

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Di Indonesia, angka kasus perceraian terus mengalami peningkatan yang signifikan. Hal ini terbukti karena kasus perceraian yang ditangani oleh pengadilan agama tak kunjung selesai, terutama pada kasus cerai gugat atau cerai yang diajukan oleh pihak isteri (Manna dkk., 2021). Menurut Badan Pusat Statistik (BPS), angka perceraian pada 2021 mencapai lebih dari 447.000 kasus. Kemudian, pada 2022 melampaui 500.000, lalu mengalami penurunan di tahun 2023 yaitu, 463.000 kasus. Sedangkan, sepanjang tahun 2024 lalu, Badan Peradilan Agama (Badilag) Mahkamah Agung mengkonfirmasi ada 446.359 kasus perceraian di seluruh Indonesia. Pada tahun 2022 sebagian besar kasus perceraian di Indonesia adalah cerai gugat, sebanyak 388.358 kasus, atau 75,21% dari total kasus perceraian di negara ini. Sedangkan, sebanyak 127,986 kasus, atau 24,78% dari total kasus perceraian di negara ini, adalah cerai talak (Siregar dkk., 2023). Kasus cerai gugat juga seringkali berimplikasi pada problem keluarga yang kompleks, baik yang menimpa pada kehidupan suami, isteri, anak-anak, keluarga maupun sosial bahkan budaya, sebagaimana sering dialami juga pada cerai talak dari pihak suami (Abror, 2019).

Dalam cerai gugat, perempuan kerap kali tidak memperoleh hak-hak seperti *Nafkah iddah* dan *Mut'ah*, karena regulasi yang berlaku tidak secara eksplisit mengatur kewajiban suami dalam perceraian atas permintaan isteri. Bahkan, pada perkara cerai talak yang sudah memiliki dasar normative, realisasi pemberian hak-hak Perempuan masih rendah sekitar 20% dari perkara yang

diputuskan dan lebih rendah lagi dalam perkara cerai gugat yang tidak memiliki landasan hukum yang cukup kuat (Yuni, 2021). Di Indonesia perkawinan itu sendiri diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan, Peraturan pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, dan Kompilasi Hukum Islam (KHI). Pengertian perkawinan yang kemudian diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menyebutkan bahwa: “Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang Wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang Bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Perkawinan yang sah di Indonesia adalah perkawinan yang berlangsung menurut keyakinan masing-masing agama dan hukum yang berlaku. (Adnyani, 2019).

Berdasarkan Pasal 2 Kompilasi Hukum Islam (KHI), pengertian perkawinan mempunyai persamaan makna dengan pernikahan, yakni akad yang kokoh atau *mistaqan ghalidzan* untuk menaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah. Sedangkan, berdasarkan Pasal 3 Kompilasi Hukum Islam (KHI) pernikahan bertujuan untuk mewujudkan kehidupan rumah tangga yang Sakinah, mawaddah, dan Rahmah. Namun, perkawinan itu sendiri juga dapat berakhir, yang mana disebut sebagai perceraian atau berakhirnya ikatan lahir dan batin antara suami dan isteri. Menurut Pasal 115 KHI dengan jelas menyatakan bahwa perceraian dapat dilakukan melalui gugatan yang diajukan oleh perempuan atau melalui perceraian dari suami (talak). Ketentuan ini menjadi dasar yuridis bahwa cerai

gugat merupakan bentuk pemutusan hubungan perkawinan yang sah menurut hukum Islam di Indonesia. Perceraian menyebabkan berbagai konsekuensi hukum, termasuk bagi anak-anak, harta bersama, dan lainnya. Saat ini, masih sering adanya masalah yang menentukan hak asuh anak pasca perceraian (Maharani dkk, 2023).

Perceraian secara substansif diatur dalam Pasal 41 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Pasal 24 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yang mengatur mengenai akibat perceraian secara umum. Meskipun demikian, perlindungan hak istri dan anak selama proses perceraian tidak secara khusus diatur dalam peraturan ini. Pasal 149 Al-Quran (KHI), yang menetapkan bahwa dalam hal perceraian, suami masih diwajibkan untuk memberikan hadiah yang disebut *Mut'ah* kepada mantan istri, nafkah selama masa *iddah*, pelunasan mahar yang belum dibayar, dan pembayaran nafkah dan hak asuh anak (*hadhanah*), juga mengatur perlindungan hak istri setelah perceraian.. Akan tetapi, Pasal ini hanya merujuk pada cerai talak atau gugatan yang dilakukan oleh suami. Sehingga, pada Kompilasi Hukum Islam (KHI) juga tidak mengatur secara eksplisit mengenai hak Isteri dan anak atas perceraian yang digugat oleh Isteri. Sedangkan, pada Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak atas perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002, tidak secara eksplisit membahas ketentuan mengenai cerai gugat, namun memberikan dasar normatif yang kuat terkait pemenuhan dan perlindungan hak anak dalam situasi orang tua bercerai. Perceraian, baik karena talak maupun gugatan dari pihak Isteri (cerai gugat), merupakan kondisi yang

berdampak langsung terhadap keberlangsungan hak-hak anak, sehingga regulasi ini berperan penting sebagai acuan hukum yang bersifat umum dan komprehensif.

Sesuai dengan Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Perlindungan Anak, perlindungan anak mencakup semua kegiatan yang bertujuan untuk memastikan dan membela hak anak atas kehidupan yang sehat, perkembangan, dan pertumbuhan sambil tetap menjaga martabat kemanusiaannya. Upaya juga dilakukan untuk melindungi anak-anak dari diskriminasi dan kekerasan dalam segala bentuknya. Ketentuan ini secara tegas menempatkan anak sebagai subjek hukum yang memiliki kepentingan Utama yang wajib diutamakan, termasuk dalam konteks perkara perceraian yang kerap menimbulkan ketidakpastian emosional, psikologis, dan finansial bagi anak. Selanjutnya, Pasal 26 ayat (1) menegaskan agar orang tua tetap memikul kewajiban utama dalam mengasuh, memelihara, mendidik, serta melindungi anak, meskipun status perkawinan mereka telah berakhir secara hukum. Kewajiban ini tidak berakhir seiring perceraian, melainkan tetap melekat sebagai bentuk tanggung jawab orang tua terhadap keberlangsungan hidup dan tumbuh kembang anak. Apabila orang tua tidak mampu menjalankan tanggung jawab tersebut, Pasal 26 ayat (2) mengatur bahwa kewajiban tersebut dapat dialihkan kepada negara atau lembaga yang berwenang, guna memastikan bahwa anak tetap memperoleh hak-haknya secara layak.

Ketentuan ini menunjukkan komitmen negara dalam menjamin perlindungan menyeluruh bagi anak, bahkan dalam kondisi keluarga yang tidak lagi utuh secara hukum. Meskipun Undang-Undang Perlindungan Anak tidak

secara eksplisit mengatur mengenai hak anak dalam konteks cerai gugat, namun ketentuan-ketentuan umum yang terkandung di dalamnya telah membentuk kerangka hukum yang cukup substansial dalam menjamin perlindungan hak-hak anak setelah perceraian terjadi. Dengan demikian, norma-norma tersebut belum memberikan pengaturan yang tegas mengenai kewajiban hakim dalam memeriksa dan memutus perkara cerai gugat, serta belum secara jelas membedakan akibat hukum antara cerai talak dan cerai gugat. Selain itu, tidak terdapat ketentuan yang mengatur konsekuensi hukum apabila hak-hak isteri dan anak tidak dicantumkan dalam amar putusan pengadilan. Sehingga, menimbulkan adanya kekaburan norma (*vague normen*) yang berimplikasi pada belum optimalnya perlindungan hukum terhadap hak-hak ekonomi, hak isteri dan hak pada anak sebelum diberlakukannya Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019.

Sebelum keluarnya SEMA No. 2 Tahun 2019, menunjukkan bahwa sebagian besar keputusan Pengadilan Agama tidak mencantumkan *Nafkah iddah* dan *Mut'ah* untuk isteri dalam perceraian yang diajukan oleh istri (Suryani & Ashadie, 2024). Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 2 Tahun 2019 adalah pedoman penting untuk pelaksanaan tugas pengadilan, khususnya dalam menangani kasus perceraian yang digugat oleh pihak isteri. SEMA ini dibentuk sebagai hasil dari sidang pleno Mahkamah Agung tahun 2019, yang bertujuan untuk menegakkan standar hukum dan konsistensi doktrin dalam semua praktik keagamaan di Indonesia.

Sebelum SEMA ini berlaku, hakim di Pengadilan Agama sering kali mengabaikan hak-hak isteri seperti *Nafkah iddah* dan *Mut'ah* saat memberikan

putusan cerai gugat, karena terikat asas *ultra petitum*, yang membatasi hakim untuk mengabulkan tuntutan Penggugat. Akibatnya, banyak hak isteri yang terabaikan (Annisa, 2023). Meskipun petisi gugatan tersebut tidak secara khusus meminta hal itu, SEMA Nomor 2 Tahun 2019 membuat perubahan signifikan dengan memungkinkan hakim untuk memutuskan secara *ex officio* hak-hak mantan istri setelah perceraian, termasuk nafkah iddah, nafkah mut'ah, dan tunjangan anak. Hal ini merupakan kemajuan besar dalam perlindungan hukum bagi anak-anak dan perempuan sejalan dengan prinsip *maslahah* dan tujuan *syari'at* untuk menjaga keadilan dan kesejahteraan keluarga (Ismail dkk., 2024). Oleh karena itu, SEMA ini memperkuat posisi hukum isteri dalam kasus cerai gugat dan memperkecil risiko kehilangan hak-hak yang diatur secara normatif dalam UU Perkawinan dan KHI.

Namun, pelaksanaan SEMA No. 2 Tahun 2019 masih menemui berbagai hambatan. Studi empiris di Pengadilan Agama Mataram menunjukkan bahwa beberapa faktor menyebabkan pelaksanaan SEMA ini tidak efektif. Faktor-faktor ini termasuk isteri yang tidak tahu bagaimana menuntut hak-haknya; hakim yang belum efektif menggunakan otoritas *ex officio*; tidak ada sanksi tegas bagi suami yang tidak memenuhi kewajiban nafkah; dan kurangnya pengetahuan masyarakat dan aparat peradilan tentang isi dan tujuan SEMA. Hak-hak perempuan dan anak-anak setelah perceraian seringkali tidak sepenuhnya terwujud akibat adanya hambatan-hambatan ini. Hal ini dapat terjadi meskipun sudah ada perlindungan hukum yang jelas. Selain itu, pada Pengadilan Agama Sungguminasa juga terjadi hal serupa. Hambatan utamanya adalah hakim yang tidak memanfaatkan kebijakan *ex officio* dengan sebaik-baiknya, isteri yang tidak

memperjuangkan hak-haknya, dan ketidakhadiran salah satu pihak di pengadilan (Handayani, 2023).

Studi tersebut menyarankan agar hakim lebih efektif dan responsif mempertimbangkan hak-hak perempuan saat membuat putusan cerai gugat. Penelitian tersebut juga merekomendasikan agar Perempuan lebih memahami dan berani menuntut hak-hak mereka setelah perceraian. Di sisi lain, berdasarkan penelitian yang berlangsung di Pengadilan Agama Gorontalo menunjukkan bahwa SEMA No. 2 Tahun 2019 menawarkan perlindungan hukum yang lebih relevan bagi perempuan dan anak dalam kasus cerai gugat. Pada studi tersebut menekankan betapa pentingnya hakim dan sistem peradilan untuk menerapkan kewenangan ini sehingga tujuan perlindungan hukum dapat dicapai secara maksimal.

Sebelum diterbitkannya SEMA No. 2 Tahun 2019, hakim masih bergantung pada Kompilasi Hukum Islam (KHI) dan yurisprudensi MA No. 137 K/AG/2007 dalam menentukan hak-hak perempuan dan anak setelah perceraian. Dalam yurisprudensi ini ditekankan bahwa seorang istri yang mengajukan gugatan cerai tidak serta merta menjadi *nusyuz* dan masih berhak mendapatkan nafkah *iddah*. Namun, pada masa ini, penerapan *Mut'ah* dan Nafkah *iddah* masih bercorak variatif dan belum konsisten di setiap pengadilan. Hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum bagi perempuan yang menggugat cerai, karena perlindungan haknya sangat bergantung pada interpretasi hakim di tingkat pertama, seperti dalam Putusan PA Cibinong No. 4453/Pdt.G/2017/PA.Cbn, yang mana pada dalam hal ini Istri tidak mendapatkan nafkah menurut putusan yang dilayangkan oleh majelis hakim

dalam memutus perkara perceraian yang diajukan isteri ke PA Cibinong. Keputusan tersebut mengklarifikasi bahwa alasan gugatan cerai yang diajukan ke Pengadilan Negeri Cibinong adalah karena, sejak November 2010, Penggugat (istri) dan Tergugat (suami) sering terlibat dalam pertengkaran dan perselisihan yang berkelanjutan di rumah mereka, yang disebabkan oleh kegagalan Tergugat untuk membayar nafkah kepada Penggugat sejak tahun 2007. Tergugat seringkali berkata-kata kasar dan melakukan KDRT contohnya memukul, dan komunikasi antara Penggugat dan Tergugat sudah sangat buruk. Berdasarkan hasil pemeriksaan di persidangan hakim memutuskan:

1. Mengabulkan gugatan Penggugat dengan vestek;
2. Menjatuhkan talak satu bain sughra Tergugat (Ahmad Sunjaya Bin Sukaman) terhadap Penggugat (Dewi Lisdina binti Ayat Pudjo)

Di sisi lain, Putusan PA Labuan Bajo No. 25/Pdt.G/2024/PA.Lbj menjelaskan bahwa sejak Agustus 2022, Penggugat (istri) dan Tergugat (suami) memiliki rumah tangga yang tidak harmonis karena perselisihan dan pertengkaran yang disebabkan oleh kegagalan Tergugat untuk memberikan dukungan fisik kepada Penggugat dan anak-anak Penggugat dan Tergugat. Kemudian, Penggugat juga mengalami kekerasan dalam rumah tangga yang dilakukan oleh Tergugat. Berdasarkan pemeriksaan yang hakim lakukan di persidangan, maka hakim memutuskan:

1. Menjatuhkan talak satu ba'in shugra Tergugat (Tergugat) terhadap Penggugat (Penggugat);
2. Menghukum Tergugat untuk membayar kepada Penggugat berupa:
  - 2.1 Nafkah *iddah* sejumlah Rp. 500.00,00 (lima ratus ribu rupiah)

- 2.2 *Mut'ah* berupa uang sejumlah Rp. 500.00,00 (lima ratus ribu rupiah);
3. Menghukum Tergugat untuk membayar *Mut'ah* , nafkah *iddah* , dan nafkah anak sebagaimana tersebut di atas kepada Penggugat sebelum Tergugat mengambil akta cerai;
  4. Memerintahkan Panitera Pengadilan agama Labuan bajo untuk menahan akta cerai Tergugat hingga Tergugat menunaikan *Mut'ah* , nafkah *iddah* , dan nafkah anak sebagaimana tersebut di atas.

Putusan ini menguatkan temuan yang lebih luas yang mewajibkan pasangan untuk memberikan nafkah anak, nafkah *iddah*, dan *Mut'ah*. Hal ini sejalan dengan rumusan kamar agama yang diberlakukan melalui SEMA tersebut, di mana ditegaskan bahwa dalam perkara cerai gugat, selama istri belum terbukti nusyuz, haknya masih bisa diberikan. Bahkan, setelah berlakunya Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 2 Tahun 2019, banyak pengadilan menambahkan frasa eksekutorial dalam amar, seperti kewajiban pelunasan *Mut'ah* dan *iddah* sebelum pengambilan akta cerai, guna mencegah amar putusan menjadi illusoir.

Penelitian ini dianggap penting karena tingginya angka perceraian di Indonesia, terutama pada cerai gugat, seringkali berdampak langsung pada hak-hak isteri dan anak yang menjadi rentan. Kesenjangan antara hukum yang berlaku dan praktik di lapangan tetap ada meskipun terdapat peraturan dan kebijakan seperti SEMA No. 2 Tahun 2019, yang dapat merugikan pihak-pihak yang lemah baik secara hukum maupun sosial. Hal ini menyebabkan adanya kekhawatiran bahwa keadilan substansif di ruang sidang tidak selalu dijamin

oleh aturan yang tertulis. Oleh karena itu, penting untuk melakukan tinjauan yuridis terhadap perlindungan hukum sebelum dan sesudah penerapan SEMA ini untuk mengetahui sejauh mana perubahan regulasi tersebut mampu memperkuat posisi isteri dan anak dalam cerai gugat.

Dengan demikian, berdasarkan pemaparan latar belakang yang telah diuraikan diatas, penulis tertarik untuk mengkaji lebih lanjut dan melakukan penelitian dengan judul **“Tinjauan Yuridis Perlindungan Hukum Hak Isteri dan Anak atas Cerai gugat Sebelum dan Setelah Berlakunya Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 2 Tahun 2019”**.

## 1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang penulis buat, maka dapat diidentifikasi beberapa permasalahan yang ingin dipergunakan untuk bahan penelitian, yakni sebagai berikut:

1. Tingginya angka kasus perceraian yang diajukan oleh pihak istri (cerai gugat) di Pengadilan Agama.
2. Penerapan asas *ultra petitum* yang masih kaku oleh hakim dalam memutus perkara perceraian gugat sebelum berlakunya SEMA No. 2 Tahun 2019.
3. Terdapat kekaburan norma dalam perlindungan hukum bagi isteri dan anak dalam putusan pengadilan sebelum Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 2 Tahun 2019.
4. Kurangnya pelaksanaan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 2 Tahun 2019 sebagai upaya hukum untuk otoritas *ex officio* oleh hakim.
5. Adanya kesenjangan antara kebijakan dan efektivitas perlindungan hukum sebelum dan setelah SEMA No. 2 Tahun 2019.

### 1.3 Pembatasan Masalah

Berdasarkan latar permasalahan yang telah dikemukakan untuk memudahkan pembahasan dalam penulisan ini maka permasalahannya akan dibatasi. Masalah yang akan dikaji, yaitu perlindungan hukum terhadap hak isteri dan anak dalam kasus cerai gugat sebelum dan setelah berlakunya Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 2 tahun 2019.

### 1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang, demikian rumusan masalah yang akan peneliti kaji:

1. Bagaimana bentuk perlindungan hukum terhadap hak isteri dan anak atas terjadinya cerai gugat menurut hukum positif sebelum dan setelah berlakunya SEMA No. 2 Tahun 2019?
2. Bagaimana keberlanjutan pelaksanaan perlindungan hukum hak isteri dan anak atas cerai gugat setelah berlakunya SEMA No. 2 Tahun 2019?

### 1.5 Tujuan

Adapun Tujuan Pelaksanaan Penelitian ini sebagai berikut:

#### 1.5.1 Tujuan Umum

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan membandingkan efektivitas perlindungan hukum hak isteri dan anak atas cerai gugat sebelum dan setelah berlakunya SEMA No. 2 Tahun 2019.

#### 1.5.2 Tujuan Khusus

- a. Untuk menganalisis bentuk perlindungan hukum hak isteri dan anak atas terjadinya cerai gugat menurut hukum positif sebelum dan setelah berlakunya SEMA No. 2 Tahun 2019.

- b. Untuk menganalisis keberlanjutan pelaksanaan perlindungan hukum hak isteri dan anak atas cerai gugat setelah berlakunya SEMA No. 2 Tahun 2019.

## **1.6 Manfaat**

Melalui pelaksanaan kajian studi ini, diharapkan dapat memberikan kontribusi yang berguna, baik dalam konteks teoritis maupun praktis. Adapun manfaat yang diharapkan dari kajian ini sebagai berikut:

### **1.6.1 Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya dari sisi Perlindungan Hukum Hak Isteri dan Anak atas Cerai Gugat Sebelum dan Setelah Berlakunya SEMA No. 2 Tahun 2019.

### **1.6.2 Manfaat Praktis**

- a. Bagi Penulis

Menambah wawasan di bidang ilmu hukum terutama berhubungan dengan Perlindungan Hukum Hak Isteri dan Anak atas cerai Gugat dan bisa menjadi referensi untuk mengetahui bagaimana hambatan dalam pelaksanaan Perlindungan Hukum hak isteri dan Anak atas Cerai Gugat.

- b. Bagi Masyarakat

Kajian studi ini bisa digunakan untuk meningkatkan kesadaran dan pemahaman hukum mengenai hak-hak yang dapat dituntut pasca perceraian, terutama bagi perempuan.

c. Bagi Pemerintah

Penelitian ini dapat digunakan sebagai acuan bagi pemerintah, seperti DPR dalam merumuskan dan menegakkan kebijakan mengenai perlindungan hukum bagi perempuan dan anak pasca perceraian yang efektif dan relevan.

d. Bagi Aparat Penegak Hukum

Penelitian ini bisa memberikan wawasan yang lebih luas lagi bagi penegak hukum, seperti hakim pengadilan mengenai penerapan SEMA No. 2 Tahun 2019 serta sebagai bahan evaluasi dan masukan dalam penerapan SEMA No. 2 Tahun 2019

e. Bagi Peneliti Sejenis

Kajian ini dapat menjadi rujukan untuk memperkaya literatur terkait perlindungan hukum perempuan dan anak pasca perceraian, terutama dalam penerapan SEMA No. 2 Tahun 2019.

