

INTRODUCTION: **GREG FEALY & SALLY WHITE**

FOREWORD: **Prof. Dr. ARSKAL SALIM, GP, MA.**



ISLAM INDONESIA

Dialektika Agama, Budaya, dan Gender

Ade Yamin • Damanhuri • Mufliha Wijayati

Nikmatullah • Nazman Ghimaz • Zulfatus Nilamah

IKIS

ISLAM INDONESIA

Dialektika Agama, Budaya, dan Gender

Ade Yamin, Damanhuri, Mufliha Wijayati , Nikmatullah, Norman Ohira,
Zulfatun Ni'mah
@LKIS, 2020

Introduction: Greg Fealy and Sally White
Foreword: Prof. Dr. Arskal Salim, GP, MA
Editor: Damanhuri
Desain Sampul: Cak Narto
Lay out/tata letak Isi: Tim Redaksi LKIS

xx +296 halaman; 15 x 23 cm
ISBN: 978-623-7177-46-3

Cetakan Pertama: 2020

Penerbit & Distribusi:

LKIS

Salakan Baru No. 1 Sewon Bantul
Jl. Parangtritis Km. 4,4 Yogyakarta
Telp.: (0274) 387194
Faks.: (0274) 379430
<http://www.lkis.co.id>
e-mail: lkis@lkis.co.id

Anggota IKAPI

Cetakan I: 2020

Percetakan:

LKIS

Salakan Baru No. 3 Sewon Bantul
Jl. Parangtritis Km. 4,4 Yogyakarta
Telp.: (0274) 417762
e-mail: lkis.printing@yahoo.com



DAFTAR ISI

Introduction: Greg Fealy and Sally White	v
Foreword: Arskal Salim	xv
Daftar Isi	xix
Islam Sumber Kebanggaan: Dialektika Agama, Budaya dan Politik Komunitas Dani di Papua	5
Ade Yamin	
Kitab-Kiai Madura: Kuasa Teks dan Otoritas Keagamaan	52
Damanhuri	
<i>Punishing Women: Diskriminasi terhadap Perempuan yang Mengajukan Cerai di Peradilan Agama Indonesia</i>	93
Mufliha Wijayati	
Hak-hak Perempuan dalam Perkawinan: Interpretasi Tuan Guru tentang Hadis Pernikahan dan Agensi Perempuan Sasak Lombok	137
Nikmatullah	
Ungkapan Ke-Melayuan Dalam Teks Melayu 1500-1800 Di Selat Malaka	184
Norman Ohira	

Perceraian Sepihak: Diskriminasi terhadap Perempuan yang Diwajarkan	247
Zulfatun Ni'mah	
Tentang Penulis	289



PERCERAIAN SEPIHAK: DISKRIMINASI TERHADAP PEREMPUAN YANG DIWAJARKAN

Zulfatun Ni'mah
Email: zulfa_ma@yahoo.com
Dosen IAIN Tulungagung

ABSTRACT

Previous research into unilateral divorce among the Sasak of Lombok has revealed that it is very discriminatory against women. However, the response of government officials to the practice of unilateral divorce has not yet been discussed. Using a human rights perspective, this article aims to reveal the views and attitudes of governmental officials regarding unilateral divorce. This article argues that government officials, whether in the legislature, executive or judiciary, regard unilateral divorce that discriminative as an authentic and normal local phenomenon and because of this, no efforts are made to eliminate this practice systematically, either through legislation, public policy or court affirmation. Strengthening gender mainstreaming in the three levels of government by way of legal reform, implementing public policy, abolishing malpractice by the administration, and court affirmation are all important ways to enhance the state's commitment and role in protecting women.

Keyword: unilateral divorce, discrimination, Sasak women

PENDAHULUAN

Kasus-kasus perceraian di Indonesia sejauh ini lebih sering dikaji dengan menggunakan perspektif hukum positif dan diposisikan sebagai persoalan pribadi antara suami dan istri.¹ Pengkajian ini

¹ Linda Azizah, Analisis Perceraian dalam Kompilasi Hukum Islam, *Al Adalah*, Vol. X, No. 4 Juli 2012, <https://media.neliti.com/media/publications/57675-ID-analisis-perceraian-dalam-kompilasi-huku.pdf>, diakses tanggal 4 Oktober 2019.

antara lain berfokus pada penyebab² dan dampak perceraian³. Pun demikian, penggunaan perspektif feminis dalam kajian perceraian juga lebih banyak berkisar pada persoalan personal istri, misalnya pola relasi kuasa antara istri dengan suaminya.⁴ Adapun kajian perceraian dikaitkan dengan isu hak asasi perempuan di mana negara memiliki tanggung jawab untuk melakukan intervensi perlindungan hak asasi perempuan relatif masih jarang dilakukan. Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan yang secara kelembagaan memiliki mandat untuk mengupayakan pemajuan, penjaminan, perlindungan dan penegakan hak asasi juga sangat sedikit menyinggung tentang pelanggaran hak asasi perempuan dalam praktik perceraian, sementara realitas menunjukkan bahwa masih ada praktik-praktik perceraian yang mendiskriminasi perempuan, antara lain praktik perceraian sepihak pada masyarakat Sasak di Pulau Lombok.

Pada masyarakat Sasak, perceraian banyak dipraktikkan dengan pernyataan talak oleh suami tanpa didahului oleh proses peradilan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Perkawinan. Studi Wahyudi⁵, Apriyani⁶, Yasin⁷, Tamtiari⁸ dan Muzakki⁹

² Ilham Wahyudi, "Faktor-faktor Dominan Terjadinya Perceraian di Lingkungan Yuridiksi Pengadilan Agama dari Perspektif Gender", *Tesis*, UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2019.

³ Muhammad Julijanto, Masrukhin, Ahmad Kholis Hayatuddin, "Dampak Perceraian dan Pemberdayaan Keluarga Studi Kasus di Kabupaten Wonogiri", *Jurnal Buana Gender*, Vol. 1, Nomor 1, Januari-Juni 2016

⁴ Fatimah Zuhrah, "Perempuan Menggugat: Telaah Perceraian Wanita Muslimah Berkarir di Kota Medan", *Jurnal Miqot*, Vol. XLIII No. 2 Juli-Desember 2018, <https://media.neliti.com/media/publications/272956-none-c29a127e.pdf>, diakses tanggal 1 Oktober 2019. Vita Fitria dan Sun Choirol Ummah, "Peran Gender Suami Istri dalam Keluarga dan Kasus Cerai Gugat", *Jurnal Penelitian Humaniora*, Vol. 17, No. 1, April 2012: 43-60, <https://journal.uny.ac.id/index.php/humaniora/article/view/3082/2571>, diakses tanggal 5 Oktober 2019.

⁵ Hamzan Wahyudi, "Tradisi Kawin Cerai Masyarakat Adat Suku Sasak serta Akibat Hukum yang Ditimbulkan", *Tesis* pada Program Pascasarjana, Universitas Diponegoro Semarang, 2004, 86.

⁶ Trisanti Apriyani, "Merarik-Beseang: Studi tentang Kawin Cerai dan Implikasinya pada Masyarakat Sasak di Desa Gelanggang, Kecamatan Sakra Timur, Kabupaten Lombok Timur," *Tesis* Antropologi Universitas Gadjah Mada, 2004, 1, http://etd.repository.ugm.ac.id/index.php?mod=penelitian_detail&sub=PenelitianDetail&act=view&typ=html&buku_id=25462, diakses tanggal 1 Desember 2015.

⁷ Nur Yasin, *Praktik Kawin Cerai Bawah Tangan di Kalangan Masyarakat Muslim Sasak di Kota Mataram* (Malang: UIN Malang Press. 2008), 37.

⁸ Wini Tamtiari, *Awig-awig, Melindungi Perempuan dari Kekerasan?* (Yogyakarta: PSKK UGM dan Ford Foundation, 2005), 37.

⁹ Muzakki, "Kawin Cerai Etnik Suku Sasak (Studi di Kecamatan Suralaga Lombok Timur)", *Sosio Edukasi Jurnal Studi Masyarakat dan Pendidikan*, Volume I, Nomor 2, Desember 2018 (8-17)

menunjukkan bahwa praktik ini merupakan fenomena umum pada masyarakat Sasak karena dapat ditemukan di hampir semua bagian pulau Lombok, baik wilayah pedesaan maupun perkotaan.¹⁰ Perceraian sepihak pada umumnya dipraktikkan dengan pernyataan suami bahwa dia telah menceraikan istrinya, misalnya dengan kalimat “Saya ceraikan kamu”, “Saya jatuhkan talak padamu”, dan kalimat lain yang sejenis.¹¹ Pernyataan ini adakalanya disampaikan langsung oleh suami di hadapan istrinya, adakalanya dinyatakan di hadapan orang lain, sehingga istri mengetahui perihal itu dari orang lain. Tidak sedikit pula yang menceraikan melalui telepon atau pesan pendek (*short message service*). Sebagai bukti telah menceraikan, pada umumnya suami meminta bantuan pemuka masyarakat dan pemuka agama di lingkup yang paling kecil, yakni kepala dusun dan kiai untuk membuatkan surat pernyataan talak sekaligus menandatangani surat tersebut sebagai saksi. Sebagai penguat, kepala desa juga bertanda tangan di surat pernyataan ini dan membubuhkan stempel pemerintahan desa yang dipimpinya.

Ni'mah menyebut bahwa praktik perceraian menyebabkan terlanggarnya salah satu hak asasi perempuan, yaitu hak untuk menentukan arah perkawinan sebagaimana diatur dalam Pasal 16 Konvensi Perempuan. Di samping itu, praktik ini juga sering menyebabkan hak-hak istri yang diatur dalam Undang-Undang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam terlanggar, yaitu hak untuk berpartisipasi dalam proses perceraian, hak untuk mendapatkan mutah atau kompensasi dicerai, hak untuk mendapatkan nafkah selama masa idah, hak untuk mendapatkan bagian atas harta bersama dan hak untuk mendapatkan nafkah untuk anak yang berada dalam pengasuhannya.¹² Pelanggaran-pelanggaran hak ini secara jelas menunjukkan bahwa perceraian sepihak masuk dalam

¹⁰ Zulfatun Ni'mah, “Perlindungan terhadap Hak Perempuan dalam Praktik Perceraian Mubaraah di Masyarakat Sasak Pulau Lombok”, *Jurnal Al Muwazah*, PSG STAIN Pekalongan, Volume 2, Desember 2016.

¹¹ Hamzan Wahyudi, “Tradisi Kawin Cerai Masyarakat Adat Suku Sasak serta Akibat Hukum yang Ditimbulkan”, *Tesis Program Pascasarjana*, Universitas Diponegoro Semarang, 2004, 86

¹² Zulfatun Ni'mah, “The Violation of Women's Right in the Unilateral Divorce on Sasak Community from Feminist Legal Theory”, *Jurnal Al Ikhram*, Vol.13 No.1 Juni 2018, 27-48

kategori tradisi diskriminatif di mana negara dan pemerintah wajib melakukan upaya-upaya tertentu untuk menghapuskannya.

Kewajiban negara dan pemerintah untuk menghapuskan tradisi yang diskriminatif terhadap perempuan merupakan konsekuensi atas telah diratifikasinya Konvensi Perempuan (*The Convention of Elimination All Forms Discriminations Against Women*) dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984. Oleh karena itu, penting mengkaji bagaimana pandangan dan sikap aparat pemerintah lokal di Lombok terhadap perceraian sepihak, mengingat hingga dewasa ini belum tampak adanya intervensi negara khususnya peraturan perundang-undangan yang secara khusus dimaksudkan untuk menghapuskan praktik tersebut. Tulisan ini bertujuan untuk menjelaskan dan menganalisis pandangan dan sikap aparat pemerintah, baik di ranah legislatif, eksekutif maupun yudikatif terhadap perceraian sepihak dari perspektif hak asasi perempuan. Persoalan ini penting dikaji karena aparat pemerintah merupakan penyelenggara negara yang pandangan-pandangan dan sikapnya sangat menentukan ke mana arah keberpihakan negara dalam situasi hak asasi perempuan mengalami pelanggaran.

Tulisan ini berargumen bahwa pada umumnya aparat pemerintah di Lombok, baik di lembaga legislatif, eksekutif maupun yudikatif memandang bahwa perceraian sepihak adalah tradisi lokal yang wajar. Oleh karena itu mereka tidak melakukan upaya sistematis untuk menghapuskannya, baik melalui peraturan perundang-undangan, kebijakan dan program pembangunan maupun afirmasi peradilan. Berpijak pada argumen ini, tulisan ini menawarkan konsep perlindungan dan pemajuan hak asasi perempuan di masa depan yang relevan dengan persoalan perceraian sepihak sebagai upaya advokatif untuk turut menghapuskan diskriminasi.

Guna menjawab pertanyaan tersebut, penulis melakukan wawancara dengan beberapa pejabat pemerintah di Lombok Tengah dan Lombok Timur, yakni tiga orang anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pejabat yang membidangi pemberdayaan perempuan, pejabat pada kantor Kementerian Agama serta beberapa penyuluh dan petugas pencatat perkawinan, pejabat pada

organisasi pemberdayaan keluarga, serta pejabat pada pengadilan agama. Di samping itu, wawancara juga dilakukan dengan beberapa perempuan yang pernah dicerai secara sepihak dan laki-laki yang pernah menceraikan. Wawancara dengan informan yang memiliki pengalaman ini dilakukan di lima desa yaitu; satu desa di Lombok Timur dan empat desa di Lombok Tengah. Nama-nama desa dan informan disamarkan untuk kepentingan etika. Pemuka agama, akademisi dan advokat juga diwawancarai untuk mendapatkan perspektif yang lebih komprehensif tentang praktik perceraian sepihak. Selain wawancara, penulis juga melakukan telaah dokumen-dokumen yang relevan dengan isu perceraian sepihak dan hak asasi perempuan, seperti dokumen surat pernyataan talak, CEDAW, peraturan perundang-undangan serta buku dan artikel-artikel pada jurnal ilmiah. Data yang terkumpul diverifikasi dengan metode triangulasi, yakni mencari data pembandingan dengan menerapkan teknik pengumpulan data yang berbeda, atau menggunakan teknik yang sama tetapi kepada sumber data atau waktu pengumpulan yang berbeda. Data yang terkumpul secara terus menerus dianalisis selama penelitian berlangsung dengan metode analisis interaktif yang dikenalkan oleh Miles dan Huberman, yaitu reduksi data, display data dan penarikan kesimpulan.

PERCERAIAN SEPIHAK SEBAGAI PRAKTIK DISKRIMINASI BERLAPIS

Konvensi Perempuan mendefinisikan diskriminasi terhadap perempuan sebagai setiap pembedaan, pengucilan atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang mempunyai pengaruh atau tujuan untuk mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau apa pun lainnya oleh kaum perempuan, terlepas dari status perkawinan mereka, atas dasar persamaan antara laki-laki dan perempuan.¹³ Perceraian sepihak termasuk dalam kategori diskriminatif karena memenuhi beberapa kualifikasi yang

¹³ Lampiran Undang-Undang no. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan *The Convention of Elimination All Forms Discriminations Against Women*

dirumuskan oleh Konvensi, yaitu perbedaan dan pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, berpengaruh terhadap berkurangnya pengakuan dan penikmatan hak asasi di bidang ekonomi dan sosial. Perbedaan atas dasar jenis kelamin sangat jelas dalam praktik ini, yaitu laki-laki berhak menceraikan istrinya secara sepihak, sedangkan perempuan tidak dapat melakukan tindakan yang sama kepada suaminya. Dampak dari perbedaan ini sebagaimana disebutkan di muka sangat merugikan perempuan, yaitu hilangnya hak perempuan untuk turut menentukan arah perkawinan.

Secara ekonomi, praktik perceraian sepihak rentan menyebabkan perempuan termiskinkan. Oleh karena setelah perceraian sulit mendapatkan akses atas harta yang berada dalam penguasaan suaminya. Termasuk harta untuk kepentingan menjalani masa *idah*. Nilai-nilai sosial setempat mengonsepsikan bahwa perempuan yang telah dicerai harus segera pulang ke rumah orang tuanya, meninggalkan kediaman yang selama perkawinan berlangsung ditinggali dengan suaminya.

Ditinjau dari faktor-faktor penyebabnya, diskriminasi dalam perceraian tidaklah tunggal, melainkan merupakan diskriminasi berlapis. Tulisan ini menemukan bahwa perceraian sepihak ini dipraktikkan dengan mengambil legitimasi keabsahan dari tafsir atas teks-teks keagamaan, khususnya yang bersumber dari kitab-kitab fikih klasik mazhab Syafii. Beberapa narasumber menyebutkan bahwa dalam kitab-kitab mazhab Syafii yang mereka rujuk, talak adalah hak laki-laki yang dapat digunakan dengan cara sepihak, tanpa persetujuan istri dan tanpa harus meminta ijin dari hakim.¹⁴ Beberapa rujukan kitab fikih, seperti *Fathul Muin*, *Fathul Qorib* dan *Tanah al Thalibin* memang selaras dengan pendapat para narasumber, bahwa talak adalah hak mutlak laki-laki.

Berkaitan dengan pemahaman tentang kemutlakan talak sebagai otoritas laki-laki yang disandarkan pada kitab-kitab fikih mazhab Syafii sebagaimana dipaparkan di muka, seorang informan

¹⁴ Wawancara dengan Haji Akhiruddin sebagai narasumber dari kalangan tokoh agama tanggal 20 Januari 2015. Wawancara dengan narasumber Kial Daroin tanggal 19 September 2015.

dari kalangan pemuka agama dan menjabat sebagai pimpinan pusat organisasi Islam terbesar di Lombok serta akademisi hukum Islam di sebuah perguruan tinggi setempat menuturkan bahwa sejauh ini lembaga-lembaga yang dipimpinnnya mengambil sikap untuk bermazhab secara tekstual atau *qouly*.¹⁵ Dengan cara ini, praktik hukum Islam yang diajarkan kepada anggota organisasinya adalah mengikuti pendapat hukum Imam Syafii dan ulama-ulama pengikutnya secara apa adanya bunyi teks. Oleh karena teks-teks itu mengatakan bahwa menceraikan adalah hak laki-laki secara mutlak, maka demikianlah pemahaman yang dikembangkan. Oleh karena teks-teks tersebut mengatakan bahwa laki-laki boleh menggunakan talaknya kapan saja, di mana saja, dengan atau tanpa sebab tertentu, maka demikian pula pemahaman yang dikembangkan. Dengan metode tekstual ini, tidak dianggap perlu mempersoalkan bila pendapat itu diterapkan dalam bentuk perceraian sepihak, sebagaimana yang terjadi dalam masyarakat Sasak. Sebaliknya, upaya penafsiran ulang yang secara redaksional berbeda dengan teks tersebut dianggap sebagai perbuatan yang mengada-ada, dan tidak dapat diakui sebagai bagian dari hukum Islam. Dengan demikian, secara substansial pemahaman tentang talak dari *manhaj qouly* ini sangat berkontribusi terhadap berlangsungnya praktik perceraian sepihak.

¹⁵ Wawancara dengan TGH SJ selaku narasumber dari kalangan akademisi dan pimpinan organisasi keagamaan Nahdlatul Wathan tanggal 12 Februari 2015. Dalam tradisi bermazhab dikenal dua aliran, yaitu *qouly* dan *manhaji*. Bermazhab secara *qouly* adalah mengikuti pendapat para ulama mazhab tertentu secara tekstual, yakni mengikuti bunyi teks tanpa merasa perlu melihat aspek selain teks. Adapun bermazhab secara *manhaji* berarti mengikuti pendapat ulama mazhab tertentu berdasarkan metodologi perumusan pendapat itu. Dengan pendekatan ini, maka dimungkinkan seseorang menganut pendapat suatu mazhab tetapi dalam tindakan yang tidak sama dengan apa yang tertera dalam rumusan pendapat itu. Hal ini karena yang diikuti adalah metode berpikirnya, prinsip-prinsipnya, bukan hasil akhirnya. Salah satu pengagas bermazhab secara *manhaji* adalah KH Sahal Mahfudz. Sebagaimana dikutip oleh Mahsun Mahfudz, KH. Sahal berpendapat bahwa bermazhab secara metodologis (*manhaji*) merupakan sebuah keharusan, karena teks-teks fikih dalam kitab kuning dipandang sudah tidak *aplicable* seiring dengan berubahnya ruang dan waktu, sehingga pemahaman fikih secara tekstual merupakan aktivitas ahistoris dan paradoks dengan problem kontemporer. Baca: Mahsun Mahfudz, *Rekonstruksi Mazhab Manhaji Nahdlatul Ulama Menuju Ijtihad Sainifik Modern*. <http://tantawi-ushulfiqh.blogspot.co.id/2010/12/rekonstruksi-mazhab-manhaji-nahdlatul.html#>; Muhib Rosyidi, "Membumikan Teks Agama Ala Nahdlatul Ulama", *Journal of Qur'an and Hadith Studies*, Vol. 2, No.1(2013):19-42, <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=298101&val=5917&title=Membumikan%20Teks%20Agama%20Ala%20Nahdlatul%20Ulama>, diakses tanggal 10 Juni 2016

Kontribusi pemahaman talak secara *qouly* pada praktik perceraian sepihak dikuatkan oleh proses sosialisasi hukum tentang talak yang cenderung parsial. Hal ini ditandai dengan adanya bagian dari hukum perceraian Islam yang tidak tersampaikan kepada masyarakat, antara lain tentang situasi seperti apa yang membolehkan laki-laki menjatuhkan talak, apa konsekuensi hukum yang harus dilakukan setelah menjatuhkan talak, apa hak-hak istri yang harus diberikan suami, dan lain-lain. Sebagai contoh, jika hak menyatakan talak disosialisasikan sebagai hak laki-laki, tidak demikian halnya dengan konsekuensi atas talak. Memberikan kompensasi (*mutah*) yang oleh kitab-kitab fikih disebutkan sebagai kewajiban laki-laki tidak diketahui oleh sebagian besar masyarakat karena tidak tersosialisasi dengan baik. Contoh lain, kewajiban perempuan untuk menjalani masa idah disosialisasikan kepada kaum perempuan, dengan titik tekan untuk tidak menikah dulu dengan orang lain. Di samping untuk memastikan situasi rahim, hal ini untuk mengantisipasi apabila suami menghendaki rujuk selama masa idah, karena suami yang menjatuhkan talak berhak mengubah keputusannya yakni dengan menyatakan rujuk. Namun, di sisi lain, kewajiban-kewajiban bekas suami dalam masa idah tidak diinformasikan secara komprehensif. Para tokoh agama memilih bersikap membenarkan tradisi bahwa perempuan yang tertalak sudah sewajarnya keluar dari rumah suami daripada menyampaikan hak-hak perempuan yang sedang menjalankan masa idah, yakni berhak mendapat fasilitas tempat tinggal, pakaian dan biaya hidup sehari-hari sebagaimana ketika masih menjadi istrinya. Hak-hak perempuan yang menjalani masa idah sebenarnya tersurat dalam berbagai sumber hukum Islam, meliputi Alquran, Hadis, kitab-kitab klasik karya para ulama, maupun hukum positif Indonesia.

Pembacaan teks-teks kitab fikih klasik secara *qouly* juga berdampak pada hilangnya pembahasan konteks sosial budaya yang melingkupi para ulama klasik ketika menulis tentang talak. Akibatnya, kemutlakan otoritas talak sebagai milik laki-laki tetap dipertahankan hingga saat ini meskipun realitas sosial saat ini tidak sama dengan realitas sosial pada saat teks itu ditulis. Pada

struktur sosial masa lalu, suami adalah pencari nafkah tunggal yang bertanggung jawab terhadap pemenuhan kebutuhan material istri, sedangkan istri adalah penerima nafkah yang tidak berpartisipasi dalam kegiatan ekonomi keluarga. Pekerjaan rumah tangga bahkan dikonstruksikan sebagai tanggung jawab suami, demikian pula merawat dan menyusui anak. Oleh karena itu, anak-anak yang belum berusia dua tahun pada umumnya disusukan kepada perempuan lain yang diberi upah oleh ayah dari anak-anak itu. Dengan demikian, dalam konstruksi sosial tersebut tugas istri hanyalah melayani kebutuhan suami yang berkaitan dengan urusan seksual.

Adapun realitas sosial pada masyarakat Sasak saat ini menunjukkan bahwa pemenuhan kebutuhan keluarga pada umumnya diusahakan bersama-sama antara suami dan istri. Sebagian istri bekerja mengurus rumah tangga, merawat anak dan melayani kepentingan keluarga di wilayah domestik, sebagian yang lain berperan ganda, yaitu di wilayah domestik maupun publik sebagai pencari nafkah. Artinya, ada perubahan sosial yang signifikan antara kondisi sosial ekonomi saat para ulama masa lalu merumuskan pendapatnya tentang talak dengan keadaan saat ini pada masyarakat Sasak. Perubahan sosial tersebut sejauh ini belum dikaji dan dikritisi sehingga penggunaan talak secara sepihak oleh suami juga dapat ditinjau ulang. Tampak jelas dari paparan di atas bahwa dominannya pemahaman hukum Islam tentang talak yang memberikan keleluasaan bagi laki-laki menceraikan sepihak

PRINSIP KEWAJIBAN NEGARA DALAM PENGHAPUSAN DISKRIMINASI TERHADAP PEREMPUAN

Pada tahun 1984, Pemerintah Indonesia meratifikasi Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan. Konvensi internasional yang dalam teks aslinya bernama CEDAW (*The Convention of Elimination All Forms Discriminations against Women*) ini sah mengikat pemerintah Indonesia melalui pemberlakuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi tentang Penghapusan Segala

Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan. Secara hukum, ratifikasi terhadap Konvensi ini membawa konsekuensi bagi pemerintah untuk terikat kewajiban melakukan upaya-upaya penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan di Indonesia, baik melalui pemberlakuan peraturan perundangan yang relevan maupun upaya-upaya lain yang mengarah pada terwujudnya persamaan dan keadilan substantif antara laki-laki dan perempuan.¹⁶

CEDAW menganut prinsip kewajiban negara, yakni bahwa melindungi perempuan dari segala bentuk diskriminasi adalah kewajiban negara. Maka, negara wajib menjamin terpenuhinya hak perempuan melalui hukum dan kebijakan, serta menjamin hasilnya. Negara juga harus menjamin pelaksanaan praktis dari hak itu melalui langkah tindak atau tindakan khusus sementara, menciptakan kondisi yang kondusif untuk meningkatkan akses perempuan.¹⁷ Dalam hal ini, negara yang dimaksud oleh CEDAW meliputi lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif dan struktur administrasi pemerintahan semua tingkatan dan juga unit-unit pemerintahan daerah/lokal.

CEDAW menekankan bahwa penanggung jawab tugas menurut konvensi ini adalah negara. Hal ini berarti bahwa meskipun tanggung jawab untuk memastikan kesetaraan dan menghapus diskriminasi harus dilakukan oleh negara dan pelaku non-negara, hanya negara yang secara langsung bertanggung jawab untuk CEDAW. Apa yang dimaksud negara adalah semua perangkat atau badan pemerintah dan mencakup struktur eksekutif, legislatif, dan administratif maupun unit-unit pemerintahan lokal. Kewajiban negara adalah melaksanakan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Untuk mengubah tingkah laku sosial budaya laki-laki dan perempuan untuk menghapus prasangka dan kebiasaan dan segala praktik lainnya yang berdasarkan atas inferioritas atau

¹⁶ L.M. Gandhi Lajian, "Pembaharuan Hukum yang Diamatkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984", Achie Sudiarti Luhulima (Ed), *Bahan Ajar tentang Hak Perempuan* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia), 23.

¹⁷ Prinsip ini tersurat dalam naskah CEDAW yang pada setiap pasalnya dimulai dengan kata: *Negara Peserta wajib*. Lihat ketentuan-ketentuan UU No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW) serta lampirannya.

superioritas salah satu jenis kelamin atau berdasar peranan stereotip laki-laki dan perempuan.

- b. Untuk menjamin bahwa pendidikan keluarga melalui pengertian yang tepat mengenai kehamilan sebagai fungsi sosial dan pengakuan tanggung jawab bersama laki-laki dan perempuan dalam membesarkan anak-anak mereka, maka kepentingan anak-anak adalah pertimbangan utama dalam segala hal. (Rekomendasi Umum No. 19 Tahun 1992 tentang Kekerasan terhadap Perempuan).

Kewajiban pada poin pertama sangat relevan dengan isu perceraian sepihak, karena praktik perceraian sepihak merupakan tingkah laku sosial budaya yang didasarkan pada inferioritas perempuan di satu sisi, dan superioritas laki-laki di sisi yang lain. Oleh karena itu, seharusnya isu ini mendapat perhatian yang cukup dari negara agar dilakukan upaya-upaya penghapusan secara sistematis. Penghapusan praktik ini menjadi keniscayaan untuk memberikan perlindungan terhadap hak asasi perempuan yang sangat rentan terlanggar.

Mendapatkan perlindungan dari pelanggaran hak asasi adalah hak konstitusional setiap warga negara Indonesia, termasuk kaum perempuan.¹⁸ Pilihan para pendiri negara Indonesia untuk membentuk negara yang berdasarkan hukum membawa konsekuensi timbulnya kewajiban negara untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak warga negara, baik hak yang timbul dari hubungan kontraktual antar sesama warga negara, hubungan kontraktual antara warga negara dengan penyelenggara negara maupun hak asasi manusia, yakni hak yang timbul karena terlahir sebagai manusia yang dikenal dengan konsep hak asasi manusia.

¹⁸ Menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Asmaeny Aziz, ajaran negara hukum memuat tiga dimensi penting, yaitu dimensi politik, dimensi hukum dan sosial ekonomi. Dalam dimensi politik, negara hukum memuat prinsip pembatasan kekuasaan yang menjelma keharusan memiliki konstitusi, pembagian (pemisahan) kekuasaan, kemerdekaan kekuasaan kehakiman dan jaminan penghormatan hak asasi manusia. Dimensi hukum menunjuk pada suatu idealisme bahwa dalam negara hukum harus tercipta suatu tertib hukum dan dalam perlindungan hukum terhadap setiap orang tanpa diskriminasi. Adapun dimensi sosial ekonomi menunjuk pada kewajiban pemerintah untuk mewujudkan dan menjamin kesejahteraan sosial. Asmaeny Aziz, *Dilema Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen; Suatu Pendekatan Hukum yang Berperspektif Gender* (Yogyakarta: Rangkang Education, 2013), 45

Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Dalam tatanan yang lebih teknis, ratifikasi CEDAW telah ditindaklanjuti dengan penerbitan Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender. Pengarusutamaan gender adalah istilah yang dipilih oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk menjadikan gender sebagai alat analisis dalam setiap program pembangunan, baik dalam tahap perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, maupun evaluasi. Diharapkan, dengan digunakannya analisis gender maka problem ketimpangan gender dalam masyarakat setahap demi setahap semakin berkurang sehingga terwujudlah kesetaraan gender.

Dengan pengarusutamaan gender, setiap lembaga negara diharapkan baik pada ranah legislatif, eksekutif maupun yudikatif dapat menciptakan mekanisme nasional untuk menerapkan prinsip-prinsip CEDAW dan melaporkan kemajuan-kemajuan yang dicapai secara berkala kepada Komite CEDAW.¹⁹ Pengarusutamaan gender meniscayakan digunakannya data terpilah antara laki-laki dan perempuan dalam semua tahapan pembangunan. Data terpilah ini dimaksudkan untuk melihat realitas gender di masyarakat, apakah telah menunjukkan adanya kesetaraan atau masih ada kesenjangan. Jika ditemukan kesenjangan, data terpilah tersebut selanjutnya digunakan sebagai titik tolak penyusunan program kegiatan dan penyusunan anggaran untuk mengatasi kesenjangan tersebut. Berdasarkan Inpres Nomor 9 Tahun 2000 pengarusutamaan gender dalam pelaksanaan pembangunan memerlukan prasyarat dan komponen kunci sebagai berikut:

¹⁹ Komite CEDAW dibentuk pada tahun 1982, setelah Konvensi dinyatakan berlaku. Tugas utamanya adalah untuk mempertimbangkan laporan periodik yang disampaikan kepada Komite dari Negara-negara Peserta mengenai langkah-tindak legislatif, yudikatif, administratif dan tindakan-tindakan lain yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Konvensi. Komite memberikan rekomendasi-rekomendasi bagi Negara-negara Peserta mengenai langkah-langkah yang perlu diambil untuk melaksanakan Konvensi. Baca: Penjelasan singkat: Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW), http://unwomen-asiapacific.org/docs/cedaw/archive/indonesia/CEDAW_text_Bahasa.pdf, diakses tanggal 21 Desember 2016.

Kebijakan pengarusutamaan gender idealnya diterapkan dan telah mencapai target tertentu pada setiap komponen pemerintah. Penelitian ini menemukan realitas bahwa implementasi pengarusutamaan gender di ketiga wilayah pemerintahan di Lombok, baik pada ranah eksekutif, legislatif dan yudikatif masih belum optimal. Ketiga lembaga ini belum menerapkan prinsip-prinsip pengarusutamaan gender dalam menyusun perencanaan, penganggaran maupun pemantauan dan evaluasi program kerjanya. Hal ini antara lain dapat terlihat dari belum digunakannya data terpilah antara laki-laki dan perempuan sebagai dasar perencanaan, penganggaran maupun pemantauan dan evaluasi program pembangunan. Di samping itu, juga tidak digunakan perangkat analisis gender yang lazim dipakai dalam penyusunan program, misalnya *Gender Analysis Pathway, Mosser dan Harvard, Capacities and Vulnerabilities Analisis (CPA)*, *Teknis Analisis Longwe*, dan lain-lain.²⁰ Dampaknya adalah realitas perceraian sepihak yang sarat dengan diskriminasi terhadap perempuan tidak tertangkap sebagai masalah yang signifikan untuk direspons dengan paket kebijakan yang relevan.

PANDANGAN DAN SIKAP APARAT PEMERINTAH TERHADAP PERCERAIAN SEPIHAK

1. Pandangan dan Sikap Aparat di Lembaga Legislatif

Lembaga legislatif yang memiliki tugas utama membuat peraturan perundangan, idealnya telah memiliki capaian berupa peraturan perundang-undangan yang tepat,²¹ termasuk sanksi-sanksinya di mana perlu, untuk melarang semua diskriminasi terhadap perempuan; 1) membuat peraturan perundangan yang tepat untuk menghapus perlakuan diskriminasi yang dilakukan tiap orang, organisasi, atau perusahaan²²; 2) membuat peraturan perundang-undangan yang tepat untuk mengubah dan menghapus peraturan-peraturan, kebiasaan dan praktik diskriminatif terhadap perempuan serta 3) mencantumkan asas persamaan antara laki-

²⁰ Trisakti Handayani dan Sugiarti, 2008, *Konsep dan Teknik Penelitian Gender* (Malang: UMM Press). 160.

²¹ Lihat Pasal 2 huruf a CEDAW

²² Lihat Pasal 2 huruf e CEDAW

laki dan perempuan dalam undang-undang dasar atau peraturan perundangan yang relevan. Namun, realitas menunjukkan bahwa sejauh ini aparat pemerintahan di lembaga legislatif memandang bahwa praktik perceraian sepihak adalah fenomena yang biasa dan wajar. Hal ini ditunjukkan oleh belum adanya inisiatif dari para anggota DPRD untuk membawa persoalan ini ke rapat-rapat lembaga atau membahasnya menjadi isu strategis. Dampaknya adalah meskipun praktik ini telah berlangsung puluhan tahun, hingga saat ini belum ada peraturan perundang-undangan di tingkat lokal yang ditujukan untuk mengurangi praktik perceraian sepihak atau memberikan perlindungan hukum terhadap perempuan yang dicerai secara sepihak oleh suaminya. Tidak efektifnya peraturan perundang-undangan di tingkat nasional, yaitu Undang-Undang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam yang terlebih dahulu mengatur tentang prosedur perceraian belum disikapi dengan kebijakan yang sifatnya lokal. Dapat dikatakan, lembaga legislatif melakukan pembiaran terhadap praktik perceraian yang diskriminatif tersebut. Menurut saya, hal ini antara lain disebabkan karena analisis gender yang seharusnya dapat mengenali praktik yang diskriminatif terhadap perempuan ini belum digunakan secara optimal. Berikut ini adalah penuturan salah satu anggota DPRD Lombok Timur tentang pengarusutamaan gender di lembaganya.

“Apa itu ya analisis gender, kami belum pernah bahas dalam rapat anggaran atau rapat lainnya, penyusunan anggaran yang dari proposal yang masuk lewat anggota dewan, dipertimbangkan ketersediaan uangnya berapa, lalu kita pilih dengan skala prioritas. Usulan dari anggota yang sudah senior biasanya banyak diprioritaskan”²³

Belum dipakainya analisis gender dalam kerja-kerja legislatif antara lain berdampak pada tidak terakomodasinya persoalan perceraian sepihak dalam peraturan perundang-undangan di tingkat lokal, serta belum adanya anggaran daerah yang disiapkan untuk upaya penghapusan praktik ini. Penelusuran terhadap produk-produk legislatif menghasilkan temuan adanya satu peraturan

²³ Wawancara dengan Yusaid selaku narasumber yang berkedudukan sebagai anggota DPRD Lombok Timur tanggal 1 Februari 2015.

daerah di kabupaten Lombok Timur dan satu Kabupaten Lombok Tengah yang mengatur tentang penghapusan diskriminasi terhadap perempuan. Di Lombok Timur, ditemukan Peraturan Nomor 9 Tahun 2013 tentang Perlindungan Korban Perdagangan Orang dan tindak Kekerasan terhadap Perempuan. Adapun di Lombok Tengah, ditemukan Peraturan daerah Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perlindungan Anak dan Perempuan Korban Kekerasan. Dari redaksi yang ditampilkan, kedua peraturan daerah ini cenderung merupakan sekedar salinan dari undang-undang yang dirujuk, yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Perlindungan Anak. Kesan sekedar menyalin ini timbul dari banyaknya kesamaan redaksi dan substansi peraturan, sedangkan realitas yang khas dari pengalaman perempuan di kedua kabupaten ini belum diakomodasi dalam peraturan ini. Praktik perceraian sepihak yang banyak dilakukan oleh laki-laki Lombok Tengah maupun Lombok Timur terhadap istrinya belum diakomodasi sebagai salah satu bentuk tindakan umum yang perlu direspons dengan upaya perlindungan hukum. Pun demikian, belum ada peraturan daerah yang secara spesifik membahas larangan terhadap praktik perceraian sepihak beserta upaya perlindungan terhadap perempuan.

Sebenarnya, berdasarkan hasil wawancara, secara pribadi para anggota legislatif ini mengetahui bahwa praktik perceraian sepihak banyak terjadi di wilayah yang mereka wakili. Akan tetapi, hal itu dipahami sebagai fenomena adat yang wajar karena telah berlangsung turun temurun. Dua orang perempuan anggota DPRD yang diwawancarai dalam kesempatan yang sama menuturkan bahwa mereka berdua mengetahui adanya praktik perceraian sepihak, tetapi sejauh ini belum pernah menjadi topik perbincangan dalam rapat-rapat resmi lembaganya.²⁴

²⁴ DPRD Lombok Timur 2014-2019 terdiri dari 50 anggota, terdiri dari 48 laki-laki dan 2 perempuan.

“Memang betul kalau di Lombok ini perceraian ya begitu, bilang talak saja sudah selesai urusannya. Di sini belum ada undang-undang yang melarang. Di kampung saya juga begitu, apalagi kalau salah satu atau keduanya merantau, sudah pasti nantinya akan cerai sendiri-sendiri”²⁵

Pernyataan bahwa “Di sini belum ada undang-undang yang melarangnya” menunjukkan bahwa anggota legislatif tersebut kurang memahami materi hukum perceraian dalam undang-undang perkawinan, karena dalam undang-undang yang diberlakukan sejak tahun 1974 itu telah diatur bahwa perceraian harus dilaksanakan di muka sidang pengadilan, sehingga dapat dipahami bahwa perceraian sepihak tidaklah sesuai dengan undang-undang.

Ke depan, mengacu pada kewajiban negara yang diatur dalam CEDAW maupun Inpres No 9 Tahun 2000 tentang pengarusutamaan gender, lembaga legislatif idealnya mengambil peran aktif dalam upaya penghapusan praktik perceraian sepihak yang diskriminatif tersebut. Menurut saya, sesuai tugas dan fungsinya, lembaga legislatif dapat mewujudkan peran ini dengan membuat peraturan daerah yang bersifat memberatkan bagi laki-laki yang selama ini menikmati otoritasnya melebihi batas haknya, dan meringankan beban yang selama ini ditanggung perempuan melebihi batas kewajibannya. Dengan demikian kedudukan keduanya menjadi setara, diikuti dengan setaranya hak dan kewajiban masing-masing.

2. Pandangan dan Sikap Aparat Pemerintah di Lembaga Eksekutif

Berdasarkan CEDAW, lembaga eksekutif memiliki tugas utama melaksanakan peraturan perundangan dan bertanggungjawab untuk menentukan rencana kegiatan dan akuntabilitas atas pencapaian hasilnya. Namun pada masyarakat Sasak, berkaitan dengan praktik perceraian sepihak, tugas ini sulit untuk dinilai hasilnya disebabkan oleh belum adanya peraturan yang secara spesifik mengatur tentang perlindungan hukum terhadap perempuan yang dicerai sepihak. Peraturan tentang perceraian yang telah ada, yaitu Undang-Undang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam yang mengatur bahwa

²⁵ Wawancara dengan Marni dan Nursa selaku narasumber yang berkedudukan sebagai anggota DPRD Lombok Timur tanggal 14 Februari 2015

perceraian harus dilakukan di muka pengadilan dalam praktik ini jelas-jelas dilanggar oleh para pelaku perceraian sepihak, namun belum direspons secara sistematis dengan kebijakan tertentu.

Adapun berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000, lembaga eksekutif seharusnya melakukan analisis gender yang meliputi:

- a. Mengidentifikasi kesenjangan antara laki-laki dan perempuan dalam memperoleh manfaat dari kebijakan dan program pembangunan dalam berbagai aspek kehidupan;
- b. Mengidentifikasi dan memahami sebab-sebab terjadinya ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender dan menghimpun faktor-faktor penyebabnya;
- c. Menyusun langkah-langkah yang diperlukan untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender;
- d. Menetapkan indikator gender untuk mengukur capaian dari upaya-upaya mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender.²⁶

Berbeda dari keharusan tersebut, hasil wawancara dengan pejabat eksekutif menunjukkan bahwa sejauh ini aparat pemerintah di lembaga-lembaga eksekutif cenderung menganggap wajar dan memaklumi praktik perceraian sepihak sebagai kebiasaan yang telah berlangsung turun temurun. Lembaga eksekutif, antara lain, lembaga yang bertugas melakukan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, lembaga yang bertugas melakukan pemberdayaan dan peningkatan kesejahteraan keluarga yang merupakan bagian dari pemerintah daerah, dan lembaga yang bertugas mengurus persoalan agama dan pembinaan keluarga sakinah. Tidak tertangkap kesan bahwa praktik itu adalah kebiasaan yang penting untuk dipersoalkan karena mengandung diskriminasi terhadap perempuan. Penelusuran dokumen di lembaga-lembaga yang memiliki tugas dan fungsi penguatan keluarga dan pemberdayaan perempuan juga menghasilkan kesan yang sama, bahwa perceraian sepihak bukan isu yang penting untuk direspons dengan kebijakan tertentu, melainkan sesuatu yang dianggap wajar.

²⁶ Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender.

Seorang pejabat pada lembaga yang berfungsi untuk melakukan upaya pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak Lombok Timur menyatakan:

“Perceraian sepihak bukan merupakan bentuk KDRT, kecuali jika ada bukti visum dari dokter jiwa bahwa korban mengalami gangguan psikis akibat perceraian itu. Jika seorang perempuan mengalami hal semacam ini, dan ia memiliki bukti otentik dari dokter jiwa maka kami akan tangani sebagai kasus kekerasan psikis yang itu termasuk dalam tindak KDRT. Tapi kalau tidak ada bukti itu ya tidak dapat diproses, tidak ada hukum pidana yang dilanggar”²⁷

Sebagaimana pada lembaga legislatif, lembaga-lembaga eksekutif yang diteliti juga belum menerapkan analisis gender dalam penyusunan maupun evaluasi kebijakan dan program pembangunan. Ia menambahkan kedua kegiatan ini masih dilakukan dengan kecenderungan menerapkan pola lama, yakni menyalin program kerja terdahulu dengan memodifikasi anggaran sesuai jumlah yang akan diterima.

“Kami belum menggunakan data terpilah. Perencanaan program sifatnya masih *top down*, tiap lembaga dijatah dari atas jumlah anggaran tertentu, lalu kami mengelolanya seadanya berapa diatur untuk kegiatan-kegiatan kami, sebenarnya masih jauh dari yang dibutuhkan, tapi ya bagaimana lagi, kami hanya menerima alokasi dari atasan”.

Terkait dengan perceraian sepihak, lembaga ini belum memiliki program dan kegiatan berfokus pada perempuan-perempuan yang dicerai sepihak, termasuk menyediakan informasi hukum, menyediakan sarana dan prasarana yang dibutuhkan untuk mendekatkan layanan hukum, maupun menyediakan sumber daya manusia untuk memberikan bantuan hukum.

“Ya, perceraian semacam itu memang banyak sekali di mana-mana, bukan cuma di Lombok Timur tapi di semua wilayah Lombok. Orang juga menganggapnya hal yang biasa. Selama ini belum pernah ada perempuan yang melapor karena dicerai sepihak oleh suaminya. Tapi kalau misalkan ada yang lapor

²⁷ Wawancara dengan Nyomsud selaku narasumber yang berkedudukan sebagai Kanit PPA Polres Lombok Timur tanggal 3 Februari 2015.

bahwa dengan perceraian itu dia merasa terancam, baik secara fisik maupun psikis, ya kita akan bantu. Kita kan berjejaring dengan Polres, Kementerian Agama, Rumah Sakit, LBH"²⁸

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa pemerintah, khususnya lembaga yang dipimpinnya, belum memandang pentingnya melakukan upaya khusus yang bersifat memberdayakan perempuan untuk menangani praktik perceraian sepihak. Tidak adanya perempuan yang pernah melaporkan aspek ancaman dalam perceraian sepihak dipahami oleh pemerintah bahwa para perempuan ini tidak mengalami masalah apa pun dalam proses perceraian, sementara kenyataan menunjukkan bahwa diceraikan sepihak menyebabkan perempuan tidak dapat menikmati hak asasinya untuk berpartisipasi dalam menentukan arah perkawinan, di samping juga rentan terlanggar hak-hak hukumnya. Pernyataan pejabat tersebut juga menunjukkan bahwa pemerintah belum memandang pentingnya menyelenggarakan program yang dapat membantu perempuan Sasak untuk mengatasi hambatan kultural berupa konstruksi rasa malu untuk mempersoalkan pernyataan cerai yang telah diucapkan oleh laki-laki belum menjadi pemahaman umum pemerintah.

Belum optimalnya implementasi pengarusutamaan gender di kalangan lembaga eksekutif juga dijumpai di instansi yang memiliki tugas dan fungsi untuk memberdayakan keluarga, yaitu Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga (PKK). Lembaga yang memiliki visi mewujudkan keluarga yang sejahtera dan berdaya ini, belum pernah melakukan upaya yang bertujuan untuk mendekatkan akses informasi hukum perceraian kepada kaum perempuan.

Dalam matrik program kerja yang dipampang di ruang tamu kantor PKK maupun dokumen organisasi, program kerja yang dilakukan PKK mengarah pada isu-isu kesehatan dan domestik, misalnya tata laksana rumah tangga dan kesehatan keluarga. Tentang praktik perceraian sepihak, salah satu pimpinan lembaga

²⁸ Wawancara dengan Ibu Anila selaku narasumber yang berkedudukan sebagai Kepala Seksi Pemberdayaan Perempuan Lombok Timur yang merupakan salah satu pejabat di Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana, tanggal 13 Februari 2015

ini dalam wawancara dengan peneliti menyatakan bahwa pihaknya tidak memiliki program khusus. Tetapi pihaknya mengklaim sudah sering menghimbau kepada pejabat Kantor Urusan Agama agar tidak menikahkan anak di bawah umur karena hal itu akan rentan dengan perceraian.

“Kita tidak bosan-bosan kalau ketemu orang KUA ngomong jangan menikahkan anak di bawah umur, karena itu akan membuat banyak terjadi perceraian. Tapi kan orang Lombok Timur ini banyak, mana bisa kita memantau satu persatu kalau tidak ada laporan. Kita tahu ya karena ada laporan, misalnya istri pegawai dinas tertentu lapor katanya suaminya nikah lagi, siri, baru Bapak tangani. Itulah makanya kemarin Bapak membuat peraturan Bupati yang mengharuskan ijin poligami bayar 1 juta, itu sebenarnya karena Bapak ingin mencegah poligami liar, tapi media memberitakan sedemikian rupa dlkira kita ingin mengkomersilkan ijin poligami”²⁹

Penuturan pimpinan PKK tersebut menyiratkan bahwa PKK sebagai lembaga yang dibiayai oleh pemerintah yang pejabatnya didominasi perempuan dan memiliki tujuan mewujudkan keberdayaan dan kesejahteraan keluarga belum mengimplementasikan analisis gender terhadap persoalan perceraian sepihak yang banyak dialami perempuan di daerah kerjanya. Perhatian terhadap masalah perceraian sejauh ini hanya dilakukan dengan menyampaikan himbauan lisan yang bersifat personal dan parsial. PKK sebagai lembaga strategis yang memiliki struktur hingga ke desa-desa belum menangkap dan memanfaatkan jaringannya untuk mengadvokasi perceraian sepihak yang banyak dialami perempuan di desa-desa. Penelusuran lebih lanjut pada tingkat desa menghasilkan informasi yang tidak jauh berbeda,

²⁹ Wawancara dengan Nyonya Aliya selaku narasumber yang berkedudukan sebagai pimpinan PKK Lombok Timur tanggal 11 Februari 2015. Tiga bulan sebelum wawancara ini dilakukan, media massa nasional gencar memberitakan Peraturan Bupati Lombok Timur No 36 Tahun 2014 tentang ijin poligami bagi PNS di lingkungan Pemerintah Kabupaten Lombok Timur di mana PNS yang hendak berpoligami wajib meminta ijin bupati dan membayar biaya satu juta rupiah. Kalangan aktivis perempuan menilai peraturan ini sebagai komersialisasi ijin untuk peningkatan pendapatan daerah sekaligus melecehkan martabat perempuan. Baca: *Biaya Poligami Rp 1 Juta di Lombok Timur Tetap Berlaku*, <https://m.tempo.co/read/news/2014/10/14/058614258/biaya-poligami-rp-1-juta-di-lombok-timur-tetap-berlaku>, diakses tanggal 3 Maret 2016.

bahwa tidak ada perhatian PKK tingkat desa terhadap isu perceraian sepihak.³⁰

Belum optimalnya implementasi pengarusutamaan gender juga tampak dari minimnya peran pemerintah dalam mendekatkan akses hukum kepada perempuan di Kementerian Agama. Kementerian Agama adalah salah satu instansi yang memiliki tugas dan fungsi untuk membina masyarakat agar dapat menjalani kehidupan sesuai dengan ajaran agama yang dianut masing-masing orang. Salah satu tugas pokok dan fungsi instansi ini adalah menyelenggarakan pembinaan keluarga agar mencapai kondisi yang ideal sesuai dengan Undang-Undang Perkawinan. Khusus bagi orang yang beragama Islam, Kementerian Agama diberi wewenang untuk menangani pembinaan sejak awal keluarga akan dibentuk, yakni melalui penyuluhan calon pengantin serta kewenangan untuk mencatat perkawinan mereka.

Tentang pengarusutamaan gender di Kementerian Agama, diperoleh informasi belum adanya implementasi yang menyeluruh dalam tahap-tahap perencanaan program, penganggaran, pelaksanaan dan evaluasi program. Hal ini disampaikan oleh Kepala Kementerian Agama Lombok Timur dalam penuturan berikut, "Pengarusutamaan gender di lembaga kami menitikberatkan pada jumlah pejabat, misalnya berapa kepala madrasah laki-laki, berapa yang perempuan. Baru itu saja. Kalau untuk pembuatan usulan program ke pusat kami belum pakai"³¹

Dalam hal pembinaan keluarga, sebenarnya Kementerian Agama telah memiliki program yang dimaksudkan untuk membina keluarga agar sesuai dengan tujuan perkawinan sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang Perkawinan yakni Program Keluarga Sakinah. Program ini dimaksudkan untuk menyosialisasikan konsep keluarga sakinah kepada masyarakat

³⁰ Wawancara dengan Ardi selaku narasumber yang berkedudukan sebagai Kepala Desa Komak tanggal 24 September 2014. Wawancara dengan Musana selaku narasumber yang berkedudukan sebagai Kepala Desa Balap tanggal 7 Juli 2015

³¹ Wawancara dengan Nasir selaku narasumber dari Kementerian Agama Lombok Timur tanggal 10 Februari 2015

luas agar diterapkan dalam kehidupan sehari-hari.³² Berdasarkan Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji, Departemen Agama RI Nomor : D/71 /1999 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pembinaan Keluarga Sakinah, Bab III Pasal 3 yang dimaksud dengan keluarga sakinah dalam program ini adalah keluarga yang dibina atas perkawinan yang sah, mampu memenuhi hajat spiritual dan material secara layak dan seimbang, diliputi suasana kasih sayang antara anggota keluarga dan lingkungannya dengan selaras, serasi serta mampu mengamalkan, menghayati dan memperdalam nilai-nilai keimanan, ketakwaan dan akhlak mulia.

Idealnya, program keluarga sakinah dapat cukup sensitif mengenali praktik-praktik yang menghambat tercapainya tujuan tersebut, termasuk praktik perceraian sepihak karena secara nyata menunjukkan adanya penggunaan kekuasaan suami secara sewenang-wenang tanpa kontrol dari instansi yang berwenang. Akan tetapi, dalam praktiknya, baik di tingkat nasional maupun di tingkat lokal Lombok program keluarga sakinah sejauh ini belum dapat menyentuh akar-akar persoalan yang menghambat terwujudnya keluarga sakinah. Menurut Kepala Kementerian Agama Lombok Timur, program keluarga sakinah masih berupa seremoni-seremoni yang bersifat formal, antara lain lomba keluarga sakinah teladan yang hanya dapat diikuti oleh tokoh-tokoh masyarakat.³³

Ketika ditanya tentang kebijakan Kementerian Agama terhadap adanya praktik perceraian sepihak yang melemahkan perempuan, diperoleh jawaban:

"Ini memang merupakan tantangan kita di Lotim, tapi besar *nggak* peristiwa seperti itu belum jelas karena kita belum penelitian. Tapi itu dampak ya, bukan saja masalah tidak *ngerti* hukum, tapi ini akibat dari lingkungan dan himpitan ekonomi, bukan saja Kemenag yang harus mengatasi, tapi juga Pemda dan aparat hukum"³⁴

³² Kgs M. Daud, "Keluarga Sakinah dan Tipologinya", <https://sumsel.kemenag.go.id/file/file/TULISAN/ocsy1344310435.pdf>, diakses tanggal 2 Juni 2016

³³ "Sulteng Raih Juara Keluarga Sakinah Teladan, DIY Sabet Juara KUA Teladan 2015", <http://bimasislam.kemenag.go.id/post/berita/sulteng-raih-juara-keluarga-sakinah-teladan-diy-sabet-juara-kua-teladan-2015#sthash.GiiIJoee.dpuf>, diakses tanggal 2 Juni 2016

³⁴ Wawancara dengan Nasir selaku narasumber dari Kementerian Agama Lombok Timurtanggal 10 Februari 2015

Pernyataan tersebut menyiratkan bahwa seharusnya bukan hanya Kementerian Agama yang harus bertanggungjawab untuk menangani praktik perceraian sepihak karena persoalan itu tidak berdiri sendiri, melainkan dipahaminya sebagai dampak dari persoalan lain. Oleh karena itu, Pemerintah Kabupaten dan aparat hukum juga harus turun tangan. Ia mengklaim bahwa pihaknya, melalui para penyuluh agama telah melakukan upaya untuk menghentikan praktik perceraian sepihak.

Penelusuran lebih lanjut tentang peran KUA justru mendapati temuan yang bertentangan dengan idealisme tentang aparat hukum yang memiliki tanggung jawab untuk mengarusutamakan gender. Temuan tersebut adalah maraknya pelanggaran ketentuan administrasi perkawinan pihak KUA bersama dengan Pemerintah Desa. KUA sebagai lembaga pemerintah yang bertugas menerapkan administrasi perkawinan bagi masyarakat muslim justru membenarkan praktik perceraian sepihak melalui kompromi-kompromi persyaratan administratif dalam pendaftaran pencatatan nikah.

Secara normatif, KUA memiliki tanggung jawab meneliti apakah suatu perkawinan memenuhi syarat untuk dinyatakan sah atau tidak. Tanggung jawab ini mewajibkan KUA menjamin bahwa pencatatan nikah yang dilakukan telah sesuai dengan peraturan perundangan dan peraturan agama Islam. Jaminan keabsahan suatu pernikahan tercatat harus dimulai dari terjaminnya kebenaran data-data dalam dokumen yang dipersyaratkan untuk mendaftarkan perkawinan, antara lain Kartu Tanda Penduduk, Surat Pengantar Desa atau NA, surat keterangan lajang atau surat keterangan kematian pasangan terdahulunya atau akta cerai dari pengadilan. Akan tetapi, kenyataan menunjukkan bahwa KUA justru memberi kesempatan kepada masyarakat untuk dapat menikah tanpa menunjukkan dokumen-dokumen yang sesuai prosedur. Syarat KTP misalnya, oleh KUA ditiadakan, sehingga status mempelai yang bersangkutan tidak perlu dipersoalkan otentisitasnya, apakah dia perjaka/perawan, janda/duda cerai hidup atau janda/duda cerai

mati.³⁵ Berikut ini alasan-alasan yang dikemukakan oleh beberapa Kepala KUA, baik di Lombok Tengah maupun Lombok Timur.

“Yang penting kan bukan KTP-nya, tapi NIK-nya, KTP kan sudah diganti oleh NA, isinya sama” demikian alasan yang disampaikan oleh seorang Kepala KUA di Lombok Tengah³⁶.

“Yang penting secara syar’i dia sudah cerai, ada surat yang membuktikan walaupun hanya dari tingkat desa, tapi kita percaya itu sah karena talak adalah hak laki-laki, kalau sudah diucapkan ya sudah putus, sah”³⁷

“Kami kan tidak mungkin menyumpah mereka apakah statusnya itu benar atau dikarang, menyumpah itu bukan wewenang kami, yang penting adalah apa yang tertulis di data resmi, kalau dari desa ditulis perjaka ya kita tulis perjaka, kalau duda mati ya kita tulis duda cerami mati asal ada surat keterangan kematiannya, kalau duda cerai ya kita tulis demikian, asal ada akta cerai dari pengadilan. Sejauh ini amat sangat jarang yang bawa akta cerai, kebanyakan itu ditulis perjaka dan perawan, kalau sudah tua ditulis cerai mati. Kita ikuti saja sesuai NA dari desa”³⁸

Tidak adanya syarat KTP ini memudahkan perkawinan para janda dan duda akibat perceraian sepihak karena status mereka yang sebenarnya dapat dimanipulasi, dari duda atau janda cerai menjadi lajang atau cerai mati sebagaimana isi keterangan NA yang dibuat oleh pemerintah desa. Sebagaimana KUA yang bersikap kompromistis, pemerintah desa juga memiliki peran yang signifikan dalam mendukung warganya yang pernah bercerai di kampung dengan cara merekayasa status mereka agar lebih mudah dalam urusan menikah lagi. Oleh pemerintah desa, sebagian duda dan janda dibuatkan surat NA dengan status lajang, dan sebagian ditulis sebagai janda atau duda akibat cerai mati.³⁹

Kompromi persyaratan pendaftaran nikah oleh KUA yang didukung oleh rekayasa oleh pemerintah desa ini menurut hemat peneliti turut berkontribusi terhadap kurang memadainya

³⁵ Kartu Tanda Penduduk adalah identitas kependudukan yang memuat data nama, alamat, pekerjaan, agama dan status perkawinan pemiliknya.

³⁶ Wawancara dengan penghulu Kecamatan Jonggat sebagai narasumber tanggal 7 Juli 2015

³⁷ Wawancara dengan penghulu Kecamatan Jonggat sebagai narasumber tanggal 7 Juli 2015.

³⁸ Wawancara dengan penghulu KUA Pujut sebagai narasumber tanggal 30 September 2014

³⁹ Wawancara dengan Kepala Desa Komak selaku narasumber tanggal 24 September 2014

akses masyarakat terhadap informasi hukum, khususnya kaum perempuan. Secara tidak langsung, kompromi kebijakan ini dapat diartikan sebagai pembiaran pemerintah terhadap masyarakat untuk tidak mematuhi hukum. Kompromi ini di sisi lain dapat dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap kewajiban pemerintah untuk menginformasikan aturan yang sebenarnya harus dilaksanakan. Akibat kompromi dan pembiaran ini, masyarakat memahami bahwa perceraian sepihak yang mereka praktikkan tidak melanggar hukum dan boleh tetap dipraktikkan sebagai kebiasaan yang diulang-ulang.

Selain itu, pembiaran oleh KUA dan rekayasa oleh pihak desa juga mengakibatkan ketidaktertiban administrasi kependudukan. Salah satu contoh yang dapat disebutkan adalah kasus kepemilikan akta nikah ganda oleh seorang informan dari desa Komak. Informan menikah dengan seorang perempuan yang berasal dari desa yang sama pada tahun 2011 dengan akta nikah nomor 785/60/X/2011 yang dikeluarkan oleh KUA Pujut. Perkawinan ini berakhir pada tanggal 5 Juni 2014, melalui perceraian sepihak yang didokumentasikan dalam sebuah surat pernyataan talak. Berbekal surat pernyataan talaknya, informan dapat menikah lagi dengan perempuan dari Jawa pada tahun yang sama dan mendapatkan akta nikah nomor 901/159/VII/2014 dari KUA Pujut. Kedua kutipan akta nikah tersebut sampai saat ini masih dipegang oleh informan. Akan tetapi terdapat identitas yang berbeda dalam kedua kutipan akta nikah tersebut, di mana dalam akta nikah yang pertama nama ayah informan ditulis sebagai nama asli sesuai KTP, sedangkan pada akta nikah yang kedua nama ayah informan ditulis nama tua, yakni nama yang diperoleh setelah memiliki anak. Perbedaan lain terdapat pada data alamat informan yang ditulis berbeda dusun, tetapi dengan nama desa yang sama.⁴⁰

Ketika temuan kasus ini dikonfirmasi kepada pejabat KUA, diperoleh jawaban bahwa KUA memang tidak mencabut akta nikah yang pernah diberikan kepada pasangan yang pernah menikah tercatat, lalu bercerai di kampung dan kemudian menikah lagi.

⁴⁰ Wawancara dengan pejabat KUA Jonggat selaku narasumber 7 Juli 2015

Menurutnya, kebijakan itu diambil dengan pertimbangan anak dari perkawinan pertama maupun perkawinan selanjutnya sama-sama butuh mengurus berbagai dokumen yang mengharuskan ada akta nikah orang tuanya, misalnya akta kelahiran dan Kartu Keluarga. Apabila akta nikah dicabut maka hak anak akan sulit didapatkan.⁴¹ Merujuk pada ketentuan pembuatan akta kelahiran anak yang ditetapkan Kementerian Dalam Negeri, alasan ini tidak sepenuhnya dapat dibenarkan. Pembuatan akta kelahiran bagi anak yang kedua orang tuanya sudah bercerai tetap dapat dilayani apabila disertai akta cerai dari pengadilan. Artinya tidak adanya akta nikah bukanlah masalah untuk pembuatan akta kelahiran anak. Yang menjadi masalah adalah perceraian yang dilakukan oleh informan karena dilakukan tanpa melalui prosedur hukum sehingga yang bersangkutan tidak memiliki akta cerai.

Pada tataran ini, kelonggaran KUA yang dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum bagi anak-anak yang orang tuanya bercerai secara sepihak sebenarnya justru dapat berakibat pada ketidakpastian hukum. Dengan data yang berbeda pada dua dokumen yang sama-sama memiliki kekuatan hukum, di masa yang akan datang, sangat mungkin dapat terjadi perselisihan antara anak yang lahir dari istri pertama dan anak yang lahir dari istri kedua, misalnya dalam hal perwalian, pewarisan, tanggung jawab nafkah, silsilah keluarga, dan lain-lain. Pada sisi lain, KUA memang tidak berwenang mencabut akta nikah karena yang berhak mencabut adalah pengadilan, apabila yang bersangkutan mengajukan perkara perceraian. Akan tetapi, KUA tidak menolak perkawinan dari orang-orang yang pernah bercerai meskipun tidak menyertakan akta cerai. Menurut hemat peneliti, apabila sikap yang tidak disiplin ini tetap dilestarikan, maka praktik perceraian sepihak yang merugikan perempuan akan sulit dihentikan.

Dalam keadaan tersebut, teori hukum feminis menemukan fakta yang membenarkan. Teori ini menyatakan bahwa hukum yang senyatanya dipraktikkan masyarakat diinformasikan oleh laki-laki, bertujuan memperkuat hubungan-hubungan sosial

⁴¹ Wawancara dengan pejabat KUA Jonggat selaku narasumber 7 Juli 2015.

yang patriarkhis, yakni hubungan yang didasarkan pada norma, pengalaman dan kekuasaan laki-laki.⁴² Mereka abai terhadap pengalaman perempuan yang tidak kelihatan. Dengan demikian, sampai derajat tertentu, hukum yang dihasilkan adalah hukum yang bias dan dampaknya justru menyumbang pada ketidakadilan dan penindasan terhadap perempuan.⁴³

Argumentasi bahwa menurut syariat Islam talak adalah hak laki-laki dipegang teguh sedemikian rupa oleh KUA dengan mengabaikan penafsiran lain yang lebih akomodatif terhadap kepentingan perempuan, termasuk penafsiran yang seharusnya dipedomani, yakni Kompilasi Hukum Islam. Hal ini menurut Tutik Hamidah merupakan praktik penindasan terhadap perempuan berbasis agama, yakni pengurangan hak perempuan yang dilakukan dengan meminjam dalil-dalil agama tanpa upaya melakukan reinterpretasi yang lebih adil dan setara.⁴⁴ Isna Wahyudi mengingatkan bahwa sebagian aturan hukum keluarga yang tersurat dalam Al Quran merupakan pengesahan adopsi atas ketentuan yang telah berlangsung dalam masyarakat Arab pra-Islam, termasuk hak talak yang berada di tangan laki-laki.⁴⁵ Hal ini tidak terlepas dari tradisi Arab yang menganut sistem perkawinan *ba'al* di mana istri dianggap barang milik suami yang telah dibeli melalui pembayaran mas kawin, di mana suami memiliki kekuasaan yang sangat besar terhadap istri.⁴⁶ Suami berhak mentalak istri kapan saja mau, berhak merujuk kembali dengan bilangan tak terbatas sehingga nasib perempuan sangat ditentukan oleh suami.⁴⁷

Dalam tradisi Arab tersebut, tidak sedikit perempuan yang ditalak puluhan kali dalam hidupnya, dirujuk puluhan kali pula oleh laki-laki yang sama tanpa memiliki kekuasaan untuk menolak.

⁴² Agnes Widanti, *Hukum Berkeadilan Jender, Aksi Interaksi Kelompok Buruh Perempuan dalam Perubahan Sosial* (Jakarta: Kompas, 2005), 27.

⁴³ Bernard L Tanya et al, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), 180

⁴⁴ Tutik Hamidah, *Fiqh Perempuan Berwawasan Keadilan Gender* (Malang: UIN Malang Press, 2010), 131.

⁴⁵ Muhammad Isna Wahyudi, *Pembaruan Hukum Perdata Islam; Pendekatan dan Penerapan* (Bandung: Mandar Maju 2014), 110.

⁴⁶ Syafiq Hasyim, *Hal-hal Tak Terpikirkan tentang Isu-isu Keperempuanan dalam Islam*, (Bandung: Mizan, 2001), 30.

⁴⁷ *Ibid.*

Islam melakukan *tahmil* (adopsi) atas ketentuan hak talak bagi laki-laki sekaligus melakukan *taghyir* (koreksi) dengan membatasi jumlah talak agar laki-laki tidak sewenang-wenang.⁴⁸ Untuk itu menurutnya, syariat tentang talak perlu dikaji dengan pendekatan kontekstual agar menghasilkan pemahaman bahwa aturan tersebut bersifat khusus untuk waktu yang khusus. Dengan pendekatan ini maka dimungkinkan melakukan perubahan ketentuan talak agar tidak menjadi wilayah kekuasaan laki-laki secara mutlak.

Berdasarkan analisis atas persoalan tersebut, maka ke depan, upaya yang dapat dilakukan untuk mengoptimalkan perlindungan hukum terhadap perempuan adalah melaksanakan ketentuan hukum tentang syarat administrasi pernikahan dengan lebih konsekuen. KUA harus taat asas sebagai instansi negara yang tunduk pada hukum negara. Setiap orang yang bermaksud melakukan pernikahan harus melampirkan salinan KTP agar dapat diketahui dengan jelas apa status perkawinannya. Apabila yang bersangkutan belum pernah menikah dan di KTP-nya tertulis status “tidak kawin”, maka cukup melampirkan surat keterangan lajang dari desa. Apabila yang bersangkutan merupakan duda atau janda akibat kematian pasangannya terdahulu dan di KTP-nya tertulis CERAI MATI, maka harus melampirkan surat keterangan kematian dari desa atau kelurahan. Apabila yang bersangkutan pernah menikah dan telah bercerai, seharusnya di KTP-nya tercantum status CERAI HIDUP, dan oleh karena itu ia wajib melampirkan akta cerai dari pengadilan agama. Apabila yang bersangkutan telah punya istri, dan bermaksud menikah lagi, maka harus melampirkan surat ijin poligami yang diterbitkan oleh pengadilan agama.

Dengan ketegasan semacam ini, maka para laki-laki tidak memiliki celah untuk memanipulasi statusnya dari duda cerai menjadi duda karena ditinggal mati atau mengaku sebagai perjaka. Ketegasan ini akan mengedukasi masyarakat bahwa melaksanakan pernikahan tidak semudah yang mereka inginkan karena harus memenuhi persyaratan administratif yang ketat. Karena menikah tidak lagi semudah sebelumnya, maka masyarakat akan lebih

⁴⁸ Muhammad Isna Wahyudi, *Pembaruan Hukum*, 110

berhati-hati menjaga keutuhan perkawinannya. Dengan demikian, perceraian sepihak dapat dipotong mata rantainya karena pemahaman bahwa menceraikan sepihak tidak menyelesaikan persoalan sebagaimana yang terjadi selama ini, melainkan justru menambah persoalan baru.

3. Pandangan dan Sikap Aparat Pemerintah di Lembaga Yudikatif

Lembaga yudikatif sebagai penegak hukum oleh CEDAW dibebani tanggungjawab menegakkan hukum terhadap pelanggaran hak-hak perempuan atas dasar persamaan hak antara laki-laki dan perempuan. Lembaga yudikatif juga bertanggung jawab menjamin perlindungan kaum perempuan yang efektif dari setiap tindakan diskriminasi melalui pengadilan nasional yang kompeten dan badan-badan pemerintah lainnya.⁴⁹ Idealnya, terhadap pelanggaran hak asasi perempuan yang lahir dari praktik perceraian yang diskriminatif namun dilegitimasi oleh agama dan nilai-nilai sosial, lembaga peradilan dapat melakukan terobosan-terobosan dalam rangka menyetarakan keberdayaan perempuan dengan laki-laki. Tindakan penyetaraan semacam ini disebut dengan afirmasi peradilan.

Afirmasi peradilan akan terlihat sebagai kebutuhan yang harus dipenuhi apabila lembaga peradilan secara konsisten menggunakan analisis gender untuk mengevaluasi layanannya. Namun, sebagaimana terjadi dalam lembaga eksekutif dan legislatif, dalam lembaga yudikatif pun ditemukan fakta tentang belum optimalnya implementasi pengarusutamaan gender. Minimnya layanan yang diberikan untuk merespons kesulitan perempuan dalam perceraian sepihak menunjukkan bahwa aparat pemerintah di lembaga ini belum cukup sensitif gender. Secara tersirat, sikap demikian dapat diartikan merepresentasikan bahwa perceraian sepihak adalah praktik yang boleh dibiarkan terus berlangsung tanpa harus diintervensi oleh lembaga peradilan.

Wawancara dengan para hakim di lingkungan peradilan agama, baik di Lombok Tengah maupun Lombok Timur menunjukkan

⁴⁹ Lihat: Pasal 2 huruf c CEDAW

bahwa kedua pengadilan ini belum memiliki layanan yang secara spesifik dimaksudkan untuk menyetarakan keberdayaan pencari keadilan laki-laki dan perempuan yang memiliki riwayat perceraian sepihak. Akses informasi layanan peradilan adalah salah satu kendala yang menghambat perempuan dari akses kepada keadilan. Menurut salah satu pimpinan Pengadilan Agama Lombok Timur, sosialisasi tentang layanan peradilan bagi masyarakat Lombok memang masih sangat lemah. Oleh karena itu, ia berpendapat bahwa keengganan orang Sasak untuk memproses perceraianya di pengadilan bukan karena persoalan mahal biaya atau lamanya waktu yang dibutuhkan, melainkan karena ketidaktahuan mereka tentang layanan peradilan beserta pentingnya perlindungan hukum yang diberikan oleh pengadilan. Meskipun demikian, pihaknya tidak merasa perlu melakukan sosialisasi kepada masyarakat karena hal itu tidak termasuk dalam tugas pokok dan fungsi pengadilan.

“Sosialisasi itu bukan tugas PA. Kalau dulu kan ada Departemen Penerangan, sekarang harusnya penyuluh-penyuluh Kementerian Agama ya, bagian Kesra di Pemda, karena kalau masyarakat makin paham kan akan makin sejahtera. Sejauh ini yang saya tahu sosialisasi itu dilakukan oleh LSM yaitu PEKKA”⁵⁰

Menurutnya, pengadilan adalah lembaga yang bersifat pasif, tugasnya menerima perkara, dan tidak boleh mencari-cari perkara. Atas dasar ini, meskipun mengetahui adanya praktik perceraian sepihak di kalangan orang Sasak, pihaknya tidak memiliki kewajiban untuk melakukan suatu tindakan untuk mengurangi praktik tersebut. “Kecuali jika diminta oleh Pemda atau Kemenag, kami bisa melakukan sosialisasi”⁵¹

Sikap pengadilan yang cenderung pasif dalam merespons praktik perceraian sepihak tersebut dapat dikategorikan sebagai sikap yang legistik dan kurang responsif terhadap fenomena sosial budaya yang terjadi dalam wilayah hukumnya dan erat berkaitan dengan fungsi peradilan sebagai penegak keadilan. Disebut legistik

⁵⁰ Wawancara dengan Mukhlis selaku narasumber yang berkedudukan sebagai pejabat PA Selong Lombok Timur tanggal 10 Februari 2015

⁵¹ Wawancara dengan Mukhlis, selaku narasumber yang berkedudukan sebagai pejabat PA Selong Lombok Timur tanggal 10 Februari 2015

karena dalam melayani masyarakat hanya berpijak pada ketentuan bunyi teks undang-undang. Sedangkan kurang responsif karena tidak melakukan inovasi layanan yang relevan dengan problematika spesifik masyarakat di wilayah hukumnya. Kurangnya sikap yang responsif menyebabkan perceraian sepihak belum dapat diakomodasi sebagai perkara yang dapat ditangani oleh pengadilan. Contoh sikap responsif yang dapat diambil pengadilan misalnya menginformasikan kepada masyarakat setempat bahwa perempuan yang dicerai secara sepihak berpeluang mendapatkan keadilan dengan cara mendaftarkan aduan ke pengadilan guna diproses secara hukum. Sikap legistik dan kurang responsif ini turut menyumbang pelemahan partisipasi perempuan dalam mendapatkan perlindungan hukum.

Dalam kasus perceraian sepihak, paradigma peradilan yang legistik menampakkan dampak terpinggirkannya hak-hak istri, sementara di sisi yang lain, suami yang telah melanggar hak istri tersebut seolah-olah menjadi pihak yang sangat berkuasa dan tidak dapat dijangkau oleh peraturan hukum. Hal ini dapat dikatakan merupakan suatu ironi mengingat Indonesia adalah negara hukum yang didirikan untuk memberikan perlindungan terhadap semua warga negara, terutama warga negara yang mengalami pelanggaran hak oleh warga negara lain.

Jika lembaga yudikatif mengimplementasikan analisis gender dalam penyusunan kebijakan dan program kerjanya, maka realitas timpangnya keberdayaan laki-laki dan perempuan di muka hukum akan mudah terlihat. Data terpilah yang dapat digunakan antara lain perbedaan angka perkara cerai talak yang diajukan oleh pihak suami dengan angka cerai gugat yang diajukan oleh pihak istri sebagai berikut:

Tabel 2 Data Perkara Perceraian di Pengadilan Agama Praya Lombok Tengah Tahun 2014⁵²

No	Bulan	Cerai Talak	Cerai Gugat	Jumlah
1	Januari	19	61	80
2	Februari	5	50	55
3	Maret	9	48	57
4	April	6	51	57
5	Mei	5	57	62
6	Juni	10	47	57
7	Juli	9	29	38
8	Agustus	15	70	85
9	September	14	56	70
10	Oktober	18	73	91
11	November	8	55	63
12	Desember	-	-	-

Tabel 3 Data Perkara Perceraian di Pengadilan Agama Selong Lombok Timur Tahun 2015⁵³

No	Bulan	Cerai Talak	Cerai Gugat	Jumlah
1	Januari	10	146	156
2	Februari	10	99	109
3	Maret	113	109	121
4	April	89	104	193
5	Mei	9	102	111
6	Juni	15	80	95
7	Juli	156	83	239
8	Agustus	68	137	205
9	September	88	136	224
10	Oktober	98	141	239
11	November	105	99	204
12	Desember	15	77	92

Pembacaan terhadap tabel di atas secara sepintas dapat menghasilkan kesimpulan bahwa perceraian yang terjadi atas inisiatif suami sangat rendah dibanding perceraian yang terjadi atas inisiatif istri. Namun, pembacaan yang komprehensif menghasilkan pemaknaan lain, yakni kecilnya angka cerai talak di pengadilan terjadi karena laki-laki berkuasa menceraikan istrinya tanpa melalui institusi peradilan. Adapun besarnya angka gugat cerai antara lain disumbang oleh perempuan yang telah dicerai sepihak oleh suaminya namun kemudian mengukuhkan statusnya melalui pengadilan agar memperoleh kepastian hukum. Di samping itu, tulisan ini mengungkapkan bahwa tingginya angka cerai gugat juga disumbang oleh para istri yang menghendaki cerai namun tidak mendapatkan persetujuan suaminya dalam arti suaminya menolak menyatakan talak. Penolakan suami, menurut narasumber,

⁵² Data diolah dari dokumen resmi Pengadilan Agama Praya yang diakses secara online tanggal 1 Februari 2016.

⁵³ Data diolah dari dokumen resmi Pengadilan Agama Selong yang diakses secara online tanggal 1 Februari 2015.

adakalanya berpangkal dari tidak adanya kesepakatan mengenai jumlah kompensasi yang harus dibayarkan oleh istri kepada suami.

Ke depan, menurut saya, perlu dilakukan perubahan paradigma peradilan dari legistik menuju paradigma responsif gender sehingga persoalan perceraian sepihak dapat diakomodasi melalui proses penemuan hukum. Paradigma responsif gender adalah cara pandang yang didasari oleh kemauan merespons perkara yang berakar dari diskriminasi gender dalam masyarakat dengan penanganan dan putusan yang menciptakan keadilan, meskipun perkara tersebut tidak sesuai dengan logika perundang-undangan. Jika paradigma ini dimiliki oleh aparat hukum, khususnya hakim dan pejabat pengadilan, maka akan mudah mendeteksi mana perkara yang bermula dari diskriminasi gender, dan mana perkara yang tidak ada kaitannya dengan diskriminasi gender. Terhadap perkara yang berakar dari diskriminasi gender inilah aparat hukum, terutama hakim perlu melakukan penemuan hukum agar putusannya dapat memulihkan hak yang hilang akibat diskriminasi tersebut, meskipun substansi peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak mengatur secara tersurat tentang itu. Dalam hal ini, metode penemuan hukum yang relevan untuk digunakan adalah metode interpretasi sosiologis. Dengan metode ini, hakim di pengadilan agama dapat mempertimbangkan pengalaman buruk istri yang dicerai sepihak sebagai bahan untuk membuat putusan yang melampaui bunyi undang-undang guna memberikan keadilan substantif kepadanya.

Merujuk pada pendapat Sudikno Mertokusumo, interpretasi sosiologis relevan untuk diterapkan pada situasi di mana undang-undang yang masih berlaku tetapi sudah usang.⁵⁴ Usang artinya tidak sesuai lagi diterapkan terhadap peristiwa, hubungan, kebutuhan dan kepentingan masa kini, tidak peduli apakah pada waktu undang-undang itu diundangkan hal ini dikenal atau tidak. Dalam konteks perceraian, terdapat kemungkinan bahwa pemikiran pembuat Undang-Undang Perkawinan pada saat hendak mengundang

⁵⁴ Sudikno Mertokusumo dan Pitlo, *Bab-bab tentang penemuan Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti dan Konsorsium Ilmu Hukum Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dan The Asia Foundation, 2013), 15.

baru memprioritaskan perlindungan hukum terhadap perempuan melalui norma hukum baru yang mewajibkan suami yang akan menjatuhkan talak meminta ijin hakim. Pemberlakuan norma ini secara tidak langsung mengandung maksud untuk mengubah perilaku masyarakat dari kebiasaan menceraikan sepihak menuju perceraian melalui proses peradilan sehingga hak-hak istri yang diceraikan dapat lebih terlindungi. Akan tetapi, realitas menunjukkan bahwa pemberlakuan norma hukum tersebut ternyata tidak serta merta dapat mengubah perilaku para suami, dalam menggunakan hak talaknya. Hal lain yang mungkin belum terpikirkan saat itu adalah tentang perlunya memperhitungkan dampak yang dirasakan istri yang diceraikan sepihak sehingga belum terpikir untuk mengatur bagaimana penyelesaian hukumnya apabila masih terjadi kasus perceraian sepihak. Oleh karena itu, terhadap realitas ini, dapat digunakan penafsiran sosiologis ketentuan tentang perceraian agar istri yang diceraikan sepihak lebih terlindungi oleh hukum.

Merujuk pada pendapat Mukti Arto, ketika budaya dan struktur sosial menempatkan perempuan berada pada posisi yang lemah dan terpinggirkan, maka hakim memiliki tugas dan tanggung jawab untuk mengentaskan mereka dari keterpurukan agar memperoleh kedudukan yang setara dan adil dengan laki-laki.⁵⁵ Hakim, melalui putusan-putusannya idealnya dapat berperan mengangkat derajat, harkat dan martabat perempuan dengan segala hak dan tanggung jawabnya setara dengan laki-laki. Demikian juga, ketika ketentuan-ketentuan hukum tidak berpihak pada kaum perempuan, maka hakim seharusnya dapat melakukan penemuan hukum dengan membuat putusan-putusan yang responsif gender guna memberikan perlindungan terhadap perempuan sehingga perempuan sebagai pihak yang terlemahkan dapat menikmati keadilan.⁵⁶ Berikut adalah

⁵⁵ A Mukti Arto, *Pembaruan Hukum Islam Melalui Putusan Hakim* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), 259.

⁵⁶ Gagasan tentang pentingnya hakim yang responsif gender juga telah diwacanakan oleh Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) yang pada tahun 2009 menyelenggarakan Pelatihan untuk Pelatih bagi para hakim agama agar dapat memahami perkara-perkara perceraian yang dilatarbelakangi oleh tindak Kekerasan Dalam Rumah Tangga. Dalam acara ini, para hakim dilatih agar peka dalam mengenali perkara KDRT sebagai dampak dari praktik yang diskriminatif terhadap perempuan, sehingga gugatan cerai istri terhadap suami yang melakukan KDRT ditekankan untuk tidak diperlakukan sama dengan gugatan cerai yang tidak disebabkan oleh diskriminasi

parameter responsivitas hakim dalam proses penemuan hukum perkara-perkara perceraian sepihak yang peneliti usulkan:

Tabel 5 Usulan Parameter Responsivitas Gender Hakim dalam Penanganan Perkara Perceraian Sepihak⁵⁷

Hakim yang Belum Sensitif Gender	Hakim yang Sudah Sensitif Gender
Berpendapat bahwa perceraian sepihak bukanlah fakta hukum karena tidak sesuai logika perundang-undangan	Berpendapat bahwa perceraian sepihak adalah fakta hukum yang dapat diperiksa sebagai materi perkara
Memandang gugatan cerai yang diajukan oleh istri yang pernah dicerai sepihak sebagai inisiatif bebas istri yang menginginkan perceraian	Menganalisis dan memeriksa secara cermat latar belakang perempuan yang mengajukan gugat cerai
Membiarkan istri yang pernah dicerai sepihak hanya menuntut dicerai.	Mengupayakan putusan bagi perkara yang diajukan oleh istri yang dicerai sepihak agar memuat hak-haknya yang belum dipenuhi oleh suaminya
Secara serta merta mengabulkan semua gugatan cerai dari perempuan yang telah dicerai sepihak	Memeriksa dengan cermat duduk perkara yang sebenarnya sehingga menghasilkan putusan yang adil, termasuk memulihkan kedudukan istri yang dicerai sepihak apabila perceraian yang telah dinyatakan suami tidak memiliki alasan yang sah
Hanya menerima perkara sesuai kualifikasi peraturan perundangan	Menerima pengaduan istri yang dicerai sepihak sebagai sengketa keluarga dan membuka kemungkinan untuk memulihkan kedudukan istri

Penemuan hukum dengan paradigma responsif gender sangat penting untuk dilakukan karena undang-undang yang berlaku saat ini tidak secara eksplisit mengatur hak-hak perempuan yang dicerai sepihak, namun praktik perceraian sepihak belum dapat dihentikan. Hukum positif tentang perceraian, baik hukum formil maupun hukum materiil cenderung memperlemah kedudukan perempuan yang dicerai sepihak. Dalam hukum acara perdata berlaku asas hakim harus bersifat pasif, yang berarti tidak boleh aktif mencari perkara, melainkan hanya menunggu perkara yang datang.⁵⁸ Apabila

gender. "Menguatkan Perspektif Korban di Kalangan Hakim Agama", <http://www.komnasperempuan.go.id/menguatkan-perspektif-korban-di-kalangan-hakim-agama/>, diakses tanggal 25 Desember 2016

⁵⁷ Data diolah dari analisis para peneliti dari berbagai sumber.

⁵⁸ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum* (Yogyakarta: Liberty, 2005), 135

dipahami hanya dengan perspektif legistik, asas ini dapat menjadi pembenar bagi aparat hukum yang bertugas di lembaga peradilan untuk bersikap tidak peduli pada persoalan hukum di masyarakat, sepanjang masyarakat sendiri tidak membawanya ke pengadilan. Sikap tidak peduli ini dianggap benar meskipun secara pribadi para penegak hukum mengetahui bahwa di wilayah hukumnya terdapat persoalan hukum yang diselesaikan oleh masyarakat dengan cara yang bertentangan dengan hukum dan oleh karenanya ada kelompok yang secara konsisten tidak dapat mendapatkan keadilan. Dalam kasus perceraian sepihak, demikianlah keadaan yang terjadi. Perceraian sepihak yang memarjinalkan kaum perempuan dibiarkan oleh lembaga peradilan dikarenakan belum pernah ada perempuan yang mengadakan perkara ini untuk mendapatkan keadilan.

Sikap responsif gender juga dapat diimplementasikan lembaga peradilan dengan membuka peluang bagi perempuan-perempuan yang dicerai sepihak untuk mengadakan perceraian tersebut kepada hakim dengan pola perkara yang berbeda. Tidak lagi menggunakan pola gugat cerai sebagaimana dipraktikkan selama ini, melainkan meminta hakim memeriksa keabsahan talak yang telah dinyatakan bekas suaminya berdasarkan Undang-Undang Perkawinan. Pola ini memungkinkan diterbitkannya putusan hakim yang menyatakan bahwa perceraian yang dinyatakan oleh suami secara sepihak tidak sah karena dilakukan tanpa melalui prosedur yang telah ditetapkan oleh hukum. Sebagai akibat dari pernyataan tidak sah, hakim dapat memerintahkan kepada suami untuk memulihkan keadaan sebagaimana sebelum terjadi perceraian sepihak, antara lain dengan mewajibkan suami membayar nafkah yang tidak ditunaikan sejak pernyataan cerai sepihak diucapkan dan kembali mengajak istri tinggal di kediaman bersama. Pola ini relevan diterapkan terhadap perkara perceraian sepihak yang terjadi karena reaksi emosional berlebihan akibat persoalan sepele. Sebagaimana dipaparkan sebelumnya, beberapa perceraian sepihak terjadi karena suami tidak dapat mengendalikan emosinya, tetapi persoalan yang terjadi sesungguhnya tidak tergolong berat.

Pola lain yang juga berpeluang untuk dilakukan adalah mengadakan perceraian sepihak yang dilakukan suaminya guna mendapatkan hak-hak yang belum ditunaikan suaminya. Pola ini relevan diterapkan pada perceraian sepihak yang terjadi karena suami menyudutkan istri dalam situasi sulit, seperti telah menikah lagi dengan perempuan lain tanpa ijin istri, atau hendak menikah lagi dan istri menolak memberikan ijin. Dalam situasi sulit semacam ini, jika para pihak menyatakan rumah tangga tidak dapat dipulihkan untuk rukun sebagaimana sebelumnya, hakim dapat membuat putusan agar perceraian tersebut mendapat legitimasi hukum sebagai perceraian yang sah disebabkan karena adanya perselisihan hebat. Sebagai akibat hukumnya, hakim dapat memerintahkan kepada suami untuk membayar *mutah* karena perceraian tersebut dipicu oleh perbuatan suami yang menyulitkan istri dan membuat istri terpaksa memilih bercerai. Di samping mewajibkan pihak suami untuk membayar *mutah*, hakim juga harus memerintahkan kepada suami untuk memberikan hak-hak istri selama masa idah sebagaimana diatur dalam Pasal 149 KHI, yaitu nafkah, *maskan* dan *kiswah* yang dalam istilah lain dapat disebut dengan pangan, sandang dan papan serta pelunasan mas kawin apabila masih terhutang dan nafkah lampau yang masih terhutang.

Penyelenggaraan layanan perkara dengan pola baru tersebut melalui proses penemuan hukum secara normatif sangat dimungkinkan, mengingat hakim memiliki kewajiban yang melekat dalam jabatannya untuk menerima penanganan setiap perkara, meskipun perkara tersebut belum diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pasal 10 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menyebutkan bahwa Pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya.

KESIMPULAN

Aparat-aparat pemerintah di Lombok yang menjadi narasumber penelitian ini, baik yang bernaung di lembaga legislatif, eksekutif maupun yudikatif memiliki kesamaan pandangan terhadap praktik perceraian sepihak, yakni kebiasaan yang wajar dan dapat dimaklumi keberlangsungannya. Kesamaan pandang ini termanifestasikan dalam sikap yang sama secara kelembagaan, yaitu membiarkan perceraian sepihak terus dipraktikkan tanpa ada inisiatif untuk melakukan intervensi berupa upaya penghapusan secara sistematis. Lembaga legislatif yang oleh Konvensi Perempuan dibebani tanggungjawab untuk membuat peraturan-perundang-undangan untuk menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan sejauh ini belum berinisiatif untuk membawa praktik perceraian sepihak pada tingkat perencanaan, penyusunan dan pembahasan peraturan perundang-undangan. Demikian pula, lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif juga belum menyelenggarakan program penghapusan perceraian sepihak secara sistematis dikarenakan aparat-aparatnya belum memiliki kesamaan pandang bahwa perceraian sepihak adalah tradisi yang diskriminatif terhadap perempuan yang perlu dihapuskan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa lembaga-lembaga pemerintahan di tingkat lokal Lombok sejauh ini masih membiarkan praktik perceraian sepihak yang diskriminatif tetap berlangsung. Tidak digunakannya perangkat analisis gender merupakan salah satu faktor penyebab yang menjadikan lemahnya kepekaan aparat pemerintah sehingga tidak perceraian sepihak tidak diidentifikasi sebagai pelanggaran terhadap hak asasi perempuan. Melakukan rekonstruksi layanan pada ketiga lembaga pemerintahan ini dengan mendasarkan pada analisis gender mutlak harus dilakukan untuk meningkatkan upaya perlindungan hak-hak asasi perempuan sebagaimana diatur oleh Konvensi Perempuan dan Intruksi Presiden tentang Pengarusutamaan Gender. []

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Arto, Mukti, *Pembaruan Hukum Islam Melalui Putusan Hakim*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015.
- Aziz, Asmaeny, *Dilema Keterwakilan Perempuan dalam parlemen; Suatu Pendekatan Hukum yang Berperspektif Gender*, Yogyakarta: Rangkang Education, 2013.
- Hamidah, Tutik, *Fiqh Perempuan Berwawasan Keadilan Gender*, Malang: UIN Maliki Press, 2011.
- Handayani, Trisakti dan Sugiarti, *Konsep dan Teknik Penelitian Gender*, Malang: UMM Press, 2008.
- Hasyim, Syafiq, *Hal-hal yang Tak Terpikirkan tentang Isu-isu Keperempuanan dalam Islam*, Bandung: Mizan, 2001.
- Lapian, LM Gandhi, *Disiplin Hukum yang Mewujudkan Kesetaraan dan Keadilan Gender*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2012.
- Luhulima, Achie Sudhiarti (Ed), *Bahan Ajar tentang Hak Perempuan*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2006.
- Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 2003.
- _____ dan Pitlo, *Bab-bab tentang penemuan Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti dan Konsorsium Ilmu Hukum Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dan The Asia Foundation, 2013.
- Miles, Mathew dan Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, Jakarta: UI Press, 1992.
- Tamtiari, Wini, *Awig-awig Melindungi Perempuan dari Kekerasan?*, Yogyakarta: PSKK UGM dan Ford Foundation, 2005.
- Tanya, Bernard L., *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.
- Wahyudi, Muhamad Isna, *Pembaharuan Hukum Perdata Islam; Pendekatan dan Penerapan*, Bandung: Mandar Maju, 2014.

Widanti, Agnes, *Hukum Berkeadilan Jender, Aksi Interaksi Kelompok Buruh Perempuan dalam Perubahan Sosial*, Jakarta: Kompas, 2005.

Yasin, Nur, *Praktik Kawin Cerai Bawah Tangan di Kalangan Masyarakat Muslim Sasak di Kota Mataram*, Malang: UIN Maliki Press, 2008.

TESIS, DISERTASI, JURNAL DAN MAKALAH

Azizah, Ilham, "Analisis Perceraian dalam Kompilasi Hukum Islam", *Al Adalah*, Vol. X, No. 4 Juli 2012, <https://media.neliti.com/media/publications/57675-ID-analisis-perceraian-dalam-kompilasi-huku.pdf>, diakses tanggal 4 Oktober 2019.

Fitria, Vita dan Sun Choirol Ummah, "Peran Gender Suami Istri dalam Keluarga dan Kasus Cerai Gugat", *Jurnal Penelitian Humaniora*, Vol. 17, No. 1, April 2012: 43-60, <https://journal.uny.ac.id/index.php/humaniora/article/view/3082/2571>, diakses tanggal 5 Oktober 2019.

Hamzan Wahyudi. 2004, "Tradisi Kawin Cerai Masyarakat Adat Suku Sasak serta Akibat Hukum yang Ditimbulkan", *Tesis*, Program Pascasarjana, Universitas Diponegoro Semarang.

Julijanto, Muhammad, Masrukhin, Ahmad Kholis Hayatuddin, "Dampak Perceraian dan Pemberdayaan Keluarga Studi Kasus di Kabupaten Wonogiri", *Jurnal Buana Gender*, Vol. 1, Nomor 1, Januari-Juni 2016.

Muhib Rosyidi, Membumikan Teks Agama Ala Nahdlatul Ulama, *Journal of Qur'an and Hadith Studies*, Vol. 2, No. 1 (2013): 19-42, <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=298101&val=5917&title=Membumikan%20Teks%20Agama%20Ala%20Nahdlatul%20Ulama>, diakses tanggal 10 Juni 2016

Ni'mah, Zulfatun, "Perlindungan terhadap Hak Perempuan dalam Praktik Perceraian Mubaraah di Masyarakat Sasak Pulau Lombok", *Jurnal Al Muwazah*, PSG STAIN Pekalongan, Volume 2, Desember 2016.

- _____, "The Violation of Women's Right in the Unilateral Divorce on Sasak Community from Feminist Legal Theory", *Jurnal Al Ihkam*, Vol.13 No.1 Juni 2018, hlm: 27-48
- Muzakki, "Kawin Cerai Etnik Suku Sasak (Studi di Kecamatan Suralaga Lombok Timur)", *Jurnal Studi Masyarakat dan Pendidikan*, Volume I, Nomor 2, Desember 2018 (8-17).
- Trisanti Apriyani, "Merarik-Beseang :: Studi tentang Kawin Cerai dan Implikasinya pada Masyarakat Sasak di Desa Gelanggang, Kecamatan Sakra Timur, Kabupaten Lombok Timur", *Tesis, S2 Antropologi Universitas Gadjah Mada Yogyakarta*, 2004, http://etd.repository.ugm.ac.id/index.php?mod=penelitian_detail&sub=PenelitianDetail&act=view&typ=html&buku_id=25462, diakses tanggal 1 Desember 2015.
- Wahyudi, Ilham, "Faktor-faktor Dominan Terjadinya Perceraian di Lingkungan Yuridiksi Pengadilan Agama dari Perspektif Gender", *Tesis*, UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2019.
- Zuhrah, Fatimah, "Perempuan Menggugat: Telaah Perceraian Wanita Muslimah Berkarir di Kota Medan", *Jurnal Miqot*, Vol. XLII No. 2 Juli-Desember 2018, <https://media.neliti.com/media/publications/272956-none-c29a127e.pdf>, diakses tanggal 1 Oktober 2019.

WEBSITE DAN MEDIA MASSA

- "Biaya Poligami Rp 1 Juta di Lombok Timur Tetap Berlaku" <https://m.tempo.co/read/news/2014/10/14/058614258/biaya-poligami-rp-1-juta-di-lombok-timur-tetap-berlaku>, diakses tanggal 3 Maret 2016.
- "Mahsun Mahfudz, Rekonstruksi Mazhab Manhaji Nahdlatul Ulama Menuju Ijtihad Saintifik Modern", <http://tantawi-ushulfiqh.blogspot.co.id/2010/12/rekonstruksi-mazhab-manhaji-nahdlatul.html#>
- "Menguatkan Perspektif Korban di Kalangan Hakim Agama", <http://www.komnasperempuan.go.id/menguatkan-perspektif-korban-dikalangan-hakim-agama/>, diakses tanggal 25 Desember 2016
- "Sulteng Raih Juara Keluarga Sakinah Teladan, DIY Sabet Juara KUA Teladan 2015", <http://bimasislam.kemenag.go.id/post/berita/>

sulteng-raih-juara-keluarga-sakinah-teladan-diy-sabet-juara-kua-
teladan-2015#sthash.GiiJooe.dpuf, diakses tanggal 2 Juni 2016.

Kgs M. Daud, "Keluarga Sakinah dan Tipologinya", <https://sumsel.kemenag.go.id/file/file/TULISAN/ocsy1344310435.pdf>, diakses tanggal 2 Juni 2016

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan,
(Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1975 No. 12;
tambahan lembaran negara RI tahun 1975 No. 3050)

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan
Konvensi Penghapusan Segala bentuk Diskriminasi terhadap
Perempuan Lembaran Negara Republik Indonesia tahun
1984 Nomor 29)

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama
Lembaran Negara Tahun 2006 Nomor 22)

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan
Kehakiman, (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun
2009 tahun 157)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan
Kekerasan dalam Rumah Tangga, (Lembaran Negara
Republik Indonesia tahun 2004 Nomor 95)

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia,
(Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2004 tahun
165)

Intruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Penyebarluasan
Kompilasi Hukum Islam

Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan
Urusan Haji, Departemen Agama RI Nomor : D/71 /1999
tentang Petunjuk Pelaksanaan Pembinaan Keluarga Sakinah.

TENTANG PENULIS



ADE YAMIN adalah Peserta PIES Program tahun 2017-2018 dan kandidat Doktor pada Program Studi Politik Islam Universitas Muhammadiyah Jogjakarta. Menyelesaikan Magister Antropologi di Universitas Gadjah Mada dan Sarjana Antropologi di Universitas Cenderawasih Papua, dan Saat ini

Mengabdikan diri pada IAIN Fattahul Muluk Papua. Tertarik pada kajian kebudayaan, Agama dan Studi Minoritas, terutama pada kelompok Marginal di Papua. Beberapa karya Ilmiah sudah pernah dibuat, baik secara pribadi maupun bekerjasama dengan orang atau institusi antara lain; *Ijinkan Kami Memeluk Islam* (2011) *Ketika Perempuan Lupa* (2011), *Parcuku* (2012), *Islam Di Lembah Baliem Kabupaten Jayawijaya* (2013), *Orang Tobelo di Kampung Lemalas* (2014) *Being Minority In Papua* (2019), dan *Menjadi Muslim Papua* (2019), serta beberapa opini di media online; **FRANS NIRIGI**, *Isu "Bom" Lion Air JT 687 dan Melemahnya Solidaritas Papua* (2018), *"Dandenong"*, *Interfaith Religion, Hate Speech dan Toilet* (2018), *KPU RI dan Elegi Pemilu di Papua* (2018), *masih Perlukah etika kesopanan?* (2018). []



DAMANHURI, lahir di Sumenep, Madura. Pendidikan Sarjana (S1) diselesaikan pada Jurusan Ahwal Al-Syakhsyah Fakultas Syariah IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta (2000), Magister (S2) dengan konsentrasi Filsafat Islam pada Prodi Agama Filsafat Program Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta (2004), dan Doktor (2019) pada almamater yang sama dengan konsentrasi Studi Islam. Pada tahun 2018 mendapatkan beasiswa DFAT dalam program *Partnership in Islamic Education Scheme* (PIES). Penulis adalah Dosen Fakultas Syariah Institut Ilmu Keislaman Annuqayah (INSTIKA) Guluk-Guluk Sumenep dan menjabat sebagai wakil Rektor 1 bagian Akademik dan pengembangan Institusi (2019-2023). Selain mengajar, ia aktif menulis. Karya tulis yang pernah dipublikasi baik dalam bentuk jurnal ataupun buku, antara lain: *Ijtihad Hermeneutis Ekplorasi Pemikiran Asy-Syafi'i dari Kritik Hingga Pengembangan Metodologis* (Yogyakarta: Ircisod, 2016); *Hermeneutika al-Quran Fazlur Rahman*; *Tafsir Baru Memahami Teks Kitab Suci*, *Jurnal Esensia* Fakultas Ushuluddin IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, vol. VI/II/2002); *Mempertimbangkan Kembali Pemikiran Gus Dur bagi Kontekstualisasi Ajaran Islam Di Indonesia*, (*Jurnal Millah*, UII Yogyakarta, Vol. III, No. 1, Agust 2003); *Beyond Cosmology: Wajah Baru Agama di Barat*, (*Jurnal 'Anil Islam*, INSTIKA Guluk-Guluk, Vol. 1 No. 1, Jan-June 2008); *Digitalisasi Pendidikan: Antara Pemberdayaan dan Keharusan*, (*Jurnal Edukasi*, Kabupaten Sumenep, Vol. 2 No. 1, 2008); *Antara yang Bermoral dan Tidak Bermoral (Suatu Kajian Terhadap Perspektivisme Filsafat Moral Nietzsche)*, (*Jurnal Dimensi*, Universitas Trunojoyo Madura, Volume 2, No. 3, July 2010); *Ijtihad-Bayani al-Syafi'ie: Istinbath al-Hukm Melalui Teks*, (*Jurnal 'Anil Islam*, INSTIKA Guluk-Guluk, Vol. 3 No. 2, Des. 2010); *Integrasi Pajak-Zakat: Refleksi Pemikiran Fiqh Transformatif Masdar*, (*Jurnal Ilmu Syariah AL-Maslahah*, STAIN Pontianak, Volume 7 No. 2, April 2012); *Islam, Keindonesiaan, dan Kemanusiaan Telaah Pemikiran Ahmad Syafii Maarif*, (*Jurnal Ilmu-Ilmu Islam AL-BANJARI*, Pascasarjana IAIN

Antasari Banjarmasin, Vol. 14, No. 1, Jan-June 2015); Relasi Sains dan Agama Studi Pemikiran Ian G. Barbour, (Jurnal Filsafat dan Pemikiran Islam, *REFLEKSI*, Vol. 15, No. 1, Jan 2015); kitab Kuning: Warisan Keilmuan Ulama dan Kontekstualisasi Hukum Islam Nusantara, (*Anil Islam Jurnal Kebudayaan dan ilmu Keislaman*, Vol. 10, No. 2 (2017). []



MUFLIHA WIJAYATI adalah tenaga pengajar di Fakultas Syariah IAIN Metro Lampung. Pendidikan S1 dan S2 ditempuh di Fakultas Syariah UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta dengan konsentrasi Hukum Keluarga. Kini sedang menempuh studi S3 nya di UIN Sunan Gunung Djati Bandung, di program studi yang sama. Penerima Beasiswa Patnership in Islamic Education Scholarship (PIES) ini, konsisten menulis dan meneliti mengenai isu-isu Hukum Keluarga, Perempuan dan Anak. Ketertarikannya terhadap isu-isu gender semasa kuliah semakin menguat setelah mengikuti short-course penelitian dalam perspektif gender yang diselenggarakan PSKG UI-Kementerian Agama di tahun 2010. Riset dan karya tulis yang sudah dipublikasikan di antaranya; “Peran Negara dalam Mewujudkan Keluarga Sakinah: Implementasi Peraturan Dirjend Bimas Islam No. Dj. II/491 Tahun 2009 tentang Suscatin di KUA se Kota Metro” (Penelitian tahun 2014), “Optimalisasi Peran Pengadilan Agama Sebagai Pengadilan Keluarga di Indonesia: Kritik atas Penyelesaian Perkara KDRT di Pengadilan Agama” (Penelitian tahun 2015), “Equality Gender in Islamic Higher Education: The Implementation of Gender Mainstreaming Strategy in State Islamic College of Jurai Siwo Metro” (Penelitian tahun 2016), dan “Abortion Caused by Unwanted Pregnancy: The Discussion Between Pro-Live and Pro-Choice” (Artikel dalam Analisis Jurnal Pemikiran Islam 2015). Saat menjalani program PIES, di forum CILIS conference, telah mempresentasikan paper tentang “Justice Brokers” in the Religious Court: Women’s Liminality Facing the Divorce Process in Lampung

Indonesia (Paper Presentation in CILIS Posgraduate Conference-The University of Melbourne 2018). []



NIKMATULLAH adalah dosen UIN Mataram dan alumni PIES 2018. Dia minat pada kajian gender, perdamaian, dan tradisi lokal. Beberapa riset yang telah dilakukan adalah Penguatan Kebijakan Kegiatan Pembinaan Kesiswaan dalam Memperkuat Kebinekaan dan Kehidupan Inklusif di Sekolah Menengah di Kota Denpasar Bali (2017); Kontekstualisasi Hadis-hadis Pernikahan dalam Tradisi Islam Sasak: Nyongkolan di Lombok (2015); Konsep Mahar dan Dampaknya terhadap Keluarga dalam Masyarakat Sasak (2013); Resistensi Perempuan: Kisah 3 Perempuan Kepala Keluarga dalam Budaya Patriarki di Lombok (2012); Peran KUA dalam Mengatasi Praktik Kawin-Cerai di Lombok NTB (2011); Pemenuhan Hak-hak Konstitusional Perempuan di Aceh: Kasus Qanun Khalwat (2009). Beberapa tulisan yang sudah dipublikasi adalah Menjaga Benteng Kebinekaan di sekolah: Studi kebijakan OSIS di Kota Padang, Kab. Cirebon, Kab. Sukabumi, Kota Surakarta, Kota Denpasar, dan Kota Tomohon, Maarif Institute, PPIM UIN Jakarta, Convey Indonesia, dan UNDP (2018); "Islam Multikultural: Pengalaman Menjadi Muslim di Australia" dalam Islam Kontemporer di Indonesia dan Australia, PPIM UIN Jakarta dan Australia Global Alumni (2017); "MEP Bagian dari Universitas Kehidupanku" dalam Hidup Harmoni di Negeri Multikultural, Gramedia dan Forum Alumni MEP (2017); "Kontekstualisasi Hadis Pernikahan dalam Tradisi Islam Sasak: Nyongkolan di Lombok" dalam Dari Indonesia untuk Dunia: Kumpulan Hasil Penelitian Pasca Short Course Methodology Penelitian, Direktorat Pendidikan Tinggi Islam, Dirjen Diktis Kemenag RI (2016); Andy Yentriyeni (Edt.), Atas Nama Otonomi Daerah: Diskriminasi Institutional dalam Negara Bangsa Indonesia, Jakarta: Komnas Perempuan (2010); Atun Wardatun (Edt.), Jejak Gender dalam Budaya Mbojo, Samawa, and Sasak, Mataram: PSW IAIN Mataram (2009);

Tuti Harwati (Edt.), Mendobrak Tradisi: Transformasi Hukum Keluarga dalam Masyarakat Sasak Lombok, Mataram: PSW IAIN Mataram (2008). Dia pernah mengikuti beberapa shortcourse di luar negeri, seperti Patnership in Islamic Education Scholarship di Australian National University Australia (2018); Shortcourse on Research Methodology di Leiden University Belanda (2015); International Human Rights Training Program di John Abbot College Quebec Kanada (2011); Australia Indonesia Young Moslem Leader Exchange Program Australia (2010); Leadership Training on Gender, Sexuality and Health di Mahidol University Thailand (2009); Exchange Program on Religion and Society: a Dialogue Between Indonesia and USA, Amerika (2008) []



NORMAN OHIRA, lahir 15 November 1979 di Desa Betung Kuning Hiang, Kecamatan Sitinjau Laut, Kabupaten Kerinci. Setelah menamatkan SD di Betung Kuning dan MTsN Penawar, melanjutkan sekolah di MAPK PGAI Padang tamat tahun 1997. Selanjutnya melanjutkan studi pada Jurusan Tafsir Hadis

Fakultas Ushuluddin IAIN Imam Bonjol Padang lulus Maret 2001. Memperoleh beasiswa supersemar 1999-2000. Beasiswa Yayasan waqaf 2000. Juni 2001 melanjutkan studi pada Program Pascasarjana IAIN Imam Bonjol Konsentrasi Sejarah Peradaban Islam dengan memperoleh beasiswa S2 Ditpertaiss DEPAG RI 2001, lulus Oktober 2003. Pada September 2010 melanjutkan studi S2 Penelitian dan Evaluasi Pendidikan (PEP) di Pascasarjana UNP Padang dengan beasiswa BPPS Kemendiknas, lulus Januari 2013. Pada September 2015 melanjutkan studi S3 Pengkajian Islam Konsentrasi Sejarah Peradaban Islam di SPS UIN Jakarta dengan beasiswa MORA Scholarship Kemenag RI. Selesai pada September 2019. Tahun 2018 sebagai mahasiswa Program PIES (Partnership in Islamic Education Scholarship) di ANU Coral Bell School of Political and Social, Canberra. Kerjasama Australian National University (ANU) dengan DIKTIS Kemenag RI. Pernah mengajar

di MA-PGAI Padang tahun 2000-2001, bekerja sebagai pemandu program Masailul Fiqhyah pada Radio Padang FM tahun 2000. Tahun 2004 mengabdikan pada STIT YPI Kerinci dan STAIN Kerinci sebagai dosen luar biasa. Tahun 2005-2017 diangkat menjadi dosen tetap pada Jurusan Tarbiyah STAIN Kerinci. Tahun 2017 diangkat menjadi dosen pada Fakultas Ushuluddin, Adab dan Dakwah (FUAD) IAIN Kerinci sampai sekarang. Pengalaman jabatan pernah menjadi Ketua Prodi Tadris Biologi Jurusan Tarbiyah STAIN Kerinci tahun 2008-2011 dan menjadi Sekretaris Jurusan PAI pada STIT YPI Kerinci tahun 2008-2012. Penulis sekarang tinggal di Jl. Muradi, Desa Koto Keras, Kecamatan Pesisir Bukit, Kota Sungai Penuh bersama isteri Jusna Yenti, Amd.Keb, dan seorang puteri Qentira Qumil Layali. Penulis dapat dihubungi melalui email: ohira.norman@yahoo.com []



ZULFATUN NI'MAH, lahir di Cilacap, 17 Desember 1979, menempuh pendidikan S1-nya di Fakultas Syariah Institut Agama Islam Imam Ghazali Cilacap, selesai tahun 2004. Kemudian melanjutkan ke jenjang S2 di Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, lulus tahun 2006. Tahun 2017 berhasil menyelesaikan pendidikan S-3 nya di Program Doktor Ilmu Hukum UGM. Pada tahun 2014, ia berkesempatan menempuh Intensive Academic Course Research Methodology di Western University of Sydney selama satu bulan, dan pada tahun 2018 mendapat beasiswa dari AusAid untuk menempuh Partnership in Islamic Education Scholarship selama dua semester di The Australian National University Canberra. Sehari-hari, ia aktif menjadi dosen di Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum IAIN Tulungagung. Selain mengajar dan membimbing mahasiswa, ia mendedikasikan dirinya pada bidang penelitian, khususnya hukum dari perspektif gender untuk kemudian dituangkan dalam karya tulis ilmiah. Beberapa karya tulis yang telah dipublikasikan adalah; *Persepsi Urang Sumando* tentang Keadilan dalam Perkawinan dan

Kewarisan (Studi Kasus di Masyarakat Minangkabau Sumatera Barat) (*Jurnal Antarbudaya*, Pusat Studi Asia Pasifik UGM Yogyakarta, 2009), Fiqh Perubahan, Suatu Upaya untuk Mengisi Kekosongan dan Keusangan Fiqh Perempuan (*Jurnal Muwazah*, IAIN Pekalongan, 2010), Kebijakan Penutupan Rumah Makan di Bulan Ramadhan dalam Perspektif Gender (*Jurnal Stugi Gender Indonesia*, IAIN Sunan Ampel Surabaya, 2011), Efektivitas Penegakan Hukum Kekerasan Dalam Rumah Tangga di Indonesia (*Jurnal Mimbar Hukum*, Fakultas Hukum UGM Yogyakarta, 2012), Sikap Perempuan Miskin terhadap Hukum yang Berpihak pada Perempuan (Studi pada Ibu dari Anak di Luar Nikah di Kabupaten Cilacap) (*Jurnal Muwazah* IAIN Pekalongan, 2014), Perlindungan terhadap Kepentingan Perempuan dalam Perceraian Mubaraah di Masyarakat Sasak Pulau Lombok (*Jurnal Muwazah*, IAIN Pekalongan 2016), Praktik Perceraian Sepihak pada Masyarakat Sasak di Pulau Lombok (*Jurnal Asy Syir'ah*, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta), dan *The Violation on Women's Rights in the Unilateral Divorce in Sasak Community From A Feminist Legal Theory* (*Jurnal al-Ihkam*, IAIN Madura, 2018). Buku yang pernah ditulisnya antara lain *Sosiologi Hukum Sebuah Pengantar* (Teras, Yogyakarta, 2008).
[]



Islam Indonesia: Dialektika Agama, Budaya, dan Gender adalah buku keenam dalam seri PIES (*Partnership in Islamic Education Scheme*). Buku ini menyajikan penelitian mutakhir tentang beragam aspek Islam di Indonesia. Rangkaian penelitian yang dilakukan terkait erat dengan masalah-masalah yang sangat penting bagi Islam Indonesia kontemporer, baik itu soal hukum Islam, identitas, budaya, dan pernikahan.

Kualitas penelitian yang disajikan dalam buku ini menjadi bukti sahih atas ketekunan dan kerja keras para penulisnya, sehingga memberikan dampak tidak hanya bagi program, tetapi juga kemungkinan pengembangan akademik serta studi lebih luas di negara lain dan dalam lingkungan universitas yang berbeda. Kami senang untuk merekomendasikan buku ini kepada Anda dan sangat yakin bahwa siapa pun yang membaca bab-bab dalam buku ini akan mendapatkan wawasan baru dan berharga tentang Islam Indonesia.

Greg Fealy and Sally White

Department of Political and Social Change
Coral Bell School of Asia Pacific Affairs
ANU College of Asia and the Pacific

Sosial Budaya

ISBN 978-623-7177-46-3



9 786237 177463