

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sistem patriarki yang mendominasi kebudayaan masyarakat menimbulkan diskriminasi berbentuk kesenjangan serta ketidakadilan gender terhadap wanita serta pria yang mempengaruhi ke bermacam aspek kehidupan serta aktivitas manusia.¹ Pria mempunyai kontrol utama didalam masyarakat sebaliknya wanita hanya mempunyai sedikit pengaruh ataupun dapat dikatakan tidak mempunyai hak didalam bermasyarakat, baik secara ekonomi, sosial, politik, serta psikologi. Pada umumnya, perempuan diletakkan pada posisi subordinat atau inferior. Pembatasan-pembatasan peran perempuan oleh budaya patriarki membuat perempuan menjadi terbelenggu dan mendapatkan perlakuan diskriminasi. Ketidaksetaraan antara peran laki-laki dan perempuan ini menjadi salah satu hambatan kultural yang menyebabkan perempuan didalam masyarakat tidak memiliki akses yang sama. Aspek historis dan budaya menempatkan perempuan sebagai pihak yang ditunjukkan melalui hubungan kekuasaan bersifat patriarkat, baik secara personal maupun melalui pengaturan negara.²

Produk kebijakan pemerintah yang tidak sensitif terhadap kebutuhan perempuan telah membuat perempuan sering kali menjadi korban dari kebijakan tersebut. Perjuangan kaum perempuan dalam mencapai kesetaraan

¹ Irma Sakina, Ade dkk. 2018. *Menyoroti Budaya Patriarki di Indonesia*, *Social Work Jurnal*, vol.7 No. (1). Departemen Kesejahteraan Sosial, Universitas Padjadjaran.

² Ibid, hal.72

dan keadilan yang telah dilakukan sejak dahulu, ternyata belum dapat mengangkat harkat dan martabat kaum perempuan untuk dapat sejajar dengan kaum laki-laki. Kaum perempuan tetap saja mengalami diskriminasi dan tertinggal dalam segala aspek kehidupan, termasuk dalam bidang hukum.³

Salah satu produk peraturan perundang-undangan yang diskriminatif terhadap perempuan adalah UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (untuk selanjutnya disebut dengan UU Perkawinan). Undang-undang ini sudah berlaku kurang lebih 47 tahun dan banyak mengandung kelemahan karena bersifat diskriminatif dan bias gender terhadap perempuan. Undang-Undang ini terdiri dari 67 pasal, dari 67 pasal ada beberapa pasal yang secara nyata bias gender dan bersifat diskriminatif terhadap perempuan seperti pada Pasal 31 (3) mengenai ketentuan suami kepala keluarga dan isteri ibu rumahtangga. Hal tersebut menunjukkan bahwa kedudukan suami di Indonesia adalah sebagai kepala keluarga yang bisa juga disebut sebagai pemimpin keluarga. Ketika pemimpin keluarga adalah suami, maka suami memiliki hak dan kewajiban yang didapatkan untuk mengurus keluarga tersebut. Bagaimanapun juga tak hanya suami, suami isteri keduanya memikul kewajiban yang luhur untuk menegakkan rumahtangga yang menjadi sendi dasar dari susunan masyarakat.⁴

Mencermati ketentuan Pasal 31 (3) UU Perkawinan tersebut adalah jelas telah terjadi ketidakadilan hukum dan ketidakadilan gender terhadap perempuan. Perempuan dalam era modern sudah menjalani fungsi yang

³ Ibid, hal.72

⁴ Abdul Ghofur Anshori, 2011, *Hukum Perkawinan Islam Perspektif Fikih dan Hukum Positif*, Yogyakarta: UII Press Yogyakarta, hal. 82.

signifikan diruang publik seperti kepala keluarga. Istilah perempuan kepala keluarga mungkin belum menjadi istilah umum di Indonesia karena dalam budaya maupun pengertian diberbagai agama, kepala keluarga adalah laki-laki. Pada umumnya yang masuk dalam kategori ini adalah para janda yang ditinggal mati suami atau janda cerai. Selain janda, yang masuk dalam kategori perempuan kepala keluarga adalah para isteri yang ditinggal suaminya bekerja di luar daerah, meskipun secara legal statusnya masih menjadi isteri namun secara ekonomi harus menjadi kepala keluarga.⁵

Dilansir dari data artikel *era.id* terdapat sebanyak 15 juta perempuan menyandang status kepala keluarga di Indonesia, termasuk janda-cerai. Berdasarkan data Mahkamah Agung, perkara perceraian di Pengadilan Agama di Indonesia terus mengalami peningkatan. Berikut adalah data mengenai putusan perceraian dari tahun 2015-2018 di Indonesia:⁶

Tabel 1.1
Putusan Kasus Perceraian di Pengadilan Agama Seluruh Indonesia

Tahun	Cerai Gugat	Cerai Talak	Jumlah
2015	253.800	99.900	353.800
2016	264.700	101.900	356.600
2017	273.700	100.700	374.500
2018	307.700	111.400	419.200

Sumber: <http://indonesiabaik.id/infografis/jumlah-kasus-perceraian-di-indonesia-memprihatinkan, 2019>

Berdasarkan tabel di atas, jumlah kasus perceraian semakin meningkat yang menyebabkan munculnya perempuan berstatus janda cerai dan

⁵ Editor Era.id, (2018), *15 Juta Perempuan Berstatus Kepala Keluarga*, <https://era.id/afair/16188/15-juta-perempuan-berstatus-kepala-keluarga>, diakses pada tanggal 30 Juni 2020.

⁶ Editor Indonesiabaik.id, (2019), *Jumlah Kasus Perceraian di Indonesia Memprihatinkan*, <http://indonesiabaik.id/infografis/jumlah-kasus-perceraian-di-indonesia-memprihatinkan>, diakses pada tanggal 4 Agustus 2020.

menyandang status kepala keluarga. Perceraian terjadi karena berbagai persoalan seperti sering bertengkar, hilangnya rasa kecocokan, KDRT, faktor ekonomi, hingga perselingkuhan.⁷

Kepala keluarga mampu memberikan tauladan dalam keluarganya. Anggota keluarga harus mematuhi setiap perintah ataupun nasehat yang diberikan kepala keluarga bukan bersumber pada rasa takut, namun didasarkan pada wujud tanggung jawab bersama dalam membangun suatu keluarga.

Beberapa masalah yang sering dihadapi perempuan sebagai kepala keluarga diantaranya adalah kesulitan mendapatkan akses terhadap kredit karena banyak aturan di perbankan yang mengharuskan kredit disetujui suami atau pasangan hidupnya. Hanya koperasi dan bank kecil atau bank perkreditan rakyat yang jumlahnya kecil yang mungkin bisa mereka akses karena tidak menuntut persyaratan yang ketat. Secara sosial mereka kemudian jarang dilibatkan dalam pertemuan koperasi apabila sudah berpredikat janda atau menjadi kepala keluarga.⁸

Hal yang lain adalah mengenai pengenaan pajak. Pengenaan pajak seorang isteri yang bekerja dihitung sebagai pajak individu, di mana perempuan selalu dianggap lajang meskipun yang bersangkutan bekerja. Konsekuensinya beban pajak yang ditanggung atau yang harus dibayar menjadi lebih tinggi nominalnya dibandingkan dengan suaminya. Pajak

⁷ *Ibid.*

⁸ Siska Sasmita, 2011, *Peran Perempuan Suku Minangkabau Yang Menjadi Kepala Keluarga (PEKKA) Bagi Penciptaan Ketahanan Pangan Rumah tangga di Kecamatan Padang Timur*, Humanus, Vol. X No.1, hal. 85.

seorang suami selama ini lebih kecil dari pajak seorang isteri karena seorang suami secara otomatis selalu dianggap sebagai kepala rumahtangga dan memiliki tanggungan keluarga (isteri dan anak-anaknya).

Hal ini menunjukkan perempuan masih diposisikan pada posisi yang lemah dan sub-ordinasi sehingga tetap terjadi diskriminasi terhadap kaum perempuan. Perempuan kepala keluarga sering tidak dikenal karena istilah dan terminologi kepala keluarga yang dikenal hanya laki-laki, sehingga sering mereka tidak mendapat bantuan.

Fenomena yang terjadi pada masyarakat adalah ketika perempuan menjadi kepala keluarga di mana perempuan mengambil alih peran dan tanggung jawab suami dalam keluarga dan menjadi kepala keluarga sehingga mengakibatkan banyaknya masalah yang timbul baik internal maupun eksternal pada keluarga. Pasal 31 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan menyatakan jika Suami adalah kepala keluarga dan isteri ibu rumahtangga. Hal yang sama juga disebutkan pada Kompilasi Hukum Islam Pasal 79 ayat (1) yang menyebutkan bahwa, “Suami adalah kepala keluarga dan isteri ialah ibu rumahtangga.” Hal tersebut menunjukkan bahwa kedudukan suami adalah sebagai kepala keluarga yang bisa juga disebut sebagai pemimpin keluarga. Ketika pemimpin keluarga adalah suami, maka suami memiliki hak dan kewajiban yang didapatkan untuk mengurus keluarga tersebut. Bagaimanapun juga tak hanya suami, suami isteri keduanya memikul kewajiban yang luhur untuk menegakkan rumahtangga yang menjadi sendi dasar dari susunan masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa sebagian perempuan di Indonesia berdasarkan data dari *era.id*, menjalankan peran sebagai kepala keluarga, namun peran perempuan tersebut belum menerima kesetaraan gender sebagaimana yang telah di suarkan. Perempuan dengan sifat keibuan, lemah lembut, anggun dan sifat kewanitaan lainnya akan dapat berubah berdasarkan lingkungan sehingga memiliki peran ganda yaitu sebagai ibu rumahtangga sekaligus kepala keluarga. Peran ganda tersebut selayaknya didukung pemerintah, agar peran perempuan yang menjadi kepala keluarga dapat diakui secara hukum, akan tetapi sejauh ini perempuan yang menjadi kepala keluarga hanya sampai kepada tahap pengganti kepala keluarga.

Berdasarkan uraian di atas maka penulis tertarik untuk meneliti hal tersebut melalui penelitian yang berjudul “Perempuan Sebagai Kepala Keluarga: Kajian Terhadap Implementasi Pasal 31 Ayat 3 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan”

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana implemmentasi ketentuan Pasal 31 ayat 3 Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan mengenai suami adalah kepala keluarga dan isteri sebagai ibu rumah terhadap dua penyintas LRC-KJHAM?

2. Apa bentuk ketidakadilan gender yang dialami oleh perempuan sebagai kepala keluarga dalam menjalankan perannya tersebut?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan penjelasan latar belakang masalah dan perumusan masalah di atas dapat diambil tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui implementasi Pasal 31 ayat 3 Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan mengenai suami adalah kepala keluarga dan isteri sebagai ibu rumahtangga.
2. Untuk mengetahui bentuk-bentuk ketidakadilan gender yang dihadapi perempuan sebagai kepala keluarga dalam menjalankan perannya tersebut.

D. Kegunaan Penelitian

Dengan berdasarkan latar belakang, perumusan masalah, dan tujuan penelitian, diharapkan penelitian ini bisa memberikan manfaat atau kegunaan. Adapun manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Peneliti dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum, terutama hukum dan gender terkait UU Perkawinan yang menyatakan suami sebagai kepala keluarga.

2. Manfaat Praktis

Bagi masyarakat, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi ajang pembelajaran agar mengetahui korelasi UU Perkawinan dengan stigma perempuan sebagai kepala keluarga dan kesetaraan gender.

E. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Metode kualitatif adalah wawancara mendalam, survei, dan mengolah data dengan menggunakan teori yang dipilih melalui pembahasan teori-teori serta lebih menekankan pada proses pemahaman atas perumusan masalah untuk mengkonstruksikan gejala hukum yang kompleks dan holistik.⁹ Dalam penelitian ini adalah untuk mengkonstruksikan Pasal 31 ayat 1 Undang-Undang nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan terhadap pengalaman penyintas LRC-KJHAM.

Pada metode penelitian ini, peneliti menggunakan pemahaman fenomena sosial untuk meneliti kasus ini. Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian, maka metode ini menggunakan interaksi langsung antara peneliti dengan sumber data, yakni: para penyintas kekerasan di LRC-KJHAM yang berstatus kepala keluarga.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis yaitu penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai segala

⁹Petrus Soerjowinoto dkk, 2014, *Metode Penulisan Karya Ilmiah Buku Panduan Mahasiswa*, Semarang: Fakultas Hukum Universitas Katolik Soegijapranata, hal. 55.

sesuatu yang berhubungan dengan implementasi pasal 31 ayat 3 Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974.

3. Objek dan Elemen Penelitian

Objek penelitian dalam penelitian ini adalah seluruh informasi yang berkaitan dengan implementasi Undang-Undang Perkawinan No. 1 Tahun 1974 Pasal 31 ayat 3 tentang definisi suami adalah kepala keluarga. Elemen penelitiannya adalah:

- a. Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan
- b. Undang-Undang No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan berbagai instrument penelitian, yaitu:

- a. Studi Pustaka

Studi pustaka merupakan teknik pengumpulan data untuk mencari data-data tertulis yang berasal dari literatur-literatur dan peraturan perundang-undangan. Bahan-bahan tersebut di bedakan menjadi tiga bagian, yaitu :

- 1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan terutama Undang-

Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Undang-Undang dan Undang-Undang No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah hasil-hasil penelitian yang relevan dengan judul penelitian, jurnal, teori hukum dan pendapat para ahli.

3) Bahan Hukum Tersier

Jika dibutuhkan saat mengadakan penelitian, bahan hukum tersier juga akan digunakan. Bahan tersebut berupa Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, kamus bahasa asing, Ensiklopedia dan artikel-artikel dari internet.

b. Wawancara

Wawancara adalah jenis penelitian lapangan (*field research*), yaitu penelitian yang dilakukan secara intensif terperinci dan mendalam terhadap objek yang akan diteliti yaitu dengan melakukan wawancara dengan dua penyintas di LRC KJHAM (*Legal Resource Center* untuk keadilan Gender dan Hak Asasi Manusia) yang akan dilaksanakan dengan mendalam (*indepth-interview*) dengan mempersiapkan pedoman wawancara berupa daftar pertanyaan yang akan diajukan.

5. Teknik Pengolahan dan Penyajian Data

Sebelum melakukan analisis, data yang diperoleh dari penelitian harus diolah, diperiksa, dan di-*edit* untuk memilih data yang relevan dengan objek penelitian, data yang relevan akan digunakan sebagai bahan analisis dan data yang tidak relevan akan diabaikan. Setelah itu, data disusun secara urut dan sistematis lalu akan disusun dalam bentuk Laporan Penelitian berbentuk Skripsi.

6. Metode Analisis Data

Data yang sudah didapat akan dianalisis secara kualitatif yang mengharuskan peneliti secara aktif dan subjektif melakukan proses tafsir, interpretasi, dan evaluasi data yang dikumpulkan berdasarkan perumusan masalah dan pemahaman yang berkembang pada saat menafsirkan data.

F. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan disajikan untuk memberikan gambaran umum mengenai isi penelitian. Sistematika penulisan yang digunakan penulis adalah sebagai berikut:

BAB I adalah Bab Pendahuluan yang berisi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II adalah Tinjauan Pustaka yang berisi pengertian perempuan, perempuan sebagai kepala keluarga, pengertian gender, kesetaraan gender, pengertian perkawinan dan dasar hukum perkawinan di Indonesia.

BAB III adalah Hasil Penelitian dan Pembahasan yang berisi korelasi Undang-Undang Perkawinan No. 1 Tahun 1974 Pasal 31 ayat 3 tentang

definisi suami adalah kepala keluarga dengan Bagaimana kendala perempuan sebagai kepala keluarga berdasarkan Pasal 31 ayat 3 Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dengan kondisi kesetaraan gender.

BAB IV adalah Bab Penutup yang berisi kesimpulan dan saran penelitian terhadap permasalahan yang diangkat.

