BAB I

P E N D A H U L U A N

A. Latar Belakang

Peran dan upaya Pemerintah Indonesia mengatur tentang pemenuhan hak-hak perempuan dan anak telah dilakukan melalui Undang-Undang Dasar 1945[1], Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan segala bentuk Diskriminasi terhadap Wanita, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak[2], Undang-undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak[3], Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga[4], Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 atas Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

[1] Sila kedua Kemanusiaan yang adil dan beradab.

[2] Pasal 1 (2) yang menyatakan perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hakhaknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi, secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

[3] Pasal 2 menyatakan 1) Anak berhak atas kesejahteraan, perawatan, asuhan dan bimbingan berdasarkan kasih sayang baik dalam keluarganya maupun di dalam asuhan khusus untuk tumbuh dan berkembang dengan wajar. 2) Anak berhak atas pelayanan untuk mengembangkan kemampuan dan kehidupan sosialnya, sesuai dengan kebudayaan dan kepribadian bangsa, untuk menjadi warganegara yang baik dan berguna. 3) Anak berhak atas pemeliharaan dan perlidungan, baik semasa dalam kandungan maupun sesudah dilahirkan. 4) Anak berhak atas perlindungan terhadap lingkungan hidup yang dapat membahayakan atau menghambat pertumbuhan dan perkembangannya dengan wajar.

[4] Pasal 9 menyatakan 1) Setiap orang dilarang menelantarkan orang dalam lingkup rumah tangganya, padahal menurut hukum yang berlaku baginya atau karena persetujuan atau perjanjian ia wajib memberikan kehidupan, perawatan, atau pemeliharaan kepada orang tersebut. Penelantaran sebagaimana dimaksud pada ayat 2) juga berlaku bagi setiap orang yang mengakibatkan ketergantungan ekonomi dengan cara membatasi dan/atau melarang untuk bekerja yang layak di dalam atau di luar rumah sehingga korban berada di bawah kendali orang tersebut.

Perlindungan terhadap perempuan dan anak juga merupakan salah satu unsur kesejahteraan yang perlu diwujudkan dan diutamakan sesuai dengan Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.[5] Adanya jaminan bagi perempuan dan anak seperti yang telah disebutkan, seharusnya menjadi pertimbangan bagi pemerintah daerah ataupun masyarakat untuk turut andil dalam pemenuhan hak atas perlindungan perempuan dan anak khususnya paska perceraian.

Pemerintah diminta untuk turut andil dalam mengatasi permasalahan dan melindungi pemenuhan atas hak-hak perempuan dan anak, khususnya ketika setelah terjadinya perceraian sangat penting untuk dilakukan mengingat bahwa angka gugat cerai di Indonesia termasuk tinggi, yaitu dikisaran 60-70%. Daerah yang menduduki peringkat tertinggi di Makassar 75% dan DKI Jakarta 70%.[6] Bila ditelusuri dalam data yang ada di Badan Pengadilan Agama, ternyata 3 provinsi ini menjadi penyumbang kasus perceraian terbanyak di Indonesia, yaitu Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Jawa Barat. Pengadilan Tinggi Agama Semarang telah mengabulkan lebih dari 525.000 kasus perceraian.[7]

Indonesia belum memiliki suatu lembaga yang menjamin pemenuhan hak-hak perempuan dan anak paska perceraian yang bekerja sama dan

[5] Pasal 28 H (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa setiap orang memiliki hak untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik,sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.

[6] Nilam Suri, *"Ini Alasan Perceraian tertinggi di Indonesia"*, Liputan 6, tanggal 11 Maret 2016, Pukul 11.00 WIB diakses dari http://health.liputan6.com/read/2456092/ini-alasan perceraian-tertinggi di indonesia**,** pada tanggal 06 Maret 2018 pukul 20.48

[7] Akbar Muhibar, *"3 Provinsi ini Sumbang Angka Perceraian tertinggi di Indonesia",* Liputan 6, tanggal 17 November 2016, Pukul 17.30 WIB diakses dari http://lifestyle.liputan6.com/read/2654865/3-provinsi-ini-sumbang-angka-perceraian tertinggi di-indonesia**,** pada tanggal 06 Maret 2018, Pukul 20.52.

berada di bawah naungan Pengadilan Agama dalam menyelesaikan perkaranya. Apabila dibandingkan dengan Negara Malaysia maka Indonesia perlu memikirkan suatu lembaga yang memiliki sistem atau mekanisme yang mengawasi pemenuhan hak–hak perempuan dan anak paska perceraian. Misalnya di Selangor yang memiliki lembaga yang dapat mengawasi hak-hak perempuan dan anak paska perceraian yang terjadi antara kedua belah pihak, yaitu *Family Support Division* (FSD) Selangor.

Family Support Division Selangor di Malaysia merupakan bagian dari komponen Pengadilan Syariah dalam menegakkan dan melaksanakan perintah perawatan. Tujuan adanya FSD adalah untuk memastikan hak perempuan dan anak yang seharusnya mendapatkan perawatan dan pemeliharaan. Melalui lembaga FSD, Pengadilan diharapkan dapat memberikan pemahaman yang memadai mengenai prinsip-prinsip pengadilan dalam Islam serta melindungi hak-hak perempuan dan anak dengan membentuk saluran tertentu. Isu ketidakefisienan dalam hal pelaksanaan dan penegakan tata tertib yang dikeluarkan oleh Pengadilan Syariah di Selangor, dianggap penting terutama di kalangan perempuan dan anak.[8] Terbentuknya divisi pendukung atau penyokong keluarga sebagai lembaga yang dapat menegakkan hak perempuan dan anak yang tidak dipertanggungjawabkan oleh mantan suami/ayah.

Tujuan pembentukan FSD di Negara Malaysia untuk melindungi kepentingan dan memudahkan perempuan dan anak dalam mendapatkan

[8]Lili Rasjidi. 1991, *Hukum Perkawinan dan Perceraian di Malaysia dan Indonesia*, Remaja Rosdakarya: Bandung. hal 33

pelayanan terbaik pasca perceraian. Dilaporkan bahwa hampir 12.300 mantan suami telah menelantarkan istri dan anak serta tidak memberikan perawatan dan hak nafkah.[9] Oleh karena itu, manfaat pembentukan FSD adalah untuk mendukung dan mendorong perempuan untuk memperjuangkan keadilan dan menuntut hak mereka terutama untuk kepentingan perempuan dan anak paska perceraian.[10]

Berdasarkan uraian diatas maka penulis tertarik untuk mengangkat skripsi dengan judul "KEWAJIBAN NEGARA DALAM MENJAMIN TERPENUHINYA HAK-HAK PEREMPUAN DAN ANAK PASKA PERCERAIAN (Studi Negara Indonesia dan Malaysia)".

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka penulis dapat merumuskan masalah yaitu :

1. Bagaimana Perbandingan Mekanisme antara Pengadilan Agama di Indonesia dengan Pengadilan Syariah di Malaysia dalam Menjamin Pemenuhan Hak Perempuan dan Anak atas Nafkah Paska Perceraian?
2. Bagaimana Perbandingan Peran sebagai Upaya antara Pengadilan Agama di Indonesia dengan Pengadilan Syariah di Malaysia dalam Menjamin Pemenuhan Hak Perempuan dan Anak atas Nafkah Paska Perceraian?
3. Faktor-faktor apa saja yang menghambat dalam mewujudkan peranan Pengadilan Agama di Indonesia dan Pengadilan Syariah di Malaysia

[9] Khazi Haika, 2010, *"12,300 bekas suami ingkar bayar nafkah"*, Berita Harian, 20 Maret 2010, Pukul 01.56 WIB diakses dari http://laman-seri.com/2010/03/12300-bekas-suami-ingkar-bayar_nafkah.html, pada tanggal 06 Maret 2018, Pukul 21.05.
[10] Lili Rasjidi, *op. cit*. hal. 11.

untuk menjamin pemenuhan hak perempuan dan anak atas nafkah paska perceraian ?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian yang dilakukan peneliti mengenai "Kewajiban Negara dalam Menjamin Terpenuhinya Hak-Hak Perempuan dan Anak Paska Perceraian (Studi Negara Indonesia dan Malaysia)" yang bertujuan untuk:

1. Mengetahui Perbandingan Mekanisme antara Pengadilan Agama di Indonesia dengan Pengadilan Syariah di Malaysia dalam Menjamin Pemenuhan Hak Perempuan dan Anak atas Nafkah Paska Perceraian.
2. Mengetahui Bagaimana Perbandingan Peran antara Pengadilan Agama di Indonesia dengan Pengadilan Syariah di Malaysia untuk Menjamin Pemenuhan Hak Perempuan dan Anak atas Nafkah Paska Perceraian.
3. Mengetahui Faktor-faktor apa saja yang menghambat dalam mewujudkan Peranan dan mekanisme Pengadilan Agama di Indonesia untuk menjamin pemenuhan hak perempuan dan anak atas nafkah paska perceraian.

D. Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti berharap dapat memberikan beberapa manfaat, yaitu:

1. **Manfaat praktis**

   a. **Bagi Perempuan dan Anak**

      Adanya penelitian ini, diharapkan dapat memberikan informasi kepada para perempuan untuk memperjuangkan hak-haknya agar hak-hak mereka dapat terpenuhi.

   b. **Bagi Masyarakat**

      Agar masyarakat dapat memahami dan mengetahui peranan dan upaya Pengadilan Agama terhadap pemenuhan hak-hak perempuan dan anak yang terjadi setelah terjadinya putusan perceraian.

   c. **Bagi Pemerintah dan Pengadilan Agama**

      Bagi Pemerintah agar dapat mengetahui dan memastikan apakah peranan dan upaya yang selama ini ditegakkan membuat masyarakat merasa damai dan sejahtera atau malah semakin tidak dapat menjadi solusi dalam penyelesaian masalah perceraian di Indonesia.

      Bagi Pengadilan Agama dapat mengetahui dan memastikan bahwa peranan dan upaya selama ini dilakukan sudah baik atau belum, sehingga dapat memperbaharui peraturan yang dianggap tidak perlu dan kurang, yang pada akhirnya sesuai dengan tujuan untuk melindungi perempuan dan anak setelah terjadinya perceraian.

2. **Manfaat Akademis**

   Penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan ilmu pengetahuan dalam bidang ilmu hukum, khususnya dalam hukum dan gender dan hukum perlindungan anak. Dalam penelitian ini diharapkan

dapat menggali informasi tentang peranan dan mekanisme hukum dari Pengadilan Agama dalam menjamin hak-hak perempuan dan anak paska perceraian.

E. Metode Penelitian

Menurut Soerjono Soekanto metode penelitian adalah :

> Metode yang bertujuan mempelajari satu atau beberapa gejala, dengan jalan menganalisanya dan dengan mengadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta tersebut, dan kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas masalah-masalah yang timbul oleh fakta tersebut.[11]

Penelitian hukum merupakan kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisanya.[12]

F. Metode Pendekatan

Metode yang akan digunakan oleh penulis adalah metode kualitatif. Metode ini memerlukan penetapan subjek atau objek penelitian dengan memberi penjelasan subjektif kemudian di teliti secara spesifik dengan batasan-batasan yang cukup jelas dan tepat. Peneliti juga harus membangun kepercayaan antara dirinya dengan yang di teliti dan mampu menjamin kualitas data serta informasi yang didapat.[13] Analisis kualitatif dapat dilakukan bila data yang terkumpul bukanlah terdiri dari angka-angka yang dapat dilakukan pengukuran, data sulit diukur menggunakan angka,

---

[11] Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia (UI Press), hal. 2.

[12] *Ibid*, hal. 43.

[13] Petrus Soerjowinoto dkk, 2014, *Metode Penulisan Karya Hukum*, Semarang: Fakultas Hukum dan Komunikasi Universitas Katolik Soegijapranata, hal. 10-11.

hubungan antar satu varibel dengan yang lain tidak jelas, sample bersifat non probabilitas dan pengumpulan data menggunakan pedoman wawancara serta pengamatan.[14]

G. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis. Deskriptif analitis merupakan tipe spesifikasi penelitian yang memberi gambaran, menuliskan dan melaporkan suatu peristiwa kemudian nantinya akan diambil kesimpulan.

Menurut Mely G.Tan penelitian deskriptif analitis bersifat deskriptif yang memiliki tujuan menggambarkan secara tepat sifat-sifat individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan frekuensi atau penyebaran suatu gejala atau frekuensi adanya hubungan tertentu antara suatu gejala dengan gejala lain dalam masyarakat.[15]

H. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan di Kota Semarang, khususnya di Pengadilan Agama Kelas 1-A Semarang.

I. Objek Penelitian

Objek penelitian berupa seluruh informasi yang berkaitan dengan Kewajiban Negara dalam Menjamin Terpenuhinya Hak-Hak Perempuan dan Anak Paska Perceraian (Studi Negara Indonesia dan Malaysia).

---

[14] Bambang Waluyo, 2002, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Jakarta: PT Sinar Grafika, hal. 21.
[15] Soejono dan H. Abdurahman, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Rineka Cipta, hal. 22.

J. Teknik Pengumpulan Data

Mengingat penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum empiris dengan pendekatan kualitatif, oleh sebab itu penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh dari tangan pertama dan belum diolah, dan diperoleh melalui studi lapangan, sedangkan data sekunder adalah data yang mendukung data primer dan pengumpulannya dilakukan melalui studi kepustakaan.

1. Studi Lapangan

Studi lapangan adalah salah satu metode pengumpulan data yang tujuannya untuk mendapatkan data primer.[16] Data primer diperoleh peneliti melalui wawancara. Wawancara adalah bentuk pengumpulan data dengan cara berkomunikasi dengan orang yang bersangkutan[17] dan digunakan apabila jumlah informan relatif terbatas.

Sebelum melakukan wawancara, penulis telah menyiapkan pedoman pertanyaan. Pedoman ini nantinya digunakan selama proses wawancara, namun pertanyaan dapat berkembang sesuai jalannya wawancara.

a. Informan yang terlibat dalam proses wawancara adalah:
    1) Hakim Peradilan Agama Kota Semarang sejumlah 3 orang;
b. Responden yang terlibat dalam proses wawancara adalah:
    1) Mantan suami yang menggugat cerai istri ke Pengadilan Agama Semarang sebanyak 5 orang.

[16] Soerjono Soekanto, *op. cit*. hal. 12.
[17] Soerjono Soekanto, 2010, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, hal. 220.

2) Mantan istri yang menggugat cerai suami ke Pengadilan Agama Semarang sebanyak 5 orang.

2. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan merupakan teknik pengumpulan data dengan menggunakan dan mempelajari bahan-bahan hukum. Bahan hukum adalah bagian terpenting dalam sebuah penelitian karena sebagai sumber dari penelitian hukum. Fungsi dari bahan hukum yaitu menemukan jawaban atas isu hukum yang sedang digali.[18] Bahan hukum dapat dibedakan menjadi bahan hukum primer *(primary source)*, bahan hukum sekunder (*secondary source*) dan bahan hukum tersier.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yakni bahan hukum yang terdiri dari aturan hukum yang dirunut berdasarkan hierarki mulai dari Undang-Undang Dasar 1945, Tap MPR, undang-undang, Peraturan Pemerintah dan aturan lain di bawah undang-undang serta bahan hukum asing sebagai pembanding bahan hukum yang ada.[19]

Bahan-Bahan hukum primer juga merupakan informasi dari sumber pertama dan belum diolah oleh peneliti. Bahan hukum primer dalam penelitian ini menggunakan :

1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

[18]Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, 2015, *Penelitian Hukum* (*Legal Research*), Jakarta: Sinar Grafika, hal. 48.

[19] I Made Pasek, 2005, *Metode Penelitian Hukum Normatif dalam justifikasi teori hukum*,Edisi Revisi, Malang: Bayumedia Publishing, hal 392.

2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak
4) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.
5) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak.
6) Kompilasi Hukum Islam
7) *Mariage and Divorce Act* 1976 di Malaysia
8) Undang-Undang Malaysia akta 164 (Akta membaharui Undang-Undang (Perkawinan dan Perceraian) 1976
9) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder terdiri dari buku hukum termasuk pula skripsi, tesis, disertasi dan jurnal hukum. Tidak menutup kemungkinan kamus, komentar hukum serta putusan pengadilan masuk didalamnya. Fungsi dari bahan hukum sekunder adalah memberikan petunjuk bagi penulis agar penelitian semakin terfokus.[20]

[20] Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Jakarta: Prenadamedia Group, hal. 195-196.

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini berguna untuk memberikan dukungan penjelasan tentang bahan hukum primer.

Bahan hukum sekunder yang digunakan penulis adalah :

1) Buku-buku literatur yang terkait dengan hak perempuan dan anak untuk mendapat informasi mengenai bagaimana perempuan dan anak mendapatkan hak pemeliharaan dan perlindungan setelah terjadinya perceraian di mana di samping itu menggali informasi putusan pengadilan, apakah telah menjadi alat bantu masyarakat khususnya perempuan dan anak untuk mendapatkan haknya, dan mencoba untuk melihat ke negara tetangga Malaysia sebagai contoh memiliki Badan Penyokong Keluarga yang selama ini di rasakan sebagai alat atau sarana dan tempat perlindungan perempuan dan anak setelah terjadinya perceraian.
2) Skripsi hukum yang terkait dengan judul
3) Jurnal-jurnal hukum yang berhubungan dengan perempuan dan anak dalam mendapatkan hak pemeliharaan dan perlindungan pasca perceraian.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier, akan memberikan informasi petunjuk serta penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder

misalnya kamus hukum dan ensiklopedia.[21] Bahan hukum tersier yang digunakan adalah kamus Bahasa Indonesia dan internet.

K. Teknik Penyajian Data

Semua data yang didapat oleh penulis selama melakukan penelitian akan dikumpulkan. Atas semua data ini, penulis akan menelaah kebenaran data dan memeriksanya. Bilamana data dirasa kurang, maka penulis dapat menambah data. Tujuan dari menelaah data dan memeriksa data adalah menampilkan data yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan. Data-data ini nantinya disusun secara sistematis berbentuk uraian-uraian.

L. Teknik Analisis Data

Analisis data yang digunakan adalah dengan pendekatan kualitatif yang dilakukan terhadap sumber data primer dan sekunder. Deskriptif tersebut, meliputi isi dan stuktur hukum positif dengan tujuan menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijasikan rujukan dalam menyelesaikan masalah hukum.[22]

M. Sistematika Skripsi

Berdasarkan latar belakang penelitian dan perumusan masalah, sistematika skripsi direncanakan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN berisi latar belakang yang didalamnya berisi alasan pengambilan judul, landasan peraturan yang menjadi dasar dalam pemecahan masalah dan kasus-kasus beserta data-data yang memperkuat pemilihan judul. Selain itu juga terdapat perumusan masalah

[21]Amiruddin dan H Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hal. 32.
[22] H Zainudin Ali, o*p. cit*. hal. 107.

dan tujuan dari penelitian, serta metode penelitian yang akan digunakan oleh penulis.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA berisi teori-teori, aturan-aturan dan pendapat dari para ahli yang dapat membantu penulis untuk memberikan pembahasan secara mendetail. Pembahasan yang dilakukan penulis nantinya akan menjadi landasan berpikir. Bab ini terdiri dari pengertian hak, hak asasi manusia, penjelasan mengenai hak anak dan perempuan paska perceraian di Indonesia dan Malaysia, lalu membahas tentang peran dan peranan Pengadilan Agama di Indonesia dan Pengadilan Syariah di Malaysia, bagaimana pemeliharaan anak yang dipertanggungjawabkan oleh mantan suami dan mantan istri, terdapat juga upaya pemerintah dalam bentuk Pengadilan Agama di Indonesia dalam menangani masalah tersebut, lalu membahas juga tentang sistem hukum perlindungan perempuan dan anak di malaysia dari terjadinya perceraian, lalu perlindungan terhadap perempuan dan anak di Malaysia paska perceraian, dan jelas upaya pemerintahan Malaysia dalam mengatasi dan menangani hak perempuan dan anak paska perceraian.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN berisikan data dan analisis atas penelitian yang telah dilakukan, gunanya membantu menjawab rumusan masalah yang telah diberikan pada bab pendahuluan. Permasalahan yang dibahas adalah bagaimanakah konsep sistem hukum keluarga di Indonesia dalam perlindungan terhadap anak dan perempuan paska perceraian.

BAB IV PENUTUP berisikan kesimpulan dan saran atas hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan.