

RINGKASAN KEBIJAKAN (*POLICY BRIEF*)

JAMINAN PERLINDUNGAN HAK-HAK PEREMPUAN

DAN ANAK PASCAPERCERAIAN

DIREKTORAT JENDERAL BADAN PERADILAN AGAMA MAHKAMAH AGUNG RI

A. Ringkasan Eksekutif

Ringkasan kebijakan ini dimaksudkan sebagai naskah komprehensif yang mengungkap data-data faktual, permasalahan, dan rekomendasi kebijakan yang dapat diimplementasikan oleh Ditjen Badan Peradilan Agama, Mahkamah Agung, dan *stakeholders* terkait perlindungan hak-hak perempuan dan anak pascaperceraian. Hasil yang diharapkan dari implementasi kebijakan tersebut adalah terwujudnya administrasi dan penanganan perkara yang melindungi hak-hak perempuan dan anak pascaperceraian.

B. Identifikasi Isu

Dari berbagai diskusi yang diselenggarakan oleh Ditjen Badan Peradilan Agama dengan para *stakeholders* (Mahkamah Agung, Pengadilan Agama, NGO, Kementerian Agama, Kementerian Perempuan dan Anak, Mahkamah Syariah Malaysia, *Family Court of Australia*, dan lainnya), diidentifikasi beberapa isu penting terkait dengan hak-hak perempuan dan anak pascaperceraian yang mencakup:

1. Aksesibilitas informasi yang cukup bagi perempuan yang akan mengajukan perkara perceraian ke Pengadilan Agama;
2. Ketersediaan blanko gugatan yang memungkinkan perempuan dapat sekaligus mengajukan tuntutan terkait dengan akibat-akibat perceraian;
3. Perspektif Hakim dalam menerapkan asas hakim aktif dan hakim pasif dalam penanganan perkara perceraian;
4. Metode penentuan akibat-akibat perceraian yang sesuai dengan konteks perkara;
5. Pelaksanaan putusan (eksekusi) yang sederhana sehingga memungkinkan perempuan dan anak menerima hak-haknya dengan segera.

C. Latar Belakang Masalah

Perkara perceraian yang diterima dan diputus oleh Pengadilan Agama di seluruh Indonesia tidak kurang dari 400.000 perkara. Dari jumlah tersebut, sekira 70% di antaranya diajukan oleh pihak isteri dan sisanya diajukan oleh pihak suami. Penyebab utama perceraian adalah perselisihan dan pertengkaran terus-menerus yang dilatari oleh beberapa faktor seperti ekonomi, tidak bertanggung jawab, perselingkuhan, dan kekerasan dalam rumah tangga. Pihak perempuan dan anak adalah pihak yang paling merasakan akibat dari perceraian tersebut karena keduanya termasuk dalam kelompok rentan yang memerlukan perlindungan khusus oleh hukum.

Hal tersebut terafirmasi berdasar hasil penelitian *Australia Indonesia Partnership for Justice 2* (AIPJ2) menunjukkan bahwa lebih dari satu juta anak Indonesia terkena dampak dari perceraian setiap tahun terutama terkait dengan pemenuhan kebutuhan sosial dan perkembangan jangka panjang yang terabaikan. Dari sekian banyak perkara yang diajukan ke Pengadilan Agama, Pengadilan Agama, pengajuan permohonan untuk nafkah anak hanya ditemukan dalam 1% perkara perceraian, dan hanya 2% dari perkara perceraian yang menyebutkan adanya permohonan pengajuan hak asuh anak.

Blanko-blanko gugatan dan permohonan yang saat ini disediakan oleh Pengadilan Agama, baik blanko manual maupun blanko yang disediakan pada aplikasi gugatan mandiri belum merangkum akibat-akibat perceraian sebagai opsi tambahan bagi pihak perempuan yang akan mengajukan gugatan perceraian. Di samping itu, dalam penanganan perkara perceraian, para Hakim belum sepenuhnya menerapkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2017 tentang Penanganan Perkara Perempuan Berhadapan dengan Hukum. Padahal, kehadiran Perma tersebut dimaksudkan untuk membuka ruang ijtihad bagi Hakim dalam mengidentifikasi isu-isu hukum penting perlindungan perempuan dan anak, tidak terkecuali dalam penanganan perkara perceraian.

Permasalahan lain yang ditemukan di lapangan adalah penentuan nilai nafkah bagi isteri dan anak akibat perceraian yang masih bervariasi. Secara umum, belum terdapat standar yang baku dan dapat dipedomani para Hakim untuk menentukan nilai-nilai nafkah bagi isteri dan anak akibat perceraian yang mencerminkan kepatutan dan keadilan.

Pada aspek pelaksanaan putusan (eksekusi) terkait dengan akibat-akibat perceraian, mekanisme pelaksanaannya masih mengacu pada ketentuan eksekusi dalam hukum acara perdata sebagaimana diatur dalam HIR dan R.Bg. Mekanisme eksekusi dimaksud cenderung lambat dan bebriaya mahal sementara nilai eksekusi tidak begitu besar.

Keadaan ini berakibat cukup sulitnya melaksanakan eksekusi dan sebagian pihak perempuan juga berpikir-pikir untuk mengajukan eksekusi, terutama dikarenakan nilai eksekusi dengan biaya eksekusi yang relatif sama.

D. Keadaan Faktual

Untuk lebih mempertajam analisis dan rekomendasi dalam ringkasan kebijakan ini, Tim Ditjen Badilag melakukan studi lapangan dengan mewawancarai Pimpinan, Hakim, Panitera, Petugas PTSP, para pihak berperkara, dan *stakeholders* eksternal yang melaksanakan kegiatan advokasi perempuan dan anak. Studi lapangan dilaksanakan di 7 (tujuh) provinsi, yaitu DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, Yogyakarta, Jawa Timur, Aceh, dan Kalimantan Selatan.

Studi lapangan berupaya mengungkap data-data primer terkait dengan pelaksanaan tupoksi pengadilan dari sejak perkara didaftarkan hingga pelaksanaan putusan (eksekusi). Hasil studi lapangan selanjutnya dipaparkan dalam ikhtisar berikut:

1. Putusan perceraian yang memuat akibat perceraian (hak-hak perempuan dan anak)

Dari 7 Provinsi yang menjadi obyek penelitian, diketahui bahwa:

- Dari 256.003 putusan perceraian, hanya 3,10% (7951 putusan) yang memuat pemenuhan hak istri dan anak pasca perceraian;
- Dari 7951 putusan tersebut, hanya 0,26% (22 putusan) yang diajukan permohonan eksekusi.

2. Petitum akibat perceraian dalam gugatan perceraian

Studi lapangan menunjukkan bahwa:

- Sebagian besar gugatan perceraian yang diajukan tidak memasukkan petitum mengenai akibat perceraian;
- 76 orang responden dari internal Pengadilan menyatakan hal tersebut dikarenakan pengadilan bersifat pasif;
- Secara spesifik, petugas PTSP sebanyak 31 orang menyatakan bahwa pihak perempuan mengajukan gugatan perceraian tidak disertai akibat perceraian karena ingin agar perkaranya cepat diselesaikan;
- Hanya 16 dari 50 responden pihak berperkara (perempuan) yang mengajukan.

3. PTSP Pengadilan

- Brosur yang ada di PTSP hanya menginformasikan syarat-syarat berperkara di Pengadilan Agama belum menjelaskan mengenai ketentuan mengenai akibat-akibat perceraian.

4. Pemahaman Hakim terhadap Asas Ultra Petitum Partium

Data yang diambil dari hasil wawancara terhadap 22 Ketua, 6 Wakil Ketua, dan 77 orang Hakim sebagai responden (total 105 orang Hakim) menunjukkan:

- Seluruh Hakim responden sepakat tentang larangan *ultra petita* dalam putusan;
- Hanya 2 Hakim responden yang menyatakan kebolehan *ultra petitum* secara eksepsional agar terwujud keadilan dan hal tersebut telah diterapkan dalam putusan.

5. Putusan perceraian tidak memuat hak isteri dan anak

Kecilnya persentase putusan perceraian yang tidak memuat akibat perceraian (hak perempuan dan anak) disebabkan:

- Gugatan yang diajukan tidak memuat petitum akibat perceraian;
- Minimnya penerapan Pasal 41 huruf c Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019;
- Sebagian besar perkara perceraian diputus secara verstek yang berakibat minimnya pemeriksaan terkait akibat perceraian;
- Masih bervariasinya penentuan akibat perceraian yang disebabkan sosialisasi mengenai standar penentuan tersebut belum optimal sementara putusan-putusan Mahkamah Agung telah menetapkan norma yang dapat dipedomani para Hakim;
- Dalam perkara cerai gugat (perceraian yang diajukan pihak isteri), para Hakim masih berbeda pendapat terkait hak-hak isteri yang diceraikan dengan talak *ba'in*;
- Jumlah perkara perceraian yang relatif banyak tidak diimbangi dengan komposisi Hakim pemeriksa perkara yang memadai.

6. Kendala eksekusi putusan

Studi lapangan mengungkap kendala eksekusi putusan akibat perceraian adalah:

- Pihak perempuan banyak yang tidak mengetahui adanya mekanisme tersebut;
- Pihak perempuan pasrah mantan suami tidak membayar kewajibannya;
- Prosedur yang berbelit-belit dan biaya eksekusi mahal dibandingkan dengan nilai eksekusi yang kecil;
- Tidak seragamnya pemahaman pimpinan instansi tempat mantan suami bekerja dalam melakukan pemotongan gaji untuk membayar akibat perceraian yang diputus pengadilan.

E. Pre-existing Policies

Mahkamah Agung telah menerbitkan Perma Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Mengadili Perkara Perempuan Berhadapan dengan Hukum. Perma ini dimaksudkan untuk memberi kerangka kerja yang rinci bagi Hakim dalam mengadili perkara yang menyangkut kepentingan perempuan dan anak. Namun demikian, pada kenyataannya, belum seluruh Hakim menerapkan Perma ini sebagaimana seharusnya. Ini terutama disebabkan perbedaan dalam memahami kewenangan *ex officio* Hakim serta penerapan asas Hakim aktif dan Hakim pasif dalam penyelesaian perkara perdata.

Sementara itu, di negara lain, pemerintah dan lembaga peradilan telah menerapkan intervensi yang diperlukan dalam perlindungan hak-hak perempuan dan anak. Di Australia misalnya, terdapat lembaga eksekusi putusan perdata yang memastikan putusan pengadilan dilaksanakan oleh pihak yang dihukum dalam putusan Hakim. Mekanisme di Australia melibatkan pelbagai *stakeholders* sehingga ada jaminan dari negara bagi pemenuhan hak-hak perempuan dan anak. Sementara di Malaysia, negara membentuk Badan Sokongan Keluarga yang tugas utamanya adalah memastikan pemenuhan kebutuhan anak yang menjadi korban perceraian.

F. Keadaan yang Diharapkan

Pada prinsipnya, keadaan yang diharapkan terwujud dengan kebijakan ini adalah adanya perlindungan dan jaminan hukum dari negara terhadap pemenuhan hak-hak perempuan dan anak pascaperceraian. Perlindungan dan jaminan tersebut dapat terwujud dengan penerapan peraturan dari hulu ke hilir serta adanya kerjasama lintas institusi sebagai pemangku kepentingan (*stakeholders*). Ditjen Badilag sebagai pionir dalam hal ini diharapkan mampu mendorong terwujudnya hal dimaksud.

Studi lapangan terhadap P2TP2A, beberapa NGO (AIPJ2, SAMMI Institute, LRC-KJHAM, Savy Amira Women's Crisis Center Surabaya, LBH Surabaya, Komunitas Pelangi Jaringan Perempuan Interfaith), PSGA UIN Antasari mengungkap bahwa perempuan secara umum mengharapkan peran aktif dari pengadilan untuk memberi petunjuk kepada perempuan dalam perkara perceraian, khususnya terkait dengan pemenuhan hak-hak perempuan dan anak pascaperceraian.

Selain itu, hasil penelusuran institusi-institusi tersebut mengungkap bahwa prosedur di Pengadilan masih berbelit-belit, sehingga perlu disederhanakan. Di samping itu, perempuan mengharapkan proses peradilan yang lebih empatik sehingga selama proses

persidangan berlangsung perempuan merasa nyaman dan tenang dalam mengemukakan pandangan-pandangannya.

G. Pemangku Kepentingan

Untuk memastikan terwujudnya perlindungan dan jaminan pemenuhan hak perempuan dan anak pascaperceraian, diperlukan keterlibatan seluruh *stakeholders* sebagai berikut:

1. Mahkamah Agung sebagai salah satu pelaksana tertinggi kekuasaan kehakiman di Indonesia;
2. Ditjen Badan Peradilan Agama (Badilag) sebagai penanggung jawab administrasi dan tata kelola Peradilan Agama;
3. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai pemangku kepentingan dalam program legislasi nasional;
4. Kementerian Dalam Negeri sebagai mitra strategis dalam mengupayakan tindakan administratif yang diperlukan dalam pemenuhan hak-hak perempuan dan anak pascaperceraian;
5. Kementerian Agama sebagai mitra strategis dalam mengupayakan tindakan administratif yang diperlukan dalam pemenuhan hak-hak perempuan dan anak pascaperceraian;
6. Majelis Ulama Indonesia (MUI) baik di pusat maupun daerah sebagai mitra strategis dalam memberikan pemahaman kepada masyarakat terkait ketentuan *syara'* dalam hukum perkawinan;
7. Kementerian PAN dan RB sebagai mitra strategis dalam mengupayakan tindakan administratif yang diperlukan dalam pemenuhan hak-hak perempuan dan anak pascaperceraian;
8. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Anak (PPA) sebagai mitra strategis dalam advokasi terhadap perempuan dan anak korban perceraian;
9. Kementerian Sosial sebagai mitra strategis dalam penyediaan data-data terkait perempuan dan anak sebagai kelompok masyarakat rentan;
10. Kementerian Keuangan sebagai mitra strategis dalam pelaksanaan putusan mengenai pembebanan nafkah;
11. Kementerian Hukum dan HAM sebagai mitra strategis dalam legislasi terkait perempuan dan anak;

12. Bank Indonesia dan/atau Perbankan sebagai mitra strategis dalam pemenuhan biaya-biaya akibat perceraian melalui mekanisme yang diatur dalam perundang-undangan;
13. Komisi Nasional Perlindungan Anak sebagai mitra strategis dalam advokasi anak-anak korban perceraian;
14. Komisi Nasional Perempuan sebagai mitra strategis dalam advokasi perempuan;
15. Kepolisian Negara Republik Indonesia khususnya Unit Perlindungan Perempuan dan Anak (P2A) dalam penyelesaian perselisihan yang menyangkut kepentingan perempuan dan anak
16. Organisasi Non-Pemerintahan (NGO) yang kegiatan utamanya melakukan riset, advokasi, dan edukasi terhadap perempuan dan anak sebagai kelompok masyarakat rentan;
17. *Stakeholders* lain yang dipandang penting dalam penerapan kebijakan.

H. Rekomendasi Pilihan Kebijakan

1. Kebijakan bidang administrasi

- Surat Edaran Dirjen yang mengatur perihal:
 - a. Ketersediaan informasi yang memadai (*website*, brosur, aplikasi, media informasi lain);
 - b. Ketersediaan blanko atau formulir gugatan yang menyediakan informasi dan opsi terkait akibat perceraian, baik blanko manual maupun elektronik dalam aplikasi gugatan mandiri.
- Penyediaan sarana dan prasarana pendukung di satuan kerja Pengadilan Agama.

2. Kebijakan bidang yustisial

Kebijakan bidang yustisial dimaksudkan untuk mendapatkan acuan penerapan kebijakan penanganan perkara berdasar arahan dari Mahkamah Agung, khususnya Kamar Agama. Kebijakan dimaksud mencakup hal-hal antara lain sebagai berikut:

- Pembinaan para Hakim agar lebih memahami dan menerapkan Perma 3 Tahun 2017;
- Pengalokasian anggaran kegiatan sosialisasi Hakim-Hakim Agung tentang Putusan Mahkamah Agung yang memberikan perlindungan dan jaminan pemenuhan hak-hak perempuan dan anak pascaperceraian;
- Penyediaan blanko putusan perceraian yang memuat akibat-akibat perceraian;
- Penyediaan metode analisis yang ajeg dalam penentuan akibat-akibat perceraian, antara lain metode jurimetri;

- SEMA dan/atau PERMA yang mengatur pelaksanaan teknis yustisial dalam rangka melindungi hak-hak perempuan dan anak pascaperceraian;
- Penerbitan Peraturan Pemerintah terkait jaminan perlindungan hak-hak perempuan dan anak pascaperceraian.

3. Kebijakan pelaksanaan putusan

Kebijakan pelaksanaan putusan dimaksudkan untuk menyederhanakan dan memudahkan pemenuhan hak-hak perempuan dan anak pascaperceraian yang ditetapkan pengadilan. Kebijakan ini melibatkan *stakeholders* terkait, mencakup hal-hal antara lain sebagai berikut:

- Kebijakan penyederhanaan eksekusi melalui pencantuman diktum putusan;
- Kerjasama antarlembaga dalam rangka memudahkan dan menyederhanakan eksekusi.

Ditetapkan di : Jakarta
Pada Tanggal : 25 Juni 2021

Direktur Jenderal,



Dr. Drs. H. Aco Nur, S.H., M.H.