya ringan dengan putusan yang berkeadilan dan eksekutabel. (Mukti Arto,2017; 204)

Rendahnya prosentase putusan hakim dalam perkara cerai gugat yang amar putusannya membebaskan bekas suami untuk memberikan nafkah-nafkah kepada bekas istri dan anak telah mendorong Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama untuk mengeluarkan Surat Edaran Dirjen demi optimalnya jaminan pemenuhan hak-hak perempuan dan anak yang memerintahkan kepada seluruh Pengadilan Agama seluruh Indonesia agar melakukan tindakan-tindakan untuk menjamin pemenuhan hak-hak perempuan dan anak. Tindakan yang dimaksud adalah sebagai berikut :

1. Memastikan tersedianya informasi mengenai hak-hak perempuan dan anak pasca perceraian (brosur, banner, website, dll);
2. Petugas informasi pada PTSP memahami dan mampu memberikan informasi kepada para pencari keadilan terkait hak-hak perempuan dan anak;
3. Memberikan informasi yang komprehensif terkait hak-hak yang dapat dituntut;
4. Menyediakan formulir / blanko surat gugatan yang mencantumkan tuntutan hak-hak perempuan dan anak pasca perceraian;
5. Mewajibkan kepada seluruh hakim agar menerapkan seluruh aturan terkait jaminan pemenuhan hak-hak perempuan dan anak pasca perceraian;
6. Melakukan kerjasama dengan lembaga terkait untuk memastikan isi putusan Peradilan Agama yang mencantumkan hak-hak perempuan dan anak pasca perceraian.

Berdasarkan data di Pengadilan Agama pada lingkup wilayah hukum Pengadilan Tinggi Agama Gorontalo masih sangat rendah yakni hanya 0,2 % pada tahun 2020 dan 0,3 % pada tahun 2021. Salah satu faktor rendahnya pemenuhan hak-hak perempuan dan anak adalah adanya substansi hukum yang diatur dalam Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) yang mana SEMA tidak termasuk dalam jenis dan hierarki perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sehingga dibutuhkan regulasi yang memiliki daya mengikat yang kuat

dan mampu menjamin pemenuhan hak-hak perempuan dan anak pasca perceraian dalam perkara cerai gugat salah satunya adalah dalam bentuk Peraturan Mahkamah Agung RI (PERMA). Perlu adanya regulasi yang mengatur dari hulu ke hilir, hingga pada tindakan pidana bagi bekas suami yang tidak menjalankan putusan pengadilan untuk memenuhi hak-hak perempuan dan anak.

Mengingat permasalahan diatas, peneliti dalam hal ini melakukan kajian dan penelitian untuk menghasilkan penyebab yang melatarbelakangi rendahnya prosentase putusan yang membebankan kepada suami untuk memberikan hak-hak istri dan anak meskipun regulasi dari Mahkamah Agung telah mengakomodir kebutuhan tersebut, dalam sebuah tesis yang berjudul “**Jaminan Pemenuhan Hak-Hak Perempuan dan Anak Pasca Perceraian Dalam Perkara Cerai Gugat Pada Peradilan Agama**”.

## **B. Rumusan Permasalahan**

Berdasarkan uraian permasalahan diatas, peneliti merumuskan beberapa pokok permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana Jaminan Pemenuhan Hak-Hak Perempuan Dan Anak Pasca Perceraian Dalam Perkara Cerai Gugat Pada Peradilan Agama?
2. Bagaimana Pengaturan Hukum Pemenuhan Hak-Hak Perempuan Dan Anak Pasca Perceraian Dalam Perkara Cerai Gugat Pada Peradilan Agama Dalam Sistem Perundang-Undangan Nasional?

## **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis hal-hal yang berkaitan dengan implementasi pemenuhan hak-hak perempuan dan anak di 6

(enam) Pengadilan Agama yang berada di Wilayah Hukum Pengadilan Tinggi Agama Gorontalo dengan beberapa poin sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis jaminan pemenuhan hak-hak perempuan dan anak pasca perceraian dalam perkara cerai gugat pada peradilan agama khususnya di wilayah hukum Pengadilan Tinggi Agama Gorontalo.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan hukum pemenuhan hak-hak perempuan dan anak pasca perceraian dalam perkara cerai gugat pada peradilan agama dalam sistem perundang-undangan nasional.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan beberapa manfaat antara lain :

1. Secara akademis peneliti mengharapkan agar dapat memberikan manfaat bagi ilmu pengetahuan khususnya perihal perceraian di Peradilan Agama dan hak-hak perempuan dan anak pasca perceraian.
2. Secara teoritis peneliti menginginkan manfaat khazanah wawasan dan akademik khususnya ilmu hukum baik mahasiswa maupun lainnya dan pemikiran tentang hukum terutama yang berkaitan dengan permasalahan-permasalahan hukum dalam bidang hukum keluarga Islam yang semakin kompleks di masyarakat.
3. Secara praktis peneliti mengharapkan penelitian ini sebagai bahan kajian bagi mahasiswa secara akademik maupun masyarakat secara praktis yang melakukan kajian mengenai isu yang dibahas dalam penelitian ini.

## **E. Keaslian Penelitian**

Adapun penelitian yang memiliki kemiripan dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis yakni sebagai berikut :

1. Tesis oleh Muhammad Taufiqullatif, Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Negeri Gorontalo tahun 2021 dengan judul “Dampak Terbitnya Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 Terhadap Status Perkawinan pada Kartu Keluarga”, Tulisan ini membahas tentang peraturan pencatatan pernikahan menurut hukum peraturan perundang-undangan di Indonesia dan menemukan dampak terbitnya Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 terhadap pencatatan status perkawinan pada kartu keluarga. Tulisan ini menguraikan tentang terjadinya konflik norma antara peraturan yang mengatur tentang perkawinan yang harus dicatatkan dan perkawinan yang tidak tercatat namun dapat dicatatkan. Akibat dari adanya konflik norma tersebut berdampak pada kerancuan akta autentik, yaitu kartu keluarga dan tidak terpenuhinya hak-hak bagi perempuan dan anak, baik dalam perkawinan maupun pascaperceraian. Persamaan dengan penelitian ini adalah keduanya berkaitan erat dengan hak-hak perempuan dan anak. Perbedaannya adalah pada penelitian tersebut peneliti fokus pada hal-hal yang berkaitan dengan administratif, sedangkan dalam penelitian ini fokus pada putusan Peradilan Agama.
2. Tesis oleh Hendri Bernando, Prodi Hukum Keluarga Islam, IAIN Sultan Amai Gorontalo tahun 2018 dengan judul “Pemenuhan Nafkah *Iddah* Dalam Perkara Cerai Talak (Studi Kasus Perkara Nomor :

483/Pdt.G/2016/PA.Lbt dan 106/Pdt.G/2017/PA.Lbt di Pengadilan Agama Limboto”, Tulisan ini membahas tentang pertimbangan hakim dalam memutus pemenuhan nafkah *iddah* pada perkara cerai talak dan kesesuaian pertimbangan tersebut dengan hukum Islam. Tulisan ini menguraikan tentang alas hak yang menjadi dasar hakim dalam memutuskan perkara yang berkaitan dengan pemenuhan nafkah *iddah*, dan korelasinya dengan hukum Islam. Persamaan dengan penelitian ini adalah keduanya membahas mengenai pemenuhan nafkah *iddah*. Perbedaannya adalah pada penelitian tersebut peneliti fokus hanya pada nafkah *iddah* dan pada perkara cerai talak, sedangkan dalam penelitian ini hanya fokus pada perkara cerai gugat, serta tidak hanya fokus pada nafkah *iddah* saja, melainkan lebih luas lagi yakni pada *mut'ah* dan nafkah anak pada perkara cerai gugat.

3. Tesis oleh Lulu Sarini, Prodi Hukum Keluarga Islam, IAIN Sultan Amai Gorontalo tahun 2019 dengan judul “Implementasi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2017 di Pengadilan Agama Marisa Perspektif Gender”. Tulisan ini membahas tentang upaya hakim Pengadilan Agama Marisa dalam menjamin eksekusi nafkah pada perkara perceraian sebelum dan sesudah ditetapkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2017 sebagai upaya penegakan keadilan gender. Tulisan ini menguraikan tentang kebijakan eksekusi nafkah sebelum dan sesudah ditetapkannya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2017. sebelumnya diberlakukannya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2017 maka

majelis hakim menggunakan pendekatan persuasif, namun setelah diberlakukan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2017 maka relatif dapat teratasi. Persamaan dengan penelitian ini adalah sama-sama berkaitan dengan pemenuhan hak-hak istri berupa nafkah. Perbedaannya adalah pada penelitian tersebut fokus pada kebijakan eksekusi, sedangkan pada penelitian ini fokus pada implementasi aturan hukum dan kebijakan hakim dalam memberikan pemenuhan hak-hak istri dan anak pasca perceraian pada cerai gugat, meskipun nantinya akan sedikit menyentuh ranah eksekusi putusan.

4. Disertasi oleh Muhammad Fathi Nasrulloh, Program Doktor Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya tahun 2020 dengan judul “Pemberian Nafkah *Iddah* Pada Perkara Cerai Gugat Perspektif *Maqasid Al-Shari’ah*”. Tulisan ini membahas tentang pemberian nafkah *iddah* pada perkara cerai gugat dengan menggunakan perspektif *maqasid al-shariah*. Tulisan ini menguraikan tentang pentingnya penerapan *maqasid al-shariah* sebagai landasan hukum ijtihad hakim dalam memutus perkara, dan putusan kasasi nomor 137 K/AG/2007 merupakan bentuk perwujudan *maqasid al-shariah* dalam putusan hakim. Persamaan dengan penelitian ini adalah sama-sama berkaitan dengan pemenuhan hak-hak istri berupa nafkah *iddah*. Perbedaannya adalah pada penelitian tersebut fokus pada nafkah *iddah*, sedangkan pada penelitian ini tidak hanya membahas terkait masa *iddah* namun juga *mut’ah* dan nafkah anak.

5. Disertasi oleh Ahmad Izzuddin, Program Doktor Studi Islam Pascasarjana Universitas Islam Negeri Walisongo tahun 2021 dengan judul “Rekonstruksi Hukum Perkawinan Indonesia Tentang Pemenuhan Hak-Hak Suami Istri Pasca Perceraian (Analisis Putusan Pengadilan Agama Kabupaten Malang Tahun 2019-2020)”, yang diujikan secara terbuka pada hari selasa tanggal 28 Desember 2021. Tulisan ini membahas tentang bagaimana putusan dan eksekusi hak bekas suami, bekas istri, dan anak, faktor apa saja yang mendukung dan menghambat implementasi pemenuhan hak-hak tersebut, dan mengenai upaya rekonstruksi hukum untuk lebih menjamin pemenuhan hak bekas suami, bekas istri, dan anak dengan melakukan analisis terhadap putusan Pengadilan Agama Kabupaten Malang Tahun 2019-2020. Tulisan ini menguraikan bahwa dari 2.400 perkara yang dianalisis, hanya 12 putusan saja yang dapat dieksekusi. Persamaan dengan penelitian ini adalah sama-sama berkaitan dengan pemenuhan hak-hak bekas istri salah satunya berupa nafkah *iddah* dan *mut’ah*. Perbedaannya adalah pada penelitian tersebut fokus pada eksekusinya, sedangkan pada penelitian ini fokus pada pemenuhan hak-hak bekas istri dan anak dalam putusan hakim. Penelitian tersebut menjadikan perkara cerai talak dan cerai gugat menjadi objek penelitian, sedangkan pada penelitian ini hanya terfokus pada perkara cerai gugat.