



LAPORAN PENELITIAN
A/P3M/001/2015

**OPTIMALISASI PERAN PENGADILAN AGAMA SEBAGAI
PENGADILAN KELUARGA [FAMILY COURT]
DI INDONESIA**

(Kritik atas Penyelesaian Perkara KDRT dan KDRT)

Penelitian Individual Dosen

Peneliti :
Mufliha Wijayati, M.S.I

**PUSAT PENELITIAN DAN PENGABDIAN PADA MASYARAKAT
SEKOLAH TINGGI AGAMA ISLAM NEGERI (STAIN)
JURAI SIWO METRO
TAHUN 2015**



LAPORAN PENELITIAN

A/P3M/N0. 001/2015

OPTIMALISASI PERAN PENGADILAN AGAMA SEBAGAI PENGADILAN KELUARGA [FAMILY COURT] DI INDONESIA

*(Kritik atas Penyelesaian Perkara KDRT di Pengadilan
Agama)*

Penelitian Individual Dosen

Peneliti:

Mufliha Wijayati, M.S.I

**PUSAT PENELITIAN DAN PENGABDIAN
PADA MASYARAKAT (P3M)
SEKOLAH TINGGI AGAMA ISLAM NEGERI
(STAIN) JURAI SIWO METRO**

2015

Judul : **OPTIMALISASI PERAN
PENGADILAN AGAMA SEBAGAI
PENGADILAN KELUARGA
[*FAMILY COURT*] DI INDONESIA:
(*Kritik atas Penyelesaian Perkara KDRT
di Pengadilan Agama*)**

Peneliti : Mufliha Wijayati, M. SI
NIP : 19790207 200604 2 001
Pangkat/Gol : Penata Muda TK I/IIIc
Jabatan : Lektor
Unit Kerja : STAIN Jurai Siwo Metro
Jenis Penelitian : Individual
Waktu Penelitian : 6 (Enam) bulan
Sumber Dana : DIPA STAIN Jurai Siwo Metro 2015
Jumlah Dana : Rp. 15.410.000, -

Mengetahui,
Kepala P3M,



Drs. Zuhairi, M. Pd.

NIP. 19620612 198903 1 006

Metro, September 2015
Peneliti

Mufliha Wijayati, M. SI

NIP.197902072006042001

KATA PENGANTAR

Ungkap syukur terlantun kehadiran Ilahi, Dzat Maha Tunggal Yang senantiasa menuntun Penulis menggerakkan pena untuk misi pengetahuan, *Alladzi 'allama bi al qalam*. Doa dan salam senantiasa teriring keharibaan Rasul akhir zaman, Muhammad saw. yang telah mewarisi tradisi keilmuan adiluhung, semoga *uswah hasanah* nya dapat kita contoh di dalam menapaki titah Tuhan.

Dengan tertatih penelitian **Optimalisasi Peran Pengadilan Agama Sebagai Pengadilan Keluarga [Family Court] di Indonesia (Kritik atas Penyelesaian Perkara KDRT di Pengadilan Agama)** dapat dipungkasi dengan ucap Alhamdulillah. Peradilan agama adalah pranata sosial umat Islam Indonesia yang dalam sejarahnya mengalami pasang surut dan penuh dinamika. Perkembangan mutakhir pasca reformasi menunjukkan perkembangan yang cukup positif. Reformasi kelembagaan menjadi satu atap (*one roof*) di bawah Mahkamah Agung dan perluasan kompetensi adalah beberapa hal positif bagi Peradilan Agama menjadi lembaga peradilan yang modern.

Dalam upaya penegakan hukum di ranah hukum keluarga riset ini mengidentifikasi beberapa kendala yustisial yang dihadapi oleh Peradilan Agama terutama dalam menangani perkara KDRT yang menjadi fokus penelitian ini. Dari hasil pembacaan terhadap penanganan perkara KDRT, penelitian ini mencoba membaca peluang terbentuknya peradilan keluarga sebagai peradilan khusus di Peradilan Agama.

Kiranya, sudah menjadi kepatutan, bila Saya harus mengeja deretan nama yang telah membuat karya ini purna.

1. Prof. Dr. Hj. Enizar, M. Ag. Ketua STAIN Jurai Siwo Metro, *Terimakasih atas kesempatan dan dukungan material yang telah STAIN Jurai Siwo Metro berikan.*

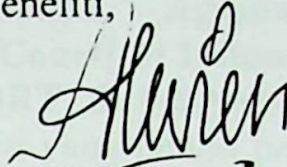
2. *Ustadzati al-Umm.*, Dra. Hj. Siti Nurjanah, M. Ag. yang telah mengawali proses penelitian ini.
3. Bapak Drs. Zuhairi, M. Pd, dan Ayahanda Drs. H. A. Jamil, M. Sy. terimakasih, bahwa cakrawala dunia riset di Perguruan Tinggi dibentangkan saat saya diberi kesempatan untuk mengikuti pendidikan singkat tentang penelitian arkeologi keagamaan di Badan Diklat Kementerian Agama Ciputat tahun 2009 dan 2010. Buat saya, pengalaman ini sangat luar biasa.
4. *The Man Behind the Scene*, Kamran As'at Irsyady, meski waktu untuk berdiskusi sudah terbagi, tapi tradisi menulis ini sudah kau 'paksakan' sejak awal. Terimakasih.
5. My little Zee Zee, kalian adalah guru yang paling *amazing*. maafkan jika hak kalian terampas. Yakinlah kalian adalah anak-anak hebat yang pada saatnya nanti akan memahami bahwa segala sesuatu harus diperjuangkan dan butuh pengorbanan.
6. Kolega dosen, Dr. Hj. Tobibatusaadah, M. Ag, (Terima kasih atas kritik konstruktif saat draf riset ini didiskusikan), teman-teman seperjuangan di Cibiru, Uni Sri Yunarti, Kyai Nasrullah, Ajengan Agus Syuhada, dan Dr. Aden (Terimakasih karya ini bermula dari diskusi kelas kita yang sangat *gayeng*).
7. Penghargaan setinggi-tingginya Saya persembahkan kepada, Para Hakim (Ibu Ulfa Fithriyani [PA Kefamenanu], Ade Firman Fathoni [PA Kota Agung], Bapak Nur Syafiudin [PA Malang]) Ananda Athya Kirana [PA Mentok Kepulauan Bangka], Masyhuri [PA Krui]. Terimakasih Bapak/ibu dan ananda telah menjadi guru tempat Saya menggali informasi.
8. *Bil Khusus*, para enumerator penelitian ini, Siti Fatimah, M. Sy, Khoirunnisa, S. Pd.I, dan Tri Puspita Sari, S. Sy, ini adalah kerja keras kalian.

Tentu ada sederet nama rekan, handai tolan, yang luput disebut. Kepada mereka, kami haturkan banyak terimakasih.

Semoga apa yang disajikan dari hasil penelitian ini dapat bermanfaat dan atas segala kekhilafan mohon dimaafkan

Metro, September 2015

Peneliti,



Mufliha Wijayati, M. SI

NIP. 19790207 200604 2 001

PERTANYAAN KEASLIAN DAN KEORISINALAN

Dengan ini Saya,

Nama : Mufliha Wijayati, M. S.I

NIP : 197902072006042001

Menyatakan bahwa penelitian yang saya buat dengan judul **Optimalisasi Peran Pengadilan Agama Sebagai Pengadilan Keluarga [Family Court] di Indonesia (Kritik atas Penyelesaian Perkara KDRT di Pengadilan Agama)** adalah asli penelitian saya sendiri yang belum pernah diteliti sebelumnya. Naskah yang ada dalam penelitian ini secara keseluruhan adalah hasil karya sendiri kecuali pada bagian yang dirujuk sumbernya.

Metro, September 2015

Saya yang menyatakan,



Mufliha

Mufliha Wijayati, M. S.I

NIP. 19790207 200604 2 001

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN	vi
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR LAMPIRAN	ix
ABSTRAK.....	x

BAB I PENDAHULUAN	1
A.Latar Belakang Masalah	1
B. Identifikasi Masalah	8
C. Rumusan Masalah	9
D. Tujuan Penelitian.....	9
E. Manfaat Penelitian.....	10
F. Penelitian Yang relevan... ..	10

BAB II KERANGKA TEORI	14
A. Telaah Konseptual.....	14
1. Pengadilan Agama dan Pengadilan Keluarga	14
2. Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) Dan Peran PA dalam Perkara KDRT	17
B. Kerangka Teori.....	23

BAB III METODOLOGI PENELITIAN.....	36
1. Jenis dan Sifat Penelitian.....	36
2. Teknik Pengumpulan Data	36
3. Teknis Analisis Data dan Pendekatan	38

BAB V TEMUAN PENELITIAN	40
A. Peradilan Agama dalam Lintas Sejarah.....	40
B. Penanganan Perkara KDRT di Beberapa Pengadilan Agama di Indonesia	45

C. Problem Yuridis Penanganan KDRT Di Pengadilan Agama.....	53
1. Kendala Bidang Kelembagaan dan Kompetensi Peradilan Agama	53
2. Kendala Hukum Formil.....	55
3. Kendala Hukum Materiil.....	58
D. Membaca Peluang Terbentuknya Pengadilan Keluarga di Indonesia	59
1. Inventarisasi Hukum Tentang UU Kehakiman dan Sistem Peradilan di Indonesia	59
2. Pengadilan Keluarga di Negara-Negara lain	62
E. Optimalisasi Peran Pengadilan Agama Sebagai Peradilan Keluarga.....	64
BAB V PENUTUP	70
A.Simpulan.....	70
B.Rekomendasi	72
DAFTAR PUSTAKA	73

DAFTAR LAMPIRAN

Instrumen Pengumpul Data

Biodata Peneliti dan Enumerator

UU PKDRT

Dokumentasi Kegiatan Penelitian

ABSTRAK

Penelitian ini berusaha mengungkap bagaimana penanganan perkara KDRT di Pengadilan Agama. Pertanyaan riset berikutnya diajukan untuk mengidentifikasi kendala yang dihadapi Pengadilan Agama dalam upaya penegakan hukum dalam perkara KDRT. Dan bagaimana upaya optimalisasi peran Pengadilan Agama sebagai Pengadilan Keluarga dalam menyelesaikan perkara-perkara KDRT.

Untuk menjawab pertanyaan riset tersebut, digunakan beberapa teori. Pada level *grand theory* digunakan teori keadilan untuk memayungi tujuan dari penegakan hukum. *Feminist legal theory* didayagunakan sebagai *middle theory* untuk mengidentifikasi dan mengkritik penanganan perkara KDRT di PA. Pada level *Aplicative theory*, peluang terbentuknya pengadilan keluarga dibaca dengan menggunakan teori hukum murni Hans Kelsen.

Isu ini penting, karena menjadi bagian dari reformasi hukum bidang peradilan. Reformasi itu dilakukan pada level kelembagaan, hukum formil, dan bidang hukum materiil. Upaya penegakan hukum (*law enforcement*) bidang hukum keluarga dan lebih khusus pada penanganan perkara KDRT.

Berdasarkan kajian yang dilakukan, berikut adalah beberapa temuan berkaitan dengan optimalisasi peran Pengadilan Agama sebagai Pengadilan Keluarga:

1. Pengadilan Agama dalam menangani perkara KDRT memberikan pelayanan hukum dalam batas kewenangannya. Layanan pencegahan dilakukan melalui penasehatan dan mediasi. Layanan perlindungan hukum bagi korban diberikan melalui fasilitas Ruang Pelayanan Khusus (RPK), pemberian putusan sela jika diminta, dan memberikan putusan akhir perkara. Pada peran atau tugas untuk menjaga keutuhan rumah tangga, Pengadilan Agama mengupayakan perdamaian dan mediasi sampai pada tahapan ikrar talak.

2. Ada beberapa kendala yustisial yang dihadapi Pengadilan Agama dalam menangani perkara KDRT, yaitu pada kendala kewenangan keperdataan semata, kendala formil dalam beracara, dan kendala hukum materiil.
3. Peran Pengadilan Agama sebagai Pengadilan keluarga dapat dioptimalkan melalui pembentukan peradilan keluarga sebagai peradilan khusus di bawah pengadilan agama. Peningkatan kapasitas, kompetensi dan sensitifitas para hakim adalah sebuah upaya agar para hakim mau dan mampu berijtihad untuk melakukan terobosan dan menemukan hukum *beyond the text*. Di samping itu, RUU HMPA adalah sebuah harapan bagi peradilan agama untuk memiliki payung hukum yang *legitimate*. Dalam RUU HMPA pengadilan agama diberi kewenangan untuk 'menghukum' pelaku pelanggaran hukum keluarga termasuk pelaku KDRT

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Peradilan Agama adalah salah satu dari pelaksana kekuasaan kehakiman bagi pencari keadilan yang beragama Islam mengenai perkara perdata tertentu. Dalam UU No. 14 Tahun 1970 Pasal 10 ayat (1) ditegaskan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh pengadilan dalam lingkungan; Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara. UU ini diamandemen melalui Undang Undang Nomor 4 Tahun 2004, Tentang Kekuasaan Kehakiman, dan Keputusan Presiden Nomor 21 Tahun 2004, sebagai Pelaksana UU No. 4 Tahun 2004. Kehadiran UU ini membawa perubahan besar pada Lembaga Pengadilan Agama, karena sejak tanggal 30 Juni 2004 kelembagaan PA resmi berada satu atap di bawah MA bersama dengan 3 Lembaga Peradilan lain.¹

Secara lebih rigid regulasi tentang Peradilan Agama dituangkan dalam UU No. 7 Tahun 1989 yang mengatur susunan Organisasi, kekuasaan, hukum acara, kedudukan para hakim, dan segi-segi administrasi lain pada Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama.² UU tentang Peradilan Agama juga telah diperbarui melalui UU No. 3 tahun 2006 berkaitan dengan perluasan kekuasaan Pengadilan Agama untuk menangani sengketa ekonomi syariah. Tahun 2009 reformasi di Pengadilan Agama masih berlanjut dan perubahan dan penataan organisasi Pengadilan Agama tertuang dalam UU No. 50 tahun 2009.

¹ Lihat UU No 4 tahun 2004.

² Departemen Agama RI, *Sketsa Peradilan Agama*, (Jakarta: Dirjen Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, Direktorat Pembinaan Badan Peradilan agama Islam, 2000), h. 14

Dalam sejarahnya, Peradilan Agama di Indonesia lahir dan berkembang seiring dengan perkembangan Islam di Indonesia. Peradilan agama dalam wujud kelembagaan yang sangat sederhana muncul pada masa kerajaan Islam di Nusantara. Compendium Freijer, Kitab Muharrar, Pepakem Cirebon, Sirat al-Mustaqim, Sabil al-Muhtadin merupakan buku-buku rujukan yang dijadikan pedoman untuk menyelesaikan sengketa/perkara yang terjadi di antara umat Islam.³ Pada masa kolonial Belanda, Peradilan Agama dengan nama *Priesterraad* (Pengadilan Pendeta) berada dalam pengawasan dan kontrol Belanda melalui teori Receptie Snouck Horgonje yang membatasi kewenangan PA.

Pascakemerdekaan, eksistensi hukum Islam secara umum termasuk di dalamnya lembaga Peradilan Agama, mengalami perkembangan yang cukup berarti. Perkembangan tersebut antara lain; *Pertama*, eksistensi Pengadilan Agama secara yuridis semakin mantab dan setara dengan lembaga peradilan lainnya.⁴ *Kedua*, tidak ada lagi ketentuan Fiat eksekusi yang mengharuskan setiap putusan Pengadilan Agama terlebih dahulu dikukuhkan oleh Pengadilan Negeri berdasarkan UU No. 7 Tahun 1989 yang mengamanatkan adanya Juru Sita di Lingkungan Pengadilan Agama.⁵ *Ketiga*, Ketersediaan hukum material tertulis yang disusun secara sistematis dengan bahasa dan peraturan perundang-undangan yang menjadi pegangan para hakim dalam memutus perkara, meskipun masih dalam bentuk Inpres.⁶ Upaya meningkatkan status KHI dalam bentuk RUU HMPA masuk daftar *longlist* prioritas pembahasan prolegnas

³ Ahmad Rafiq, Cet.VI, *Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003), h. 13-15.

⁴ Muhammad Daud Ali, *Hukum Islam dan Peradilan Agama (Kumpulan Tulisan)*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1997), h. 57.

⁵ Ahmad Rofiq, *Hukum Islam di Indonenesia.*, h. 38-39

⁶ Muhammad Daud Ali, *Hukum Islam dan Peradilan Agama.*, h. 210-212

2014-2019. *Keempat*, secara kelembagaan tidak adalagi dualisme pembinaan lembaga peradilan; di Mahkamah Agung dan Kementerian Agama.⁷ Seiring dengan tuntutan reformasi di segala bidang, Peradilan Agama terus berbenah untuk menjadi lembaga peradilan yang berwibawa, bermartabat dan terhormat sehingga mampu memberikan pelayanan hukum secara prima bagi masyarakat pencari keadilan. Pembinaan Pengadilan Agama (PA) baik dalam ranah administrasi maupun yustisial telah disatukan di bawah naungan Mahkamah Agung (MA).

Pada masa reformasi, perubahan signifikan menyangkut kewenangan Peradilan Agama, secara konstitusional diperoleh melalui UU No. 3 Tahun 2006 sebagai perubahan atas UU No. 7 Tahun 1989. UU ini merupakan UU organik akibat adanya UU No. 4 Tahun 2004 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Pengadilan. Pasal 2 UU No. 3 tahun 2006 menegaskan, "Peradilan Agama adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam mengenai perkara tertentu." Dengan penegasan kewenangan ini, dimungkinkan menyelesaikan perkara kaitannya dengan persoalan pidana.⁸ Berdasarkan UU No 3 tahun 2006, kewenangan Pengadilan Agama pun diperluas pada ranah sengketa Ekonomi Syariah.⁹

Di Indonesia Pengadilan Agama (PA) dan Pengadilan Negeri (PN) yang memutus perkara sengketa perkawinan/keluarga dianggap sebagai "pengadilan keluarga" ("*family court*") sebagaimana eksistensi pengadilan keluarga di beberapa Negara lain. Dirjen Badilag Wahyu Widiana menyatakan bahwa pada dasarnya tidak salah bila orang mengatakan pengadilan agama adalah

⁷ Departemen Agama RI, *Sketsa Peradilan Agama*, h. 16.

⁸ Pasal 1,2 dan 49 UU No. 7 tahun 1989. Lihat juga A. Mukti Arto, *Praktek Perkara Perdata Pada Pengadilan Agama*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1996), h. 2.

⁹ Pasal 49 huruf (i) UU No. 3 tahun 2006

Family Court-nya Indonesia. Sebab hampir 97 % perkara yang ditangani pengadilan agama adalah masalah keluarga, dan perceraian menjadi perkara dengan rating paling tinggi.¹⁰ Secara keseluruhan, perkara yang ditangani MA, 50 % nya adalah perkara perceraian disusul perkara pidana 33 %.¹¹ Artinya mayoritas perkara yang ditangani pengadilan agama berkaitan dengan perkara perceraian, terutama perkara cerai gugat¹² dengan motif dan alasan yang beragam. Namun demikian, Pengadilan Agama tidak memiliki wewenang menerima, memeriksa, dan memutus tindak pidana yang berkaitan dengan persoalan keluarga seperti KDRT, atau penipuan dan pemalsuan dokumen pernikahan. Pengadilan Agama hanya menangani masalah perdata, seperti perceraian, harta bersama, hak asuh anak, dan sengketa ekonomi syariah.

Kenyataan menunjukkan bahwa Pengadilan Agama sebagai ‘Pengadilan Keluarga’ dan pengadilan umum yang berwenang menangani perkara pidana belum benar-benar menyelesaikan secara tuntas masalah-masalah terkait dengan perkawinan dan keluarga. Pengadilan keluarga idealnya bisa menjadi pengadilan yang dapat menyelesaikan masalah keluarga, bukan sekedar memutus perkaranya saja, namun mampu memberikan rasa keadilan, pemenuhan hak litigan, dan perubahan negatif pelaku dengan pendekatan kekeluargaan.

Dalam putusan perkara cerai gugat, ketika penggugat mengajukan cerai berikut dengan tuntutan hak nafkah, gono gini, hak asuh anak, dan hak nafkah anak sebagai materi

¹⁰ Di Pengadilan Agama Kota Metro, dari 977 perkara yang diputus, 900 nya atau 92,12 % nya adalah perkara perceraian.

¹¹ Data diolah dari www.badilag.net diakses tanggal 15 Maret 2015.

¹² Cerai gugat adalah jenis perkara gugatan yang diajukan oleh pihak istri yang menuntut suami untuk mengikrarkan talak (menceraikannya). Adapun jenis yang kedua adalah cerai talak; permohonan yang diajukan oleh suami pada pengadilan untuk menceraikan istrinya.

gugatan, maka majelis hakim akan memeriksa dan memutus perkaranya sekaligus dalam putusan cerainya. Namun seringkali, ketika cerai gugat diajukan, kondisi keluarga sudah sangat akut, sehingga yang diinginkan oleh litigan adalah segera keluar dari kemelut keluarga, tanpa mempertimbangkan hak-hak hukum dan hak materiil yang bisa didapatkan. Kondisi inilah yang mendorong litigan untuk mengajukan materi gugatan secara minimalis sekedar mengajukan cerai gugat, sehingga tidak ada jaminan hak-hak yang selayaknya diterima. Secara konvensional, hakim memang dilarang untuk memutus perkara melampaui materi gugatan litigan (*ultra petitum*), sehingga saat hakim memutus perkara, hanya perkara cerailah yang diputus sebagaimana materi gugatannya.¹³ Adapun jika kemudian hari terjadi sengketa harta gono gini atau sengketa hak asuh anak pasca perceraian, maka masing-masing yang berkepentingan harus mengajukan kembali gugatan ke Pengadilan Agama dengan materi gugatan/permohonan yang berbeda.¹⁴ Tentu saja kondisi ini tidak sejalan dengan idealita penyelesaian perkara di pengadilan dengan asas sederhana, hemat, dan cepat.¹⁵

Jika pun perkara-perkara lain yang berkaitan dengan hak kebendaan seperti hak nafkah iddah atau nafkah bagi anak yang dalam pengasuhan ibu dimasukkan dalam materi gugatan, atau menjadi bagian dari putusan perkara perceraian, problem yang muncul adalah bagaimana putusan ini dapat dieksekusi. Jika tergugat/termohon mangkir dari

¹³ Pasal 118 ayat [1] HIR dan Pasal 142 R.Bg yang menyatakan bahwa ruang pokok sengketa ditentukan oleh pihak yang berkepentingan, bukan hakim. Lihat Mukti Arto, *Praktek Perkara Perdata*, h. 11.

¹⁴ Disarikan dari makalah Mufliha Wijayati, "Perempuan dalam Persidangan: Analisis Putusan Perkara Cerai Gugat Akibat Kekerasan dalam Rumah Tangga (KDRT) di Pengadilan Agama Kota Metro" dipresentasikan dalam forum *Seminar Nasional "Jaringan dan Kolaborasi untuk Mewujudkan Keadilan Gender"* 10-13 Februari 2015 Gedung Pusat Studi Jepang, Kampus Universita Indonesia Depok.

¹⁵ Mukti Arto, *Praktek Perkara Perdata*, h.10.

kewajiban membayar nafkah iddah atau nafkah anak. Kesadaran moral dan tanggung jawab sajalah yang bisa memaksa tergugat untuk menunaikan kewajibannya. Lagi-lagi *law-enforcement* dari putusan hak nafkah menjadi sangat lemah. Secara administratif, jika tergugat adalah seorang PNS atau karyawan tetap swasta, eksekusi putusan ini dilakukan melalui mekanisme pemotongan dari gaji bulanan. Namun akan sangat problematis jika tergugat tidak memiliki sumber mata pencaharian yang tetap, maka eksekusi putusan kewajiban nafkah sulit untuk ditegakkan.

Pemisahan penanganan perkara perdata dan pidana dalam kasus-kasus yang menyangkut hubungan keluarga seperti KDRT dalam sistem peradilan Indonesia justru menimbulkan dampak merugikan bagi perempuan korban dalam mengakses keadilan. Data dari LBH APIK menunjukkan bahwa mayoritas istri yang mengalami KDRT lebih memilih menyelesaikan masalahnya dengan melakukan perceraian dari pada memperkarakan kasus KDRT nya secara pidana, atau bahkan 'menikmati' kekerasan yang dialaminya sebagai sesuatu yang 'lumrah'. Beberapa perempuan berharap perkawinannya bisa diselamatkan, sehingga hanya melaporkan suaminya ke Polisi semata agar suami jera, tapi tidak untuk memprosesnya ke pengadilan. Hal ini terlihat dari fenomena pencabutan laporan KDRT di kepolisian yang sering juga dikeluhkan oleh Polisi.¹⁶

Data LBH Apik terkonfirmasi dengan data Komnas Perempuan yang juga menyebutkan bahwa pada umumnya perempuan yang mengalami KDRT lebih memilih menyelesaikan masalahnya ke jalur perceraian (bagi muslim ke PA- hampir 95%) daripada memperkarakan secara pidana ke Pengadilan Negeri.¹⁷

¹⁶ Malinda Puteri Kusaeni, "MA didesak bentuk Pengadilan Keluarga", diakses dari www.lbh-apik.or.id. 20 Maret 2015.

¹⁷ R. Valentina Sagala dan Ellin Rozana, "Gagasan Pembentukan Pengadilan Agama di Indonesia", diakses dari www.institutperempuan.or.id tanggal 15 Maret 2015

Ketika seorang perempuan ingin bercerai sekaligus mendapatkan keadilan atas tindakan KDRT yang dialami, maka ia harus menempuh dua peradilan secara terpisah. Mempidanakan ke pengadilan Negeri dan mengajukan perceraian ke Pengadilan Agama (Muslim). Padahal ini bukanlah hal yang mudah dilakukan korban. Proses ini sangat mengandalkan kapasitas litigan baik dalam bentuk pengetahuan hukum maupun dana yang dikeluarkan untuk biaya penanganan kasus. Maka perempuan miskin dan berpendidikan rendah mengalami hambatan untuk memperoleh dan mempertahankan hak-haknya di muka hukum, baik secara pidana maupun perdata personalnya (cerai).¹⁸ Keterbatasan ini memberi dilema tersendiri, khususnya bagi istri yang dalam banyak kasus perceraian masih berharap ada kebaikan suami untuk memberi nafkah pada dirinya maupun untuk kepentingan anak-anaknya. Di sisi lain, korban pun 'enggan' kalau harus dua kali berurusan dengan peradilan.¹⁹ Selain itu, kompleksitas sistem peradilan dengan situasi keterpisahan atau ketidakterpaduan dalam penyelesaian masalah-masalah perkawinan dan keluarga menyebabkan asas peradilan yang sederhana, cepat, dan murah yang dimandatkan oleh konstitusi, tidak terpenuhi.

Dengan memilih penyelesaian masalah perkawinan berdimensi KDRT ke jalur perdata (perceraian) pada dasarnya menyisakan problem ketidakadilan. Adanya dimensi KDRT dalam kasus gugatan perceraian sering luput dari pertimbangan hakim sehingga korban tidak memperoleh hak-haknya karena kasusnya hanya dilihat sebagai perselisihan yang tidak bisa lagi didamaikan (*siqāq*). Selain itu, konsep perceraian dalam penafsiran ajaran Islam masih

¹⁸ Muflaha Wijayati, "Perempuan dalam Persidangan".

¹⁹ Penuturan Ria –PNS di Mts Laboratorium UIN Sunan KAlijaga YK saat konseling di Rifka Anisa, 'Proses perceraian ini betul-betul menguras energi, menyita waktu, dan 'mengaduk-ngaduk' emosiku'. Penulis sempat mendampingi Ria untuk konsultasi ke Rifka Anisa Desember 2014.

dianggap sebagai hak suami, sehingga ketika istri mengajukan cerai maka gugur hak-haknya atas nafkah *iddah* tanpa memperhitungkan alasan yang dikarenakan KDRT.²⁰ Pada titik inilah penelitian ini menjadi penting untuk melihat bagaimana hukum dapat menyelesaikan perkara-perkara kekerasan dalam rumah tangga yang berkeadilan.

B. Identifikasi Masalah.

Berdasarkan paparan latar belakang masalah tersebut, dapat diidentifikasi beberapa persoalan terkait penyelesaian hukum perkara kekerasan dalam rumah tangga (KDRT), antara lain.

1. Penyelesaian perkara KDRT tidak terintegrasi dalam 1 proses, karena ada 2 jalur penyelesaian yaitu secara pidana di Pengadilan Negeri dan penyelesaian perdata Pengadilan Agama (Muslim).
2. Penyelesaian perkara perceraian akibat KDRT di Pengadilan Agama telah memenuhi keadilan formal, namun cenderung mengabaikan keadilan substantif.
3. Upaya penegakan hukum (*law enforcement*) dengan memberikan jaminan hak-hak hukum pada korban KDRT sangat lemah.
4. Pengadilan Agama belum secara optimal mampu menyelesaikan perkara kekerasan dalam rumah

²⁰ Dalam banyak kasus, perempuan dituduh *nusyuz* (durhaka pada suami) ketika meninggalkan rumah bersama, padahal itu dilakukan untuk menghindari KDRT yang dilakukan oleh suaminya. Akibatnya, perempuan kehilangan beberapa hak hukumnya tatkala ia “divonis” sebagai pelaku *nusyuz* dalam proses pengadilan. Kasus Ria-Yogyakarta yang semula berdomisili di Bantul, karena mengalami KDRT dari suami maka ia meninggalkan rumah bersama dan pindah kerja (mutasi) ke Klaten. Pada saat suaminya mengajukan proses cerai, berdasarkan pasal 66 UU pengadilan Agama, PA yang berwenang menangani kasus ini seharusnya adalah PA Klaten. Namun karena istri divonis *nusyuz* maka keberatannya ditolak majelis Hakim, dan perkara di lanjutkan di PA Bantul.

tangga yang berkeadilan, karena adanya beberapa kendala teknis dan kendala yustisial.

C. Rumusan Masalah.

Berdasarkan identifikasi beberapa masalah tersebut di atas, penelitian ini diarahkan untuk mengkaji peluang terbentuknya peradilan keluarga di Indonesia melalui optimalisasi peran Pengadilan Agama sebagai Peradilan Keluarga dalam menyelesaikan perkara KDRT. Permasalahan ini dikaji dengan melakukan kritik terhadap penyelesaian perkara KDRT di Pengadilan Agama yang seringkali tidak tuntas. Secara terurai dapat diidentifikasi beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut.

- 1- Bagaimana penyelesaian hukum perkara Kekerasan Dalam Rumah Tangga di Pengadilan Agama berdasarkan legislasi dan regulasi di Indonesia?
- 2- Apa kendala yang dihadapi Pengadilan Agama dalam upaya penegakan hukum dalam perkara KDRT yang berkeadilan?
- 3- Bagaimana optimalisasi peran Pengadilan Agama sebagai Peradilan Keluarga dalam menyelesaikan perkara-perkara KDRT?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan identifikasi pertanyaan-pertanyaan penelitian di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk melihat peluang terbentuknya peradilan keluarga di Indonesia. Peradilan keluarga ini menjadi sangat penting ketika pengadilan agama yang dianggap sebagai pengadilan keluarga seringkali tidak mampu menjangkau persoalan di luar kompetensi absolutnya. Secara rigid tujuan penelitian ini dapat diurai sebagai berikut.

- 1- Mendeskripsikan penyelesaian perkara KDRT di Pengadilan Agama berdasarkan perundang-undangan di Indonesia.

- 2- Mengidentifikasi dan menganalisa kendala-kendala yang dihadapi Pengadilan Agama dalam menyelesaikan perkara KDRT yang berkeadilan.
- 3- Mengoptimalkan peran Pengadilan Agama sebagai Peradilan Keluarga dalam menangani perkara KDRT.

E. Manfaat Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini dapat dikategorikan pada kegunaan teoretis dan kegunaan praktis. Pada tataran teoretis, penelitian ini berguna untuk memperkaya khazanah keilmuan dan penelitian pada ranah kajian sejarah dan perkembangan lembaga peradilan agama di Indonesia. Penelitian ini mencoba menghadirkan pembacaan dan kritik terhadap regulasi dan aksi penanganan perkara KDRT di Pengadilan Agama.

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi positif pada:

1. Pengadilan Agama dengan melakukan pemetaan problem penyelesaian perkara KDRT dan merumuskan alternatif solusi dalam kerangka mengoptimalkan peran pengadilan Agama sebagai peradilan keluarga.
2. Mendorong Negara untuk melanjutkan reformasi bidang peradilan khususnya Peradilan Agama.
3. Insan akademisi dan aktifis untuk terus mewacanakan terbentuknya Peradilan Keluarga di Indonesia.

F. Penelitian Yang Relevan

Dari penelusuran kepustakaan yang ada, dijumpai beberapa karya ilmiah baik dalam bentuk artikel maupun hasil penelitian yang mengkaji Persoalan KDRT dan Pengadilan Agama. Kajian terhadap KDRT relatif beragam dengan perspektif yang berbeda-beda.

Berikut adalah beberapa tesis dan penelitian yang mencoba menghadirkan sisi lain dari proses pengadilan. *Menggapai Keberadaan Penegak Hukum dengan*

Sensitivitas Gender adalah tesis Danielle Johanna P. Samsoeri. Penelitian ini bertujuan melihat peran aparat penegak hukum (APH) dalam penanganan kasus KDRT dengan melakukan observasi langsung ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Keberadaan PN menjadi sangat penting dan strategis mengingat perannya sebagai lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan persoalan pidana khusus KDRT. Keunggulan dari penelitian ini adalah adanya proses penelitian yang melakukan observasi langsung terhadap proses perkara. Temuannya menunjukkan bahwa banyak kasus KDRT yang tidak tertangani secara maksimal dan salah satu faktornya adalah kurangnya sensitifitas gender di kalangan aparat penegak hukum.²¹

Data tesis Daniella diperkuat oleh penelitian yang dilakukan peneliti ini, di Pengadilan Agama Kota Metro tentang *Perempuan Dalam Persidangan Kasus Perceraian: Studi Kasus Perkara Gugat Cerai Akibat Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) Di Pengadilan Agama Kota Metro Tahun 2010*. Namun riset ini adalah riset berbasis teks yang bersumber pada putusan perkara, tanpa melakukan pemantauan persidangan. Salah satu temuan dalam penelitian ini menunjukkan bahwa putusan Majelis hakim sangat formalistik dan sumir, dengan tanpa memperhatikan hak-hak penggugat sebagai istri dan juga ibu. Terutama berkaitan dengan hak nafkah pada masa iddah, pembagian harta gono gini, dan juga hak asuh anak. Selain karena terkendala pada kaidah hukum acara *ultra petitum*, ada indikasi lemahnya sensitifitas gender di antara para hakim.²²

Kedua penelitian tersebut di atas terkonfirmasi juga oleh Tesis Ester Lianawati yang berjudul *Tiada Keadilan*

²¹ Iklilah MDF, dkk. (Peny.), *Pengetahuan dari Perempuan: Kumpulan Penelitian Tesis dan Wajah Lulusan Buku I*, (Jakarta: PSKW UI & Gramedia, 2010), hlm. 239 – 241.

²² Mufliha Wijayati, *Perempuan Dalam Persidangan Kasus Perceraian: Studi Kasus Perkara Gugat Cerai Akibat Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) Di Pengadilan Agama Kota Metro Tahun 2010*, Penelitian individual Dosen STAIN Jurai Siwo Metro tahun 2011.

Tanpa Kepedulian: Psikologi Feminis dalam Proses Hukum Kasus Kekerasan dalam Rumah Tangga. Penelitian ini melihat penanganan hukum kasus KDRT yang dialami oleh perempuan korban. Hasilnya menunjukkan betapa sulit proses hukum yang dijalani perempuan korban; mulai dari pelaporan, penyidikan, proses persidangan hingga pascaperadilan. Dalam hal ini, Ester menawarkan penanganan kasus KDRT yang berperspektif psikologi hukum feminis.²³

Dengan perspektif yang sedikit berbeda, Sulistyowati Irianto menulis tentang *Isu Kekerasan Dalam Rumah Tangga dari Perspektif Pluralisme Hukum*. Dengan pendekatan budaya Irianto menegaskan bahwa prestasi Indonesia menetapkan UU PKDRT dengan perangkat turunannya bukanlah hasil akhir. Lebih lanjut Irianto memberikan catatan bahwa persoalan KDRT tidak selesai hanya dengan lahirnya instrument Negara tentang penghapusan KDRT. Upaya terpadu dari berbagai pihak; penegak hukum, civitas akademika, dan masyarakat luas seyogyanya menciptakan sistem penanganan KDRT secara kolektif dan terpadu. Bila mekanisme kolektif yang diupayakan bersama, optimis berharap bahwa instrument Negara tentang penanganan KDRT dapat ditegakkan untuk mengakhiri penderitaan korban KDRT.²⁴

Pengadilan Agama sebagai institusi hukum dan pranata sosial pun telah banyak dikaji dari berbagai aspek dengan ragam perspektif. Beberapa kontributor dalam buku *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional*, menulis beberapa topik tentang Peradilan Agama, baik dengan perspektif sejarah, budaya, yuridis, maupun

²³ Ikhliah MDF, dkk. (Peny.), *Pengetahuan dari Perempuan*, h. 249–251.

²⁴ Sulistiowati Irianto, “Isu Kekerasan dalam Rumah Tangga dari Perspektif Pluralisme Hukum” dalam Irianto (editor), *Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2006), h. 311–327

sosiologis.²⁵

Jaenal Arifin menulis disertasi tentang *Peradilan Agama dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia*. Kajiannya relatif komprehensif, mengupas dinamika dan perjalanan sejarah Peradilan Agama hingga masa reformasi. Temuannya membantah riset sebelumnya yang menyatakan eksistensi Peradilan Agama bergantung pada *political will* penguasa. Arifin meneguhkan *cultural existence theory* yang menyatakan bahwa kokohnya eksistensi Peradilan Agama disebabkan adanya dorongan sosial dan budaya masyarakat. Meskipun tidak mengabaikan sama sekali peran politik hukum di dalamnya.²⁶

Temuan penelitian tentang KDRT dan Peradilan Agama tersebut di atas memiliki relevansi dengan topik penelitian ini, meskipun ranah penelitian dan perspektifnya berbeda. Penelitian-penelitian tersebut memperkaya data dan dalam beberapa hal menjadi basis teori dalam penelitian ini.

²⁵ Amrullah Ahmad (editor), *Dimensi Hukum Islam Dalam Sistem Hukum Nasional*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), h. 165-232.

²⁶ Jaenal Aripin, *Peradilan Agama dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Prenada Kencana, 2008), h.519-523.

BAB II

KERANGKA TEORI

A. Telaah Konseptual

1. Pengadilan Agama dan Pengadilan Keluarga.

Membincang lembaga hukum tempat mencari keadilan, ada dua istilah yang seringkali dipertukarkan maknanya atau dianggap sama, yaitu peradilan dan pengadilan. Secara sederhana dapat dipahami bahwa peradilan adalah proses yang berkaitan dengan usaha penegakan keadilan.¹ Sementara pengadilan merupakan suatu lembaga atau badan yang bertugas menerima, memeriksa, mengadili, dan menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya atau menjadi wewenangnya.² Dengan kata lain, pengadilan menunjuk pada pengertian organ atau lembaga secara fisiknya, sementara peradilan menunjuk pada fungsi dan sistem yang bergerak di dalam lembaga tersebut.

Eksistensi lembaga peradilan di Indonesia merupakan wujud pelaksanaan kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan Negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara hukum Republik Indonesia. Penyelenggaraan Kekuasaan Kehakiman tersebut diserahkan kepada lembaga Peradilan Umum (PN), Peradilan Agama (PA), Peradilan Militer (PM), dan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Sementara Mahkamah Agung

¹ Jaenal Aripin, *Peradilan Agama dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2008), h. 251-253

² Moh. Daud Ali, *Hukum Islam: Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 1992), h. 251.

(MA) adalah pengadilan negara tertinggi.³

Berdasarkan konstitusi, Peradilan Agama adalah peradilan khusus Negara yang memiliki kewenangan menangani jenis perkara tertentu⁴ bagi orang-orang tertentu (Islam) pula.⁵ Berdasarkan UU No 48 tahun 2009 tentang kekuasaan Kehakiman, pengadilan khusus adalah pengadilan yang memiliki kewenangan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam satu lingkungan badan peradilan di bawah mahkamah Agung yang diatur dalam Undang-Undang.⁶ Selain Peradilan Agama, Peradilan Militer (PM) dan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) adalah peradilan khusus yang ada di Indonesia.

Secara kelembagaan, Peradilan Agama adalah peradilan khusus yang menangani perkara-perkara tertentu yaitu Perkawinan, waris, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infak, shadaqah, dan ekonomi syariah⁷ (*kawawahi wazis eksyar*) berdasarkan asas personalita keislaman dan orang-orang yang tunduk pada hukum syariat Islam.⁸ Kewenangan ini

³ Tim Penyusun, *Sketsa Peradilan Agama*, h. 17. Lihat UU No. 14 tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman pasal 10 ayat [1]. Berdasarkan UU No. 4 tahun 2004 tentang kekuasaan Kehakiman ditambah dengan Mahkamah Konstitusi. Perubahan UU tentang kekuasaan Kehakiman terbit lagi melalui UU No. 48 tahun 2009.

⁴ Dalam UU Peradilan Agama tahun 1989 masih membatasi pada perkara perdata tertentu. Dalam UU Peradilan Agama tahun 2009 kewenangan Peradilan Agama menjadi lebih luas pada perkara tertentu, tidak hanya terbatas pada perkara perdata tertentu.

⁵ Erfaniah Zuhriyah, *Peradilan Agama Indonesia: Sejarah, Konsep, dan Praktik di Pengadilan Agama*, (Malang: Setara Press, 2014), h. 16.

⁶ *Ibid.*, h. 24 lihat lebih lanjut penjelasan UU No 48 tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman poin ketentuan umum.

⁷ Pasal 49 UU No. 3 tahun 2006.

⁸ Mukti Arto, *Pembaharuan Hukum Islam Melalui Putusan Hakim*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015). h. 109.

lebih luas dibandingkan dengan kewenangan Peradilan Agama dalam UU No. 7 tahun 1989 yang terbatas pada pada 'kawawahi waziz'. Lebih lanjut, terma perkara perdata tertentu diubah lebih luas menjadi perkara-perkara tertentu, sehingga memungkinkan hukum pidana Islam masuk menjadi ranah kewenangan Pengadilan Agama seperti yang sudah berlaku di Mahkamah Syar'iyah di Nangro Aceh Darussalam.

Secara faktual, mayoritas perkara yang ditangani Pengadilan Agama adalah perkara perceraian. Maka, tidak berlebihan ketika Wahyu Widiana, saat menjabat sebagai dirjend Badilag, menyatakan bahwa pada dasarnya tidak salah bila orang mengatakan PA adalah *Family Court*-nya Indonesia. Sebab hampir 97 % perkara yang ditangani Pengadilan Agama adalah masalah keluarga, dan perceraian menjadi perkara dengan *rating* paling tinggi. Secara keseluruhan, perkara yang ditangani MA, 50 % nya adalah perkara perceraian disusul perkara pidana 33 %.⁹

Secara yuridis terma Peradilan Keluarga/Pengadilan Keluarga belum ditemukan dalam perundang-undangan di Indonesia. Pengadilan keluarga (*family court*) muncul sebagai wacana yang digulirkan oleh beberapa kalangan seperti LBH APIK, Jaringan Kerja Prolegnas Pro-Perempuan, dan beberapa lembaga hukum di Perguruan Tinggi seperti UI dan Unpar.

M. Tahir Azhary mendefinisikan pengadilan Keluarga (*family court*) sebagai suatu pengadilan yang menyelesaikan berbagai sengketa keluarga berkaitan dengan masalah-masalah perkawinan dan perceraian.¹⁰ Dalam referensi lain disebutkan bahwa pengadilan keluarga adalah pengadilan yang secara khusus dan terintegrasi menangani persoalan

⁹ Data diolah dari www.badilag.net diakses tanggal 15 Maret 2015.

¹⁰ M. Tahir Azhary, "Prospek Pengadilan Agama sebagai Peradilan Keluarga" dalam Amrullah Ahmad, dkk (editor), *Dimensi Hukum Islam Dalam Sistem Hukum Nasional*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), h. 197.

keluarga baik perdata, pidana, maupun pemberian layanan dengan pendekatan Hak Asasi Manusia (HAM).¹¹ Pengadilan keluarga yang diharapkan adalah pengadilan yang bukan hanya memutus perkara yang berhubungan dengan relasi keluarga, namun juga memberikan layanan penyelesaian perkara yang bersifat restoratif dan solutif.

Peran pengadilan keluarga di Indonesia, sejauh ini dimainkan oleh Pengadilan Agama bagi Muslim, dan Pengadilan Negeri bagi non-Muslim. Namun, pengadilan ini tidak mampu secara maksimal menyelesaikan perkara-perkara keluarga yang sifatnya sangat kompleks, kecuali dengan pengajuan perkara secara terpisah sesuai dengan kompetensi absolut masing-masing pengadilan. Sehingga asas peradilan sederhana, cepat, dan biaya murah sebagaimana amanat konstitusi¹² menjadi terabaikan.

2. Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) dan Peran Pengadilan Agama dalam Perkara KDRT

Istilah kekerasan secara umum digunakan untuk menggambarkan sebuah perilaku, baik yang bersifat terbuka maupun tertutup, menyerang maupun bertahan yang disertai dengan penggunaan kekuatan pada orang lain.¹³ Pengertian ini sejalan dengan pengertian kekerasan dalam Kamus Bahasa Indonesia yang hanya berbicara pada tatanan kekerasan fisik dengan melibatkan kekuatan, dan adanya unsur ketidakrelaan atau tidak adanya persetujuan pihak lain yang dilukai.

¹¹ R. Valentina Sagala, "Gagasan Pembentukan Pengadilan Agama".

¹² Pasal 4 ayat [2] UU no. 14 tahun 1970 dan pasal 57 ayat [3] UU Peradilan Agama. Lihat juga Mukti Arto. *Praktek Perkara Perdata*. h. 10.

¹³ Jack D. Douglas & Frances Chaput Waksler, "Kekerasan", dalam Thomas Santos (ed.) *Teori-Teori Kekerasan*, (Jakarta: PT. Ghalia, 2002), h. 11.

“.....Perihal yang bersifat, berciri keras, perbuatan seseorang yang menyebabkan cedera atau matinya orang lain atau menyebabkan kerusakan fisik atau barang orang lain, atau ada paksaan”

Kata ‘kekerasan’ menjadi salah satu kata yang lazim dipergunakan untuk menjelaskan beberapa persoalan yang terkait dengan perlakuan atau tindakan yang dipandang tidak menyenangkan, tidak manusiawi, bertentangan dengan norma/nilai tertentu atau hukum, atau sesuatu yang bertentangan dengan kehendak diri kita.

Kekerasan dalam Rumah Tangga (yang selanjutnya disebut dan disingkat KDRT) adalah setiap perbuatan terhadap seseorang dalam lingkup keluarga, yang dapat mengakibatkan dan menimbulkan kesengsaraan atau penderitaan baik secara fisik, seksual, psikologis, dan dalam bentuk penelantaran rumah tangga. Kekerasan tidak saja berujud kekerasan fisik yang nyata, namun juga kekerasan psikis -sebagai dampak verbalisme dengan berbagai bentuknya-, kekerasan seksual, dan kekerasan lain berupa penelantaran rumah tangga,¹⁴ termasuk di dalamnya pembatasan terhadap akses apapun.¹⁵ Demikian juga perbuatan pemaksaan, atau perampasan kemerdekaan/hak dalam lingkup kehidupan rumah tangga.¹⁶

Kekerasan rumah tangga secara sosiologis dipahami sebatas kekerasan fisik yang melukai, namun dalam UU PKDRT dijelaskan beberapa bentuk KDRT, seperti:

- Kekerasan fisik, sebagai perbuatan yang dilakukan dengan/tanpa tujuan dan mengakibatkan rasa sakit,

¹⁴ Pasal 5 UU No. 23 Tahun 2004 tentang P- KDRT.

¹⁵ Pasal 1 ayat (1) UU PKDRT.

¹⁶ *Ibid.*

jatuh sakit, atau luka berat.¹⁷

- Kekerasan psikis, adalah suatu tindakan penyiksaan secara verbal termasuk *battering* yang tidak menimbulkan bekas kasat mata (seperti: menghina, berkata kasar, mengancam, intimidasi) yang mengakibatkan menurunnya rasa percaya diri, meningkatkan rasa takut, hilangnya kemampuan untuk bertindak, dan tak berdaya yang berujung pada penderitaan psikis (kejiwaan) yang berat. Penyiksaan secara verbal dapat sangat menyakitkan dan pemulihannya dapat memakan waktu yang cukup lama.¹⁸
- Kekerasan Seksual; Kekerasan seksual adalah serangan fisik terhadap area genital dan atau paksaan untuk melakukan aktifitas seksual dan umumnya disertai dengan kekerasan fisik dan atau kekerasan verbal.¹⁹
- Penelantaran Ekonomi adalah tindakan pengabaian terhadap kebutuhan dasar keluarga.

Penghapusan KDRT adalah jaminan yang diberikan Negara untuk mencegah terjadinya kekerasan dalam ruang lingkup keluarga, menindak pelaku KDRT, dan melindungi korban KDRT. Negara berpandangan bahwa segala bentuk kekerasan, termasuk KDRT, adalah pelanggaran terhadap hak asasi manusia dan kejahatan terhadap martabat kemanusiaan. Pandangan ini termaktub dala konstitusi Negara, UUD RI tahun 1945 pasal 28:

¹⁷ Ade latifa, "Kekerasan Suami terhadap Istri dalam analisa Berperspektif Feminis" dalam Iklilah (peny.) *Pengetahuan dari Perempuan: Kumpulan Tesis dan Wajah Lulusan*, (Jakarta: PSKW UI dan Gramedia, 2010), h. 234-235.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

“Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.”

UU PKDRT adalah bentuk komitmen Negara untuk memberikan perlindungan kepada warganya dari segala bentuk kekerasan yang terjadi di lingkup keluarga. UU ini terkait dengan beberapa peraturan yang berupa legislasi atau regulasi di antaranya adalah:

- UU No. 1 tahun 1946 tentang KUHP dan perubahannya;
- UU No. 8 tahun 1981 tentang KUHP;
- UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan;
- UU No. 7 tahun 1984 tentang Konvensi Cedaw;
- UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM;
- UU No. 13 tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi Korban;
- UU No. 23 tahun 2002 dan UU No. 35 tahun 2014 tentang Perlindungan Anak.

Berdasarkan UU PKDRT, penghapusan kekerasan dalam rumah tangga tersebut dilaksanakan berdasarkan asas:

- a. Penghormatan hak asasi manusia;
- b. Keadilan dan kesetaraan gender;
- c. Nondiskriminasi; dan

d. Perlindungan korban.²⁰

Tujuan Penghapusan kekerasan dalam rumah tangga (PKDRT) sebagaimana yang dimasud UU meliputi tindakan:

- a. Mencegah segala bentuk kekerasan dalam rumah tangga;
- b. Melindungi korban kekerasan dalam rumah tangga;
- c. Menindak pelaku kekerasan dalam rumah tangga; dan
- d. Memelihara keutuhan rumah tangga yang harmonis dan sejahtera.²¹

Lebih lanjut berdasarkan ketentuan Pasal 10 UU-PKDRT, korban KDRT berhak mendapatkan:

- a. Perlindungan dari pihak keluarga, kepolisian, **pengadilan**, advokad, lembaga sosial, atau pihak lainnya baik sementara maupun berdasarkan penetapan perintah perlindungan dari pengadilan;
- b. Pelayanan kesehatan berdasarkan kebutuhan medis;
- c. Penanganan secara khusus berkaitan dengan kerahasiaan korban;
- d. Pendampingan oleh pekerja sosial dan bantuan hukum pada setiap tingkat proses pemeriksaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- e. Pelayanan bimbingan rohani.²²

Artinya Undang-undang PKDRT mengatur hak-hak korban yang dapat diperoleh, antara lain mendapatkan perlindungan dari pihak keluarga, kepolisian, kejaksaan, pengadilan, advokat, lembaga sosial, atau pihak lainnya maupun atas penetapan perintah perlindungan dari pengadilan; Pelayanan kesehatan sesuai dengan kebutuhan

²⁰ Pasal 3 UU No. 23 tahun 2004 tentang PKDRT.

²¹ Pasal 4 UU No. 23 tahun 2004 tentang PKDRT.

²² Pasal 10 UU No. 23 tahun 2004 tentang PKDRT.

medis; Penanganan secara khusus berkaitan dengan kerahasiaan korban; Pendampingan oleh pekerja sosial dan bantuan hukum; dan Pelayanan bimbingan rohani. Selain itu korban KDRT juga berhak untuk mendapatkan pelayanan demi pemulihan korban.

Dalam batas kewenangannya, Pengadilan Agama memiliki kewajiban untuk mengupayakan:²³

- a. Pencegahan berlangsungnya tindak pidana;
- b. Memberikan perlindungan kepada korban;
- c. Memberikan pertolongan darurat; dan
- d. Membantu proses pengajuan permohonan penetapan perlindungan.

Mukti arto mengelaborasi secara konkret peran yang dapat dimainkan PA dalam penanganan kasus KDRT, di antaranya:²⁴

- a. Mencegah berlangsungnya tindak pidana melalui penasehatan dan upaya menyadarkan pelaku secara intensif pada tahapan damai dan mediasi;
- b. Perlindungan fisik bagi korban dengan memberikan tempat pada ruang pelayanan khusus (RPK) serta bantuan aparat keamanan,
- c. Memberikan perlindungan hukum melalui putusan hakim yang dapat memberikan kepastian hukum dan memulihkan hak-haknya dalam hukum perkawinan serta menghukum pelaku memenuhi kewajiban pada korban;²⁵
- d. Memberikan pertolongan darurat ke rumah sakit dan atau kepolisian;

²³ Mukti Arto, *Pembaharuan Hukum Islam*, h. 193.

²⁴ *Ibid.*, 193-194.

²⁵ Mukti Arto menandakan bahwa poin inilah yang menjadi kebutuhan primer (*dharuriyyat*) sesuai kewenangan Pengadilan Agama. *Ibid.*, h. 194

- e. Memberikan izin pada pekerja sosial untuk melakukan pendampingan bagi korban KDRT;
- f. Memberikan layanan bimbingan rohani melalui mediasi maupun litigasi.

B. Kerangka Teori

Dua konsep tersebut di atas; Pengadilan keluarga (*family court*) dan kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) dijelaskan sebagai variabel yang menjadi fokus penelitian ini. Adapun pisau analisis dalam penelitian ini dipetakan dalam 3 (tiga) level teori, yaitu *grand theory*, *middle theory*, dan *applicative theory*.

Grand theory adalah yang digunakan adalah teori keadilan hukum. Keadilan merupakan salah satu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan sepanjang perjalanan hidup manusia. Tujuan hukum sesungguhnya tidak semata-mata persoalan keadilan, namun juga menuntut adanya kepastian hukum, dan kemanfaatannya. Dengan bahasa yang sedikit berbeda Rescoe Pond menyatakan fungsi hukum *as social engineering* bertujuan untuk mewujudkan keadilan, kebahagiaan, dan Teori ketertiban (campuran).²⁶

Dalam Black's Law Dictionary 7th Edition keadilan dimaknai dengan *Justice Fairly Administered According to Rules of Substantive Law, Regardless of Any Procedural Errors Not Affecting The Litigant's substantive Rights*.²⁷ ["Keadilan yang diberikan sesuai dengan aturan-aturan hukum substantif, dengan tanpa melihat kesalahan-kesalahan prosedural yang tidak berpengaruh pada hak-hak substantif Penggugat"].

²⁶ Bernard L. Tanya, dkk., *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, (Yogyakarta: Geta Publishing, 2010), h. 155.

²⁷ Tim, *Black's Law Dictionary*, 7th Edition, h. 869

Pengertian tersebut di atas memberikan penekanan pada keadilan substantif yang tidak memandang perbuatan semata-mata secara formal-prosedural, namun lebih pada terpenuhinya hak-hak substantif seseorang. Dalam mengimplementasikan paradigma ini tuntutan keadilan dapat saja berjalan lebih cepat dibandingkan dengan bunyi undang-undang. Selama bunyi undang-undang memberi rasa keadilan, maka Undang-Undang dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan putusan; namun sebaliknya jika penerapan bunyi undang-undang tidak dapat memberi keadilan, maka dapat saja diabaikan untuk kemudian dibuat putusan yang berkeadilan. Karena hukum sesungguhnya bukan merupakan suatu institusi yang absolut dan final, melainkan berada dalam proses untuk terus menjadi (*law as a proces, law in the making*).²⁸ Konsepsi inilah yang menjadi dasar pemikiran hukum progresif.

Keadilan adalah tujuan tertinggi dari hukum, dan kepastian hukum merupakan bagian yang dibutuhkan untuk menegakkan keadilan. Dengan kepastian hukum setiap perbuatan yang terjadi dalam kondisi yang sama akan mendapatkan sanksi yang sama. Ini adalah keadilan dalam bentuk persamaan di hadapan hukum. Saat ada jaminan kepastian hukum, maka ketertiban masyarakat pun terwujud.²⁹ Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum demi ketertiban masyarakat.³⁰

Sementara kebermanfaatan hukum dilekatkan pada hukum sebagai alat untuk mengarahkan masyarakat menjadi

²⁸ Awaludin Marwan, *Satjipto Rajardjo: Sebuah Biografi Intelektual dan Pertarungan Tafsir terhadap Filsafat Hukum Progresif*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2013), h. 401.

²⁹ Rena Yulia, 'Penegakan Hukum Progresif Sebagai Alternatif Dalam Mewujudkan Keadilan Substantif Bagi Korban Kejahatan' *Ibid.*, h. 358.

³⁰ Sudikno Mertolusumo, *Mengenai Hukum (Suatu Pengantar)*, (Yogyakarta: Liberty, 1999), h. 145.

lebih baik (*social engineering*),³¹ yang tentu saja tidak boleh melanggar norma-norma keadilan. Karena sesungguhnya hukum adalah suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera, dan membuat manusia bahagia. Jangan sampai penegakan hukum atau pelaksanaan hukum justru menimbulkan kerugian, nestapa, keresahan dan kekacauan di masyarakat.³²

Ketiga unsur inilah -keadilan, kepastian hukum, dan kebermanfaat- yang menjadi tujuan hukum. Ketiganya harus mendapat perhatian secara proposional dan seimbang. Tanpa kepastian hukum, manusia akan kesulitan mengetahui apa yang harus diperbuat. Terlalu kaku dalam mewujudkan kepastian hukum pun sering kali menyisakan ketidak-adilan. Saat kepastian hukum dan keadilan ditegakkan maka kebermanfaat pun akan dirasakan.

Sebagai cita-cita adiluhung dari penegakan hukum, keadilan telah banyak dibincang oleh para ahli hukum dan filosof di belahan bumi manapun. Dalam terminologi hukum Islam, adil juga menjadi tema sentral yang selalu dibincang oleh para teoretisi hukum Islam.

Kata '*adl*' dalam al-Qur'an memiliki aspek objek yang beragam. Keadilan merupakan satu terma utama tentang moral yang banyak mendapat perhatian dalam al-Qur'an. Hal ini terlihat dari banyaknya kata *adl* (*justice*, keadilan) dan kata-kata yang semakna seperti *al-qist*, *al-wazn*, *al-wast* yang terdapat dalam al-Qur'an. Selain itu, perintah berbuat adil juga dapat dilihat pada larangan al-Qur'an tentang berbuat zalim. Di dalam al-Qur'an kata *al-adl* selalu dihadapkan dengan kata *zalm*.³³

³¹ Bernard L. Tanya, dkk., *Teori Hukum*, h. 250

³² Sudikno Mertolusumo, *Mengenal Hukum*, h. 146.

³³ Penjelasan kata adil dan *zulm* dapat dilihat pada M. Dawam Raharjo, *Ensiklopedi al-Qur'an: Tafsir Sosial Berdasarkan Konsep-konsep Kunci*, (Jakarta: Paramadina, 1996), h. 391-410.

Keragaman inilah yang mengakibatkan keragaman pemahaman mengenai konsep keadilan. Pembacaan Quraish Shihab tentang konsep keadilan dalam al-Qur'an menunjukkan adanya 4 makna yang terkandung dalam kata 'adl.³⁴ Pertama 'adl bermakna sama (persamaan). Qs. An-Nisâ [4]: 58

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا
حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا
يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat"

Kedua, makna *al-'adl* adalah seimbang. Pengertian ini ditemukan dalam Qs. Al-Infithâr [82]: 7.

الَّذِي خَلَقَكَ فَسَوَّاكَ فَعَدَلَكَ

"[Allah] yang telah menciptakan kamu lalu menyempurnakan kejadianmu dan menjadikan [susunan tubuh] mu seimbang".

Ketiga, *al-adl* bermakna 'perhatian terhadap hak individu dan memberikan hak itu kepada pemiliknya'. Pengertian ini lawan dari kezaliman. Ditemukan dalam Q. al-An'âm [6]: 152.

³⁴Juhaya S. Praja, *Filsafat Hukum Islam Antar Madzhab-madzhab Barat dan Islam*, (Bandung: Latifah Pres IAILM, 2014), h. 405

وَلَا تَقْرَبُوا مَالَ الْيَتِيمِ إِلَّا بِالَّتِي هِيَ أَحْسَنُ حَتَّى
يَبْلُغَ أَشُدَّهُ وَأَوْفُوا الْكَيْلَ وَالْمِيزَانَ بِالْقِسْطِ لَا
تُكَلِّفُ نَفْسًا إِلَّا وُسْعَهَا وَإِذَا قُلْتُمْ فَاعْدِلُوا وَلَوْ
كَانَ ذَا قُرْبَىٰ وَبِعَهْدِ اللَّهِ أَوْفُوا ذَلِكُمْ وَصَّاكُم بِهِ
لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ

'Dan janganlah kamu dekati harta anak yatim, kecuali dengan cara yang lebih bermanfaat, hingga sampai ia dewasa. Dan sempurnakanlah takaran dan timbangan dengan adil. Kami tidak memikulkan beban kepada seseorang melainkan sekedar kesanggupannya. Dan apabila kamu berkata, maka hendaklah kamu berlaku adil, kendatipun ia adalah kerabat, dan penuhilah janji Allah. Yang demikian itu diperintahkan Allah kepadamu agar kamu ingat..

Keempat makna *al-'adl* adalah arti yang dinisbatkan pada Allah, yaitu memelihara kewajaran atas berlanjutnya eksistensi, tidak mencegah kelanjutn eksistensi dan perolehan rahmat saat terdapat banyak kemungkinan'. Makna ini ditemukan dalam Qs. Âli Imrân [3]: 18.

شَهِدَ اللَّهُ أَنَّهُ لَا إِلَهَ إِلَّا هُوَ وَالْمَلَائِكَةُ وَأُولُو الْعِلْمِ
قَائِمًا بِالْقِسْطِ لَا إِلَهَ إِلَّا هُوَ الْعَزِيزُ الْحَكِيمُ

Allah menyatakan bahwasanya tidak ada Tuhan melainkan Dia, Yang menegakkan keadilan. Para Malaikat dan orang-orang yang berilmu. Tak ada Tuhan melainkan Dia, Yang Maha Perkasa lagi Maha Bijaksana

Keluasan makna keadilan dalam Islam juga digambarkan oleh Amiur Nuruddin³⁵ dengan menyatakan bahwa makna keadilan Islam merangkum keadaan seimbang, persamaan, atau tidak adanya diskriminasi dalam bentuk apapun, dan pemenuhan hak kepada siapapun yang berhak atau penempatan sesuatu pada tempat yang semestinya.

Dalam persoalan ini, Nurcholis Madjid³⁶ menyatakan, keadilan juga mengandung pengertian keseimbangan (*tawazun*), tidak pincang, keadilan juga bermakna persamaan (*musawah*), tidak ada diskriminasi; keadilan juga tidak akan utuh jika tidak diperhatikan maknanya sebagai pemberian perhatian kepada hak-hak pribadi dan menunaikan hak kepada siapa saja yang berhak.

Keadilan substantif adalah sebuah keseimbangan dan pembagian proporsional antara hak dan kewajiban yang didasarkan pada pemahaman dan perasaan keadilan di mana masyarakat itu hidup. Dalam konteks Indonesia, keadilan yang dianut adalah keadilan sosial, yaitu keadilan bagi seluruh rakyat serta sesuai dengan konteks sosial masyarakat Indonesia. Di dalam Al-Qur'an Allah menjelaskan keadilan dalam Qs. al Mâ'idah [5]: 8

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ لِلَّهِ شُهَدَاءَ
بِالْقِسْطِ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَا نُ قَوْمٍ عَلَىٰ أَلَّا تَعْدِلُوا

³⁵ Amiur Nuruddin, *Konsep Keadilan Dalam Al-Qur'an dan Implikasinya Pada Tanggung Jawab Moral*, Disertasi pada Program Pascasarjana IAIN Sunan Kalijaga, (Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 1994), h. 63.

³⁶ Nurcholis Majid, *Islam, Doktrin dan Peradaban. Sebuah Telaah Kritis tentang Masalah Keimanan, Kemanusiaan dan Kemoderenan*. Cetakan kedua, (Jakarta: Yayasan Wakaf Paramadina, 1992), h. 513-516.

اعْدِلُوا هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَى وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ خَبِيرٌ
بِمَا تَعْمَلُونَ

“Hai orang-orang yang beriman hendaklah kamu jadi orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran) karena Allah, menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap sesuatu kaum, mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah, karena adil itu lebih dekat kepada takwa. Dan bertakwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan.”

Pilar-pilar penegakan keadilan

Dalam keadilan ada beberapa hal yang perlu kita ketahui yaitu:

1. Keseimbangan, yaitu dasar dari penegakan keadilan itu sendiri. Yang disebut dengan keseimbangan adalah apabila semua anggota di dalam komunitas itu menjalankan fungsi masing-masing, menegakkan aturan sesuai dengan porsinya, dan bekerja sesuai dengan perannya. Keseimbangan merupakan sendi dari keadilan itu sendiri. Karena sesungguhnya keseimbangan adalah fitrah manusia.
2. Persamaan adalah sebuah pengakuan bahwa manusia sama di hadapan hukum –*equality before the law* – tanpa ada perbedaan berdasarkan kualifikasi apapun. Prinsip *equality before the law* memang menjamin setiap orang berada dalam posisi yang setara dan adil. Namun selalu ada jurang dalam yang menjauhkan antara apa yang dijamin secara ideal (*das sollen*) dalam Undang-Undang

dengan implementasinya di kehidupan sehari-hari (*das sein*).³⁷

3. Perlindungan terhadap hak individu anggota masyarakat dan hak kolektif masyarakat. Memberikan sesuatu kepada yang berhak, serta memperlakukan sama terhadap sesuatu yang sama dan memperlakukan berbeda terhadap sesuatu yang berbeda, tanpa ada diskriminasi berdasarkan apapun. Yang ada adalah persamaan, kekeluargaan, kebersamaan, kegotong-royongan, keadilan dan saling menghargai

Hukum sesungguhnya dibuat dan ditegakkan untuk mewujudkan keadilan. Namun hukum dan keadilan memang tidak selalu sejalan. Hal itu terjadi karena keadilan sebagai nilai tidak mudah diwujudkan dalam norma hukum. Nilai keadilan yang abstrak dan tidak selalu bersifat rasional tidak dapat seluruhnya diwadahi dalam norma hukum yang preskriptif. Hukum dirumuskan secara umum untuk mewadahi variasi peristiwa hukum serta kemungkinan berkembang di masa yang akan datang.

Keadilan yang coba dirumuskan dalam norma hukum tentu juga terbatas pada keadilan yang dipahami dan dirasakan oleh pembentuk hukum dan juga terbatas saat norma hukum itu dibentuk. Di sisi lain, rasa keadilan masyarakat senantiasa berkembang sejalan dengan perkembangan kondisi masyarakat itu sendiri. Hal itulah yang dapat menimbulkan praktik hukum yang kering dari keadilan atau bahkan penerapan hukum yang bertentangan dengan rasa keadilan masyarakat.

Oleh karena itu, sangat tepat rumusan Pasal 24 UUD 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Hukum dan keadilan memang dapat menjadi dua

³⁷ Sulistyowati Iriyanto, "Mempersoalkan Netralitas dan Objektivitas Hukum" dalam *Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*, (Sulistyowati Ed.), (Jakarta: Yayasan Obor, 2006), h. 32.

substansi yang berbeda, tetapi harus dipahami dan ditegakkan sebagai satu kesatuan. Keadilan dalam hal ini bukan hanya keadilan hukum positif, tetapi juga meliputi nilai keadilan yang diyakini dan berkembang dalam masyarakat atau yang disebut sebagai keadilan substantif.

Hakim dalam memutus perkara tidak hanya menjalankan preskripsi yang terdapat dalam undang-undang, melainkan mewujudkan keadilan yang hendak dicapai oleh aturan hukum itu dengan mempertimbangkan rasa keadilan yang sangat mungkin akan berbeda-beda untuk setiap kasus, waktu, dan masyarakat tertentu. Bahkan, walaupun aturan hukum yang ada ternyata tidak sesuai dengan keadilan yang hendak diraih, hakim tentu harus lebih mengedepankan keadilan itu dan membentuk hukum baru yang lebih memenuhi rasa keadilan.

Oleh karena itu, hakim bukan semata-mata corong undang-undang, namun sebaliknya hakim merupakan pembuat hukum (*judge made law*). Inilah mengapa putusan hakim diawali dengan sesanti “demi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Prinsip penerapan dan penegakan hukum yang dijiwai oleh spirit keadilan tersebut tentu bukan hanya menjadi domain dari hakim yang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara. Para penegak hukum lain tentu juga harus menerapkan hukum tanpa kehilangan ruh keadilan, bukan semata-mata *legal justice*, namun seyogyanya menyentuh pada tataran *moral justice*.³⁸ Hanya dengan demikian hukum akan menemukan wajah aslinya, sebagai instrumen yang diperlukan untuk memenuhi dan melindungi manusia dan tatanan kehidupan bermasyarakat, bukan sebaliknya mengorbankan manusia dan masyarakat yang menjadi tempat keberadaan hukum serta tidak kehilangan roh keadilan yang menjadi tujuan keberadaan dan penegakan hukum itu sendiri.

Pada level *middle theory*, penelitian ini akan memanfaatkan nalar *feminist legal studies* (FLS) yang

³⁸ *Ibid.*, h. 37.

memandang bahwa hukum hendaknya tidak mempertahankan status quo dalam cara berhukumnya. Institusi hukum yang mapan, akan sangat mudah sekali menjadi sarang persembunyian dari kepentingan-kepentingan kekuasaan.³⁹ Dalam beberapa hal *feminist legal studies* beririsan dengan *critical legal studies*. Dalam CLS masyarakat pencari keadilan dibuka aksesnya terhadap hukum dalam sistem peradilan. CLS bertujuan untuk merombak distribusi kekuasaan yang ada, di mana konsep ini mencoba membongkar kedok aturan/putusan yang terlihat netral dan objektif, namun sejatinya berimplikasi terhadap ketidakadilan dan ketimpangan.⁴⁰

Teori hukum berperspektif feminis ini akan membantu memetakan persoalan yang terkait dengan hak-hak perempuan di hadapan hukum, meliputi:

- a. Mengubah pandangan bahwa hukum adalah sesuatu yang netral dan obyektif;
- b. Mengidentifikasi implikasi hukum yang menyokong subordinasi terhadap perempuan;
- c. Bagaimana hukum itu bekerja dalam konteks yang lebih luas.

Teori hukum feminis (*feminist legal theory*) merupakan teori hukum kritis yang meyakini bahwa hukum adalah cermin dari struktur kekuatan dalam masyarakat. Ibarat pedang bermata dua, hukum di satu sisi adalah acuan paling adil dan mengayomi, namun di sisi lain tidak dapat dipungkiri bahwa hukum adalah alat untuk mendefinisikan kekuasaan dan kepentingan. Produk hukum adalah produk politik yang tidak lepas dari berbagai kepentingan; tidak

³⁹ Awaludin Marwan, *Satjipto Rajardjoh*, h. 359.

⁴⁰ Niken Savitri, "Feminist Legal Theory dalam Teori Hukum, dalam Sulistyowati Irianto (editor) *Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum yang berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*, (Jakarta: Obor, 2006), h. 45.

hanya ekonomi tetapi juga kepentingan jenis kelamin tertentu.

'*Doing law*' bagi para feminis adalah mengidentifikasi implikasi gender terhadap regulasi yang ada sekaligus melihat asumsi-asumsi yang mendasarinya.⁴¹ Operasionalisasi dari filosofi teori hukum legal feminis adalah penggunaan metode hukum khas dengan mengajukan pertanyaan perempuan (*asking the women question*), mempertimbangkan kebutuhan praktis perempuan (*feminist practical reasoning*), dan membangkitkan kesadaran (*consciousness raising*).⁴² Analisis kesetaraan gender dihadirkan dalam konteks ini untuk membantu menganalisa bagaimana hukum itu diputuskan demi kemaslahatan bagi kedua belah pihak. Indikator kemaslahatan tersebut dalam hal ini antara lain: tidak didasarkan pada prasangka dan diskriminasi (*stereotype*), tidak berakibat memiskinkan salah satu pihak (marginalisasi), (tidak memunculkan kekerasan baik fisik maupun non-fisik (kekerasan berbasis jender), tidak didasarkan pada anggapan bahwa salah satu pihak memiliki kedudukan yang lebih rendah dihadapan Allah dan di antara sesama manusia (subordinasi).⁴³

Pada level *Applicative theory*, berkaitan dengan peluang terbentuknya pengadilan keluarga, penelitian ini akan menggunakan nalar teori hukum murni Hans Kelsen.

⁴¹ R. Valentina Sagala, "Program Legislasi Nasional Pro Perempuan; Sebuah Harapan ke Depan' dalam *JURNAL PEREMPUAN; Untuk Pencerahan dan Kesetaraan No. 49*, (Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan dan Unifem, 2006), h. 9.

⁴² Sulistiowati Irianto dan Lidwina Inge Nurtjahyo, *Perempuan di Persidangan: Pemantauan Peradilan Berperspektif Perempuan*, (Jakarta: Obor, 2006), h. 206

⁴³ Arskal Halim, dkk., *Demi Keadilan: Dokumentasi Program Sensitivitas Jender Hakim Agama di Indonesia*, (Jakarta: PuskomHAM UIN Jakarta & Asia Foundation, 2009), h. 66

Pemikiran Hans Kelsen ini akan menjadi basis teoretis untuk inventarisasi hukum.

Teori Hukum Murni (THM) Hans Kelsen.

Konsepsi hukum Murni Hans Kelsen⁴⁴ adalah teori hukum yang tidak memberikan tempat berlakunya hukum alam dengan menghindari penilaian dan juga tidak memberi tempat bagi hukum kebiasaan yang hidup di masyarakat. THM hanya memandang hukum sebagai *Sollen* Yuridis yang terlepas dari *Das Sein*/ kenyataan sosial.⁴⁵

THM mencari landasan berpikirnya melalui pencarian dasar-dasar hukum sebagai landasan validitasnya bukan pada tataran meta-yuridis tetapi melalui hipotesis yuridis yaitu norma dasar yang dibangun berdasarkan analisis logis dan cara berpikir yuristik aktual.⁴⁶ Teori ini sangat konsisten dalam menjelaskan konsep-konsep dasar, norma hukum, hak hukum, kewajiban hukum, dan hubungan antara negara dan hukum.

Di samping ajaran Teori Hukum Murni, Hans Kelsen memperkenalkan konsepsi mengenai "Grundnorm" yang berfungsi sebagai dasar dan tujuan dari semua jalan hukum. Kebenaran sebuah norma hukum tidak ditentukan oleh realitas tetapi lebih karena norma yang lainnya. Sebuah norma yang tidak dapat lagi diderivasikan kebenarannya pada norma lain adalah norma dasar. Alasan validitas norma sebuah sistem berakhir pada norma dasar tersebut. Grundnorm sebagai induk yang melahirkan peraturan-peraturan hukum dalam suatu tatanan hukum yang selanjutnya dikembangkan oleh ADOLF MERKL yang

⁴⁴Hans Kelsen adalah pakar hukum aliran positivism asal Austria dan diyakini sebagai *founding father* konstitusi Austria. *The Pure Theory of Law* merupakan jalan tengah dari teori ilmu hukum alam dan teori hukum positivistic empiris. Nicoletta Bersier Ladavac, "Hans Kelsen (1881-1973) Biographical Note and Bibliography" dalam *European Journal of International Law* 9 (1998), h. 391-393

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Bernard L. Tanya, dkk., *Teori Hukum*: h. 127.

dikenal dengan *Stufenbau Des Recht* yang mengutamakan tentang adanya hierarkis dari pada perundang-undangan.

Berdasarkan teori Grundnorm Hans Kelsen, setiap hukum dalam sebuah negara harus berasal dari suatu hukum dasar yang berupa norma-norma fundamental untuk mengatur tingkah laku manusia. Norma-norma inilah yang dinamakan konstitusi. Berdasarkan teori ini, berkembanglah beberapa kaidah hukum derogasi, kaidah pengakuan, kaidah non-kontradiksi, kaidah derivatif, dan kaidah reduksi.

Teori norma dasar dan teori hukum murni yang merupakan *icon* pemikiran Hans Kelsen, banyak mempengaruhi sistem hukum di Indonesia. Berdasarkan teori inilah, peluang terbentuknya pengadilan keluarga akan dibaca berdasarkan sistem hukum perundang-undangan di Indonesia tentang kekuasaan kehakiman. Inventarisasi hukum dilakukan untuk memetakan beberapa regulasi terkait kekuasaan kehakiman dan sistem peradilan di Indonesia.

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

A. Jenis dan Sifat Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian pustaka berbasis kasus (*base on case*). Sumber data penelitian ini adalah teks UU dan peraturan terkait mengenai Kekerasan dalam Rumah Tangga dan sistem peradilan di Indonesia baik legislasi yang bersifat horizontal maupun vertikal. Sebagai sebuah penelitian pustaka, maka data yang digunakan adalah data sekunder dari dokumen perundang-undangan. Data lapangan berkaitan dengan penanganan KDRT di beberapa Pengadilan Agama digunakan sebagai *additional data* untuk basis analisis.

Sifat penelitian ini adalah analitis-kritis, yaitu melakukan telaah dan pembacaan terhadap regulasi penanganan kasus KDRT dan implementasinya di beberapa Pengadilan Agama. Berdasarkan pembacaan terhadap legislasi dan regulasi mengenai KDRT, sistem peradilan, dan kekuasaan kehakiman, maka dilakukan analisis proyektif optimalisasi peran Pengadilan Agama sebagai peradilan keluarga.

B. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan teknik dokumentasi dan wawancara. Teknik dokumentasi digunakan untuk melacak dokumen legislasi tentang KDRT, sistem peradilan, dan kekuasaan kehakiman di Indonesia berdasarkan teori *Stufenbau Des Recht*. Pembacaan terhadap regulasi-regulasi terkait meniscayakan pembacaan yang komprehensif untuk dapat menemukan koherensi dan korespondensi antar aturan. Sehingga narasi besar dari peradilan keluarga di Indonesia dapat terbaca secara yuridis dari peraturan yang ada.

Langkah ini dalam penelitian hukum normatif dinamakan dengan inventarisasi dan sinkronisasi hukum.

Dokumen yang akan dijadikan data primer dalam penelitian ini adalah:

- UU No. 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga
- UU No. 14 Tahun 1970, UU No. 4 tahun 2004, UU No. 4 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman
- UU No 7 tahun 1989, UU No 3 tahun 2006, dan UU No. 50 tahun 2009 tentang Pengadilan Agama.
- UU No. 2 tahun 1986, UU No. 49 tahun 2009 tentang Peradilan Umum.

Adapun regulasi turunan dari UU yang menjadi data primer akan dilacak sebagai data sekunder penelitian ini. Dokumen bisa berupa Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, Surat Edaran Mahkamah Agung, dan lain sebagainya.

Teknik wawancara digunakan untuk penggalan data berkaitan dengan penanganan perkara KDRT di beberapa Pengadilan Agama di Indonesia. Pemilihan Pengadilan Agama tertentu sebagai sampel penggalan data, lebih pada pertimbangan representasi teritori Indonesia Barat, Indonesia Tengah, dan Indonesia Timur. Wawancara dilakukan terhadap Hakim, Panitera, Juru sita atau tenaga non-yustisial yang dipandang dapat memberikan informasi tentang penanganan KDRT.

Teknik wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik wawancara tak berstruktur, atau yang sering disebut wawancara mendalam, wawancara intensif, wawancara kualitatif, atau wawancara terbuka (*open-ended interview*). Pilihan teknik ini didasarkan pada argumen bahwa wawancara tak berstruktur dapat dilakukan bila terdapat keadaan-keadaan berikut:

- 1- Apabila pewawancara ingin menanyakan sesuatu secara lebih mendalam lagi pada seorang subyek tertentu.
- 2- Apabila pewawancara bermaksud mengungkap motif, maksud, atau penjelasan dari responden.
- 3- Apabila pewawancara hendak mencoba mengungkap suatu peristiwa, situasi, atau keadaan tertentu.¹

Teknik wawancara tak terstruktur digunakan dalam penelitian ini karena penelitian ini bertujuan untuk mengungkap realitas penanganan KDRT di Pengadilan Agama. Secara teknis, wawancara dilakukan melalui media *on-line* e-mail dan telepon. Pada beberapa Pengadilan Agama yang terjangkau wawancara dilakukan secara langsung.

Tahapan ini digunakan untuk membongkar narasi besar tentang penanganan KDRT dalam konteks peradilan agama sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman di Indonesia.

C. Teknik Analisis Data dan Pendekatan

Sejalan dengan pertanyaan penelitian, maka analisis diawali dengan deskripsi penanganan perkara KDRT di beberapa Pengadilan Agama, untuk diidentifikasi kendala dan hambatannya. Analisis ini menggunakan pendekatan *feminist legal theory* agar dapat membantu memetakan persoalan terkait dengan hak-hak korban (perempuan dan anak) di hadapan hukum berkenaan dengan hak-hak dalam hukum keluarga. *Doing law, asking the women question, feminist practical reasoning*, dan membangkitkan kesadaran (*consciousness*

¹ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: PT. Remaja Rosda Karya, 2000), h. 135.

raising) adalah beberapa metode khas yang digunakan dalam pendekatan *feminist legal theory*.²

Berkaitan dengan inventarisasi hukum, penelitian ini mengandalkan data siap pakai (*pre-existing data*). Analisis data diarahkan pada teks UU secara normatif dengan menggunakan teknik *content analysis*. Analisis ini meniscayakan pembacaan legislasi dan regulasi dalam satu kesatuan analisis holistik dengan membongkar struktur teks secara detil. Langkah-langkah analisis konten dalam penelitian ini adalah

- a) Pengadaan data; melalui penggalian unit-unit informasi yang terekam dalam teks UU dan aturan turunan lainnya;
- b) Reduksi data; dilakukan dengan menghilangkan unit-unit informasi yang kurang relevan dengan tujuan analisis.
- c) Inferensi; adalah upaya memperlakukan data dengan memperhatikan konteks data yang diteliti.
- d) Analisis; dengan menyederhanakan data, mengkategorisasikan, sinkronisasi, sehingga menemukan pola hubungan untuk dapat memahami maknanya.³

² Sulistiowati Irianto dan Lidwina Inge Nurtjahyo, *Perempuan di Persidangan: Pemantauan Peradilan Berperspektif Perempuan*, (Jakarta: Obor, 2006), h. 206

³ Disarikan dari Darmiyati Zuchdi, *Panduan Penelitian Analisis Konten*, (Yogyakarta: Lembaga Penelitian IKIP, 1993), h. 36.

BAB IV

TEMUAN PENELITIAN

A. Peradilan Agama Dalam Lintas Sejarah

Dalam sejarahnya, Peradilan Agama di Indonesia lahir dan berkembang seiring dengan perkembangan Islam di Indonesia. Sebelum Islam datang, di kerajaan-kerajaan Nusantara telah eksis dua jenis Peradilan, yaitu Peradilan Perdata dan Peradilan Padu. Secara sederhana digambarkan bahwa Peradilan Perdata mengurus perkara-perkara yang menjadi kepentingan raja, sedang Peradilan Padu mengurus perkara-perkara yang bukan menjadi urusan raja.¹

Dengan masuknya agama Islam ke Indonesia pada abad I H atau bertepatan dengan abad VII M² oleh saudagar-saudagar dari Arab yang sekaligus sebagai mubalig, maka dalam praktik sehari-hari, masyarakat mulai melaksanakan ajaran dan aturan-aturan agama Islam yang bersumber pada kitab-kitab fikih. Di dalam kitab-kitab fikih termuat aturan dan tata cara ibadah seperti thaharah, shalat, puasa, zakat, dan haji serta sistem peradilan yang disebut *qadhā*.

Karena lembaga *qadhā* seperti yang disebut dalam kitab fikih itu belum dapat dilaksanakan sepenuhnya, maka dalam penyelesaian perkara-perkara antar penduduk yang beragama Islam dilakukan melalui *tahkīm*, yakni para pihak yang berperkara secara sukarela menyerahkan perkara mereka pada seorang ahli agama, ulama, atau mubalig untuk diselesaikan dengan ketentuan bahwa kedua pihak yang bersengketa akan memenuhi putusan yang diberikan ahli

¹ Thesna, *Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad*, (Jakarta: Vernius, 1978), h. 16. Sebagaimana dikutip oleh Erfaniyah Zuhriyah, *Peradilan Agama di Indonesia: Sejarah, Konsep, dan Praktek di Pengadilan Agama*, (Malang: Setara Press, 2014), h. 40.

² Paling tidak ada 3 teori yang cukup populer tentang masuknya Islam di Nusantara dengan beragam argumentasi, yaitu Abad XIII M, abad VII M, dan sebelum Abad VII.

agama itu. Menurut biasanya perkara yang diputus lembaga *tahkīm* ini adalah perkara nonpidana. Pada beberapa tempat, *tahkīm* ini melembaga sebagai peradilan *syara'*. Periode *tahkīm* ini diduga sebagai awal perkembangan Peradilan Agama di Indonesia.³

Ketika kerajaan Mataram diperintah oleh Sultan Agung mulailah diadakan perubahan sistem Peradilan yakni memasukkan unsur hukum dan ajaran agama Islam dengan cara memasukkan orang-orang dari kalangan Islam ke dalam Peradilan Perdata. Dengan demikian, Sultan Agung tidak merombak yang sudah ada atau membuat Peradilan khusus menurut hukum Islam yang banyak mengenal *kāḍī* sebagai *allens prekende rechten*. Sultan Agung tidak memakai cara konfrontatif tetapi justru integratif dan komplementatif terhadap hukum dan peradilan yang telah ada.⁴

Dalam perkembangan berikutnya Peradilan Perdata diubah menjadi Peradilan Surambi yang tidak lagi dipimpin oleh raja tetapi dipimpin oleh penghulu yang didampingi oleh alim ulama sebagai anggota majelis. Dinamakan Pengadilan Surambi karena sidang-sidangnya dilakukan di Surambi Majelis Agung. Walaupun telah terjadi perubahan nama, namun tugas dan wewenang kekuasaannya tetap tidak berbeda dengan Pengadilan Perdata.⁵

Peradilan agama dalam wujud kelembagaan yang sangat sederhana muncul pada masa kerajaan Islam di Nusantara. *Compendium Freijer*, Kitab *Muḥarrar*, Pepakem Cirebon, *Sirāt al-Mustaqīm*, *Sabīl al-Muhtadīn* merupakan buku-buku rujukan yang dijadikan pedoman untuk menyelesaikan sengketa/perkara yang terjadi di antara umat Islam.⁶

³ Erfaniyah Zuhriyah, *Peradilan Agama di Indonesia.*, h. 41.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ Ahmad Rafiq, *Hukum Islam di Indonesia*. (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003), h. 13-15.

Pada masa kolonial Belanda, sikap politik Pemerintah Hindia menyerahkan peradilan agama pada raja/sultan dengan nama dan istilah yang berbeda dan kompetensi yang beragam pula.⁷ Pada perkembangan berikutnya Peradilan Agama dengan nama *Priesterraad* (Pengadilan Pendeta) berada dalam pengawasan dan kontrol Belanda melalui teori *Receptie* Snouck Horgonje yang membatasi kewenangan PA.⁸

Pascakemerdekaan, meski ada upaya mengkerdilkan eksistensi peradilan agama, melalui peleburan dalam pengadilan umum, atau membatasi kewenangan, namun eksistensi hukum Islam secara umum termasuk di dalamnya lembaga Peradilan Agama, mengalami perkembangan yang cukup berarti. Bagi Umat Islam Indonesia, eksistensi Peradilan Agama tidak bisa dipisahkan, karena ia adalah *condition sine qua non*. Sepanjang umat Islam ada, sepanjang itu pula peradilan agama ada, meskipun dalam bentuk sederhana dan kewenangan yang sangat terbatas.⁹

Perkembangan tersebut antara lain; *Pertama*, eksistensi Pengadilan Agama secara yuridis semakin mantab dan setara dengan lembaga peradilan lainnya.¹⁰ Payung yuridisnya bermula dengan ditetapkannya UU No 16 tahun 1964 dan UU No. 14 tahun 1970 tentang ketentuan pokok kekuasaan kehakiman. UU ini secara tegas menyatakan bahwa Peradilan Agama adalah salah satu peradilan di Indonesia yang bertugas melaksanakan kekuasaan

⁷ Erfaniyah Zuhriyah, *Peradilan Agama di Indonesia*, h. 53

⁸ Ahmad Rafiq, *Hukum Islam di Indonesia*, h. 15. Lihat Juga Amrullah Ahmad, *Dimensi Hukum Islam Dalam Sistem Hukum Nasional*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), h. 4-6.

⁹ Jaenal Aripin, *Peradilan Agama dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia*. (Jakarta: Prenada Media Grup, 2008), h.397.

¹⁰ Muhammad Daud Ali, *Hukum Islam dan Peradilan Agama (Kumpulan Tulisan)*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1997), h. 57.

kehakiman setara dengan 3 peradilan lain.¹¹ Keempat peradilan tersebut secara teknis berpuncak pada Mahkamah Agung dan secara organisatoris, administratif, dan finansial berada di bawah naungan departemen masing-masing.¹² Eksistensi ini semakin dikukuhkan dengan ditetapkan UU No. 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

Kedua, tidak ada lagi ketentuan Fiat eksekusi yang mengharuskan setiap putusan Pengadilan Agama terlebih dahulu dikukuhkan oleh Pengadilan Negeri berdasarkan UU No. 7 Tahun 1989 yang mengamatkan adanya Juru Sita di Lingkungan Pengadilan Agama.¹³

Ketiga, Ketersediaan hukum material tertulis yang disusun secara sistematis dengan bahasa dan peraturan perundang-undangan yang menjadi pegangan para hakim dalam memutus perkara, meskipun masih dalam bentuk Inpres.¹⁴ Upaya meningkatkan status KHI dalam bentuk RUU HMPA meski belum masuk dalam daftar *longlist* prioritas pembahasan prolegnas 2014-2019, namun wacananya semakin mengemuka.

Keempat, secara kelembagaan tidak adalagi dualisme pembinaan lembaga peradilan; di Mahkamah Agung dan Kementerian Agama.¹⁵ Seiring dengan tuntutan reformasi di segala bidang, Peradilan Agama terus berbenah untuk menjadi lembaga peradilan yang berwibawa, bermartabat dan terhormat sehingga mampu memberikan pelayanan hukum secara prima bagi masyarakat pencari keadilan.

¹¹ Peradilan lainnya adalah Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara, dan Peradilan Militer. Lihat pasal 10 UU No 14 tahun 1970.

¹² Amrullah Ahmad, *Dimensi Hukum Islam*, h. 7.

¹³ Ahmad Rofiq, *Hukum Islam di Indonesia*, h. 38-39.

¹⁴ Muhammad Daud Ali, *Hukum Islam dan Peradilan Agama*, h. 210-212.

¹⁵ Departemen Agama RI, *Sketsa Peradilan Agama*, (Jakarta: Dirjen Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, Direktorat Pembinaan Badan Peradilan agama Islam, 2000), h. 16.

Pembinaan Peradilan Agama (PA) baik dalam ranah administrasi maupun yustisial telah disatukan di bawah naungan Mahkamah Agung (MA) berdasarkan UU No. 35 tahun 1999.¹⁶ Momentum ini dianggap sebagai tonggak awal reformasi Peradilan Agama.

Pada masa reformasi, perubahan signifikan menyangkut kewenangan Peradilan Agama secara konstitusional diperoleh melalui UU No. 3 Tahun 2006 sebagai perubahan atas UU No. 7 Tahun 1989. UU ini merupakan UU organik akibat adanya UU No. 4 Tahun 2004 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman. Pasal 2 UU No. 3 tahun 2006 menegaskan, "Peradilan Agama adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam mengenai perkara tertentu."¹⁷

Idealnya apa yang terkait erat dengan persoalan kehidupan umat Islam, itulah yang menjadi kompetensi Peradilan Agama (Peradilan Agama = *sui generis*). Namun karena Indonesia bukanlah Negara Islam, maka kewenangan peradilan agama tidak menyangkut semua aspek kehidupan muslim, hanya persoalan perdata personal, beberapa perdata muamalah, dan khusus Nangro Aceh Darussalam Mahkamah Syar'iyah berwenang menangani perkara pidana (*jinayah*)¹⁸. Dalam sejarahnya kewenangan ini mengalami pasang surut dalam konteks politik hukum yang sangat kental.¹⁹ Namun eksistensinya tetap kokoh meskipun ada upaya gigih untuk mengebiri atau menghapuskannya.

¹⁶ Jaenal Aripin, *Peradilan Agama*, h. 384 dan 405.

¹⁷ Pasal 1, 2 dan 49 UU No. 7 tahun 1989. Lihat juga A. Mukti Arto, *Praktek Perkara Perdata Pada Pengadilan Agama*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1996), h. 2.

¹⁸ Tahun 1957, Pengadilan Agama di beberapa wilayah: Aceh, Kalimantan Selatan, dan Kalimantan Timur, memiliki kewenangan untuk menangani sengketa muamalah juga meskipun dalam bentuk yang sederhana. Jaenal Aripin, *Peradilan Agama*, h. 427.

¹⁹ *Ibid.*

Fakta menunjukkan ada perkembangan kewenangan sesuai dengan dinamika dan kebutuhan Muslim Indonesia. Berdasarkan UU No 3 tahun 2006, kewenangan Pengadilan Agama pun diperluas pada ranah zakat, infak, shadaqah (ZIS) dan sengketa Ekonomi Syariah.²⁰ Yang menjadi dasar dari perluasan kewenangan ini adalah bunyi pasal 2 yang menyatakan bahwa Peradilan Agama adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam mengenai *perkara tertentu*, tidak lagi perkara perdata tertentu sebagaimana termaktub dalam UU Peradilan Agama No. 7 tahun 1989.

Penyempurnaan UU Peradilan Agama kembali dilakukan melalui UU No 50 tahun 2009. Perubahan ini secara substantif menyentuh pada persoalan penataan Peradilan Agama secara kelembagaan. Peluang terbentuknya peradilan khusus dan kewenangan Komisi Yudisial untuk melakukan pengawasan eksternal terhadap hakim-hakim Peradilan Agama adalah 2 perubahan penting pada UU PA tahun 2009.²¹

Perubahan-perubahan ini tentu saja tidak menutup kemungkinan masih adanya beberapa kelemahan seiring dengan dinamika dan perubahan di masyarakat.²² MAka Akselerasi perubahan dan penataan lembaga peradilan dalam bingkai reformasi menjadi niscaya.

B. Penanganan Perkara KDRT di Beberapa Pengadilan Agama di Indonesia.

Kasus kekerasan dalam rumah tangga ibarat sebuah fenomena gunung es. Kasus yang tercatat, diberitakan, atau

²⁰ Pasal 49 huruf (i) UU No. 3 tahun 2006

²¹ Ahmad Mujahidin, *Pembaharuan Hukum Acara Peradilan Agama: Dilengkapi Format Formulir Berperkara*, (Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, 2012), 15-24.

²² Mukti Arto, *Pembaharuan Hukum Islam Melalui Putusan Hakim*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), h. 104.

ditangani adalah fenomena di atas permukaan laut, yang memang tampak dan disadari peristiwanya. Sementara, fenomena dasar laut yang tidak tampak, justru lebih banyak, tidak disadari dan meniscayakan penanganan serius.

Kekerasan dalam rumah tangga adalah setiap perbuatan terhadap orang lain dalam lingkup rumah tangga, yang berakibat timbulnya kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, seksual, psikologis, dan/atau penelantaran rumah tangga termasuk ancaman untuk melakukan perbuatan, pemaksaan atau perampasan kemerdekaan secara melawan hukum dalam lingkungan rumah tangga. Dan terhadap kekerasan yang terjadi dalam lingkungan keluarga tersebut, telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (UU PKDRT). Namun jaminan perlindungan hukum dalam UU PKDRT tetap saja tidak mampu membuang ketakutan dan kekhawatiran perempuan, untuk mau melaporkan kepada aparat atas kekerasan yang mereka alami.

Penyelesaian hukum perkara KDRT sesungguhnya bisa diselesaikan melalui jalur pidana dan perdata personal. KDRT masuk dalam perkara pidana khusus dengan delik aduan. Pemisahan penanganan perkara perdata dan pidana dalam kasus-kasus yang menyangkut hubungan keluarga seperti KDRT dalam sistem peradilan Indonesia justru menimbulkan dampak merugikan bagi perempuan korban dalam mengakses keadilan.

Data dari LBH APIK menunjukkan bahwa mayoritas istri yang mengalami KDRT lebih memilih menyelesaikan masalahnya dengan melakukan perceraian dari pada memperkarakan kasus KDRT nya secara pidana, atau bahkan 'menikmati' kekerasan yang dialaminya sebagai sesuatu yang 'lumrah'. Beberapa perempuan berharap perkawinannya bisa diselamatkan, sehingga hanya melaporkan suaminya ke Polisi semata agar suami jera, tapi tidak untuk memprosesnya ke pengadilan. Hal ini terlihat

dari fenomena pencabutan laporan KDRT di kepolisian yang sering juga dikeluhkan oleh Polisi.²³

Data Komnas Perempuan juga menyebutkan bahwa pada umumnya perempuan yang mengalami KDRT lebih memilih menyelesaikan masalahnya ke jalur perceraian saja (bagi muslim ke PA) daripada memperkarakan secara pidana ke Peradilan Negeri.²⁴ Ketika seorang perempuan ingin bercerai sekaligus mendapatkan keadilan atas tindakan KDRT yang dialami, maka ia harus menempuh dua peradilan secara terpisah. Mempidanakan pelaku ke Pengadilan Negeri dan mengajukan perceraian ke Pengadilan Agama (Muslim). Padahal proses hukum yang harus ditempuh ini bukanlah hal yang mudah dilakukan korban. Proses ini sangat mengandalkan kapasitas litigan baik dalam bentuk pengetahuan hukum maupun dana yang dikeluarkan untuk biaya penanganan perkara. Maka, korban seringkali 'enggan' kalau harus dua kali berurusan dengan peradilan.²⁵ Dalam hal ini, perempuan miskin dan berpendidikan rendah mengalami hambatan untuk memperoleh dan mempertahankan hak-haknya di muka hukum, baik secara pidana maupun perdata personalnya (cerai).²⁶

²³ Malinda Puteri Kusaeni, "MA didesak bentuk Pengadilan Keluarga", diakses dari www.lbh-apik.or.id. 20 Maret 2015.

²⁴ R. Valentina Sagala dan Ellin Rozana, "Gagasan Pembentukan Pengadilan Agama di Indonesia", diakses dari www.institutperempuan.or.id tanggal 15 Maret 2015

²⁵ Penuturan Ria -PNS di Mts Laboratorium UIN Sunan Kalijaga YK saat konseling di Rifka Anisa, 'Proses perceraian ini betul-betul menguras energi, menyita waktu, dan 'mengaduk-ngaduk' emosiku'. Penulis sempat mendampingi Ria untuk konsultasi ke Rifka Anisa Desember 2014.

²⁶ Mufliha Wijayati, Perempuan dalam Persidangan (*Studi Kasus Perkara Cerai Gugat Akibat Kekerasan Dalam Rumah Tangga [KDRT] di Pengadilan Agama Kota Metro Tahun 2011*) Penelitian Individual Dosen STAIN Jurai Siwo Metro tahun 2011.

Data ini terkonfirmasi dengan beberapa pernyataan hakim Peradilan Agama Kefamenanu -NTT dan Pengadilan Agama Kota Agung-Lampung. Hakim Kota Agung Ade Firman Fathoni menuturkan bahwa Mayoritas korban KDRT hanya menghendaki perpisahan dengan suami. Beberapa kasus memang sempat dilaporkan ke Polisi, namun pada akhirnya perceraian saja yang dilanjutkan.²⁷

Pada titik ini, Ade Firman Fathoni menegaskan bahwa KDRT adalah tindak pidana khusus yang berbeda karakteristik dan pelakunya. Pidana penganiayaan (biasa) misalnya, terjadi antara 2 orang atau lebih yang bisa jadi tidak saling mengenal sebelumnya atau tidak memiliki ikatan emosional apapun. Maka pemidanaan dengan pola konvensional pemenjaraan, bisa saja efektif dan memberikan rasa keadilan. Sementara dalam kasus KDRT, pelaku adalah orang yang sangat dekat dengan kehidupan korban, pernah saling menyayangi, menghormati dan saling mencintai. Maka, dalam beberapa kasus ada hambatan psikologis yang dialami korban untuk memidanakan orang yang 'pernah dicintai', memenjarakan ayah dan penanggung nafkah anak-anaknya. Berpisah (cerai) dan terhindar dari blunder kekerasan adalah jalan keluar yang dipilihnya.²⁸

Kondisi yang tak jauh berbeda diinformasikan oleh Ulfa Fithriyani, salah seorang hakim Pengadilan Agama Kefamenanu-Nusa Tenggara Timur. Secara faktual kasus KDRT di NTT, relatif banyak terjadi. Tanpa memberikan data angka yang jelas, Ulfa menyatakan bahwa kasus-kasus KDRT di Kefamenanu, tidak banyak diselesaikan secara litigasi di muka pengadilan. Penyelesaian sengketa secara adat masih sangat kuat dipegang teguh oleh penduduk asli. Sehingga kasus KDRT dianggap cukup pada penyelesaian adat. Kasus-kasus yang berhubungan dengan KDRT di PA Kefamenanu banyak diajukan oleh penduduk pendatang dari

²⁷ Wawancara dengan Hakim PA Kota Agung Ade Firman Fathoni Tanggal 26 Agustus 2015.

²⁸ Wawancara dengan Hakim PA Kota Agung Ade Firman Fathoni Tanggal 26 Agustus 2015.

luar NTT. Perkara tersebut diajukan dalam kondisi kekerasan yang sudah akut.²⁹

Di wilayah yuridiksi PA Muntok -- Bangka Barat dan Kepulauan Bangka Belitung – dan PA Krui juga menunjukkan gejala yang sama, bahwa kasus perceraian yang disebabkan KDRT juga mengemuka dengan jenis KDRT yang beragam. Pelaporan korban ke polisi sering kali dicabut dengan alasan damai, namun kemudian memproses perceraianya di PA.³⁰

Tampaknya, penyelesaian perkara KDRT di beberapa Peradilan Agama tersebut di atas mengarah pada penyelesaian pengajuan perceraian semata. Padahal jika merujuk pada tujuan UU KDRT ini adalah:

- a. Mencegah segala bentuk kekerasan dalam rumah tangga;
- b. Melindungi korban kekerasan dalam rumah tangga;
- c. Menindak pelaku kekerasan dalam rumah tangga; dan
- d. Memelihara keutuhan rumah tangga yang harmonis dan sejahtera.³¹

Tujuan adiluhung UU PKDRT bukanlah semata-mata tugas personal atau mono-sektoral. Tujuan ini ini mejadi tugas semua kalangan yang secara rigid diatur dalam UU, PP, dan gugus tugas penanganan KDRT. Peradilan Agama dalam batas kewenangannya dapat memainkan perannya pada ranah pencegahan, perlindungan, dan pemeliharaan keutuhan rumah tangga. Ranah **pencegahan** bisa dimainkan melalui penasehatan pada tahapan pengajuan perkara dan upaya mediasi. Tetapi sifatnya pencegahan terulangnya

²⁹ Wawancara Hakim PA Kefamenanu-NTT, 20 Agustus 2015.

³⁰ Wawancara dengan Athya Kirana, Juru Sita Pengadilan Agama Muntok Bangka, 19 Agustus 2015, dan Masyhuri Panitera di Pengadilan Agama Krui Lampung.

³¹ Pasal 4 UU No. 23 tahun 2004 tentang PKDRT.

kembali tindak kekerasan.³² Peranan ini tentu saja dimainkan oleh hakim mediator di beberapa PA dengan tingkat keberhasilan yang berbeda-beda.³³

Pada ranah **perlindungan**, misalnya, masing-masing PA memainkan perannya sesuai dengan kebutuhan dan konteks wilayah masing-masing. Di PA Kefamenanu, bentuk perlindungan yang diberikan Majelis Hakim adalah melalui putusan sela dan mediasi. Putusan sela diberikan atas permohonan penggugat, sementara mediasi adalah tahapan yang harus diupayakan oleh majelis untuk mendamaikan kedua belah pihak.³⁴

Perlindungan dalam bentuk Ruang Pelayanan Khusus (RPK) sebagaimana amanat regulasi juga sangat tergantung dengan ketersediaan sarana-prasarana dan SDM yang menanganinya. RPK ini seyogyanya dimanfaatkan untuk ruang konsultasi yang relatif memiliki privasi sehingga korban bisa leluasa menyampaikan keluhanannya dan terhindar dari perasaan was-was karena berada dalam ruang yang tertutup dan nyaman.

Di PA Kota Metro, misalnya RPK tersedia, hanya saja pemanfatannya oleh korban tidak terlalu maksimal, karena memang pengajuan perkara gugat cerainya biasanya sudah melewati masa-masa kritis dan tinggal melegalkan

³² Mukti Arto, *Pembaharuan Hukum Islam*, h. 193.

³³ Wawancara dengan hakim, Panitera, juga Juru Sita di PA Kota Metro, PA Kefamenanu, PA Kota Agung, PA Muntok, dan PA Krui, dalam kesempatan yang berbeda.

³⁴ Wawancara dengan Ulfa Fithriyani, Hakim PA Kefamenanu Nusa Tenggara Timur tanggal 20 Agustus 2015.

perceraian saja.³⁵ Sementara di PA Kefamenanu RPK tidak tersedia secara memadai.³⁶

Pada ranah upaya menjaga keutuhan rumah tangga pada prinsipnya adalah tugas utama *hakam* dalam batas adanya kemaslahatan bagi kedua belah pihak, anak, dan keluarga pada umumnya. Upaya ini tentu saja dimainkan oleh majelis hakim pada setiap tahapan sampai masa ikrar talak. Namun keberhasilan upaya menjaga keutuhan rumah tangga masih sangat rendah. Kurang berhasilnya upaya ini bukan semata-mata karena kelemahan Hakim Mediator PA, namun juga ada faktor akutnya kondisi keluarga sehingga tidak memungkinkan lagi untuk didamaikan.³⁷

Bentuk perlindungan hukum lain yang bisa diberikan PA adalah melalui putusan hakim yang dapat memberikan kepastian hukum dan memulihkan hak-haknya dalam hukum perkawinan serta menghukum pelaku memenuhi kewajiban pada korban. Poin inilah yang sesungguhnya merupakan kebutuhan primer (*dharuri*) bagi korban yang bisa dipenuhi oleh PA dalam batas kewenangannya.

Hasil penelitian penulis ini tentang perkara KDRT di Pengadilan Agama Kota Metro tahun 2011 dan 2012 menunjukkan bahwa, putusan hakim mengenai perceraian KDRT secara formal memang telah memenuhi tuntutan penggugat (perempuan) untuk bercerai. Namun secara substantif para penggugat tidak mendapat perlindungan

³⁵ Wawancara dengan Tuti staf hukum PA Kota Metro.

³⁶ Wawancara dengan Ulfa Fithriyani, Hakim PA Kefamenanu Nusa Tenggara Timur tanggal 20 Agustus 2015.

³⁷ Lihat hasil Penelitian A. Jamil dkk, *BP4 Dalam Kontestasi Masyarakat Tradisional Dan Urban (Studi Persepsi Masyarakat Kota Metro Lampung)*, Penelitian Mitra antara Balai Litbang Jakarta dengan STAIN Jurai Siwo Metro tahun 2009.

hukum atas hak-hak pascaperceraian seperti mut'ah, nafkah iddah, hak asuh anak, atau jaminan hak nafkah anak-anak dalam asuhannya.³⁸ 5 perkara yang dijadikan basis analisis dalam penelitian tersebut di atas, secara substansial penggugat hanya menuntut untuk diceraikan. Tidak ada tuntutan lain terkait hak-hak pasca perceraian.

Di beberapa PA lain, ada gejala yang kurang lebih sama, bahwa materi gugatan terbatas pada perceraian saja. Paling tidak ada 4 kondisi yang menyebabkan pilihan gugatan minimalis ini:

1. Para penggugat kurang memahami hak-haknya di hadapan hukum terkait hak mut'ah, nafkah pada masa iddah, dan hak asuh anak, sehingga tidak memasukkannya ke dalam tuntutan gugatannya. Dalam situasi pengetahuan perempuan sebagai litigan masih sangat rendah, sementara akses terhadap bantuan hukum terbatas, maka hampir bisa dipastikan materi gugatan sangat minimal dan pada akhirnya merugikan perempuan.
2. Kondisi keluarga yang sudah 'tidak sehat' mendorong penggugat untuk segera keluar dari kemelut keluarga, tanpa memikirkan persoalan lain yang ditimbulkan.³⁹
3. Para pihak sudah sepakat bercerai, dan proses pengadilan adalah formalisasi perceraian saja.⁴⁰

³⁸ Mufliha Wijayati, *Perempuan dalam Persidangan Perkara Perceraian Akibat KDRT*, h. 34

³⁹ Seorang perempuan sebut saja Siti, pernah berkonsultasi dengan peneliti ini mengenai hak gono-gini yang dikuasai mantan suaminya, lantaran pembagiannya tidak diputuskan bersama dengan putusan perceraian. Sehingga pembagiannya memicu sengketa baru antara mantan suami dan istri. Dalam pengakuannya Siti mengatakan bahwa, "*Yang saya pikirkan ketika itu adalah bagaimana saya segera cerai dari suami, mba. Saya tidak memikirkan harta sama sekali. Tapi sekarang, karena anak-anak saya butuh makan dan harus sekolah maka saya minta dari bapaknya. Tapi ternyata bapaknya mencla mencle*"

4. Pada beberapa kasus, ada pertimbangan untuk proses persidangan yang sederhana dan cepat dengan mengajukan gugatan cerai saja. Sehingga proses persidangan bisa lebih cepat dan biaya murah. Sementara, hal-hal lain di luar persoalan cerai diselesaikan secara kekeluargaan.⁴¹

C. Problem Yuridis Penanganan KDRT di Pengadilan Agama

Kendala yuridis yang dimaksud adalah kendala berupa halangan, rintangan yang membatasi atau mencegah Peradilan Agama dalam rangka penegakan dan pelayanan hukum juga keadilan berdasarkan syariat Islam bagi para pencari keadilan. Kendala yuridis ini bisa berupa hukum formil, hukum materiil, maupun hukum tata Negara yang mengatur kedudukan, kelembagaan, dan kompetensi Peradilan Agama.⁴²

Berkaitan dengan penanganan perkara KDRT di Pengadilan Agama dapat diidentifikasi beberapa kendala yuridis berdasarkan temuan penelitian, pendampingan, dan sebagian merupakan pengalaman para hakim dalam beracara.

1. Kendala Bidang Kelembagaan dan Kompetensi Peradilan Agama.

Secara kelembagaan, eksistensi Peradilan Agama telah disejajarkan dengan peradilan lainnya sejak diberlakukan UU tentang Peradilan Agama tahun 1989 dan disempurnakan pada tahun 2006 dan 2009. Sebagai badan yudikatif, posisi Pengadilan Agama telah sejajar dengan pengadilan lainnya berada 1 atap di bawah Mahkamah

⁴⁰ Sebagaimana dituturkan Syafiudin, Hakim PA Malang Jawa Timur.

⁴¹ Wawancara dengan Ulfa Fithriyani, Hakim PA Kefamenanu-NTT tanggal 20 Agustus 2015.

⁴² Mukti Arto, *Pembaharuan Hukum Islam.*, h. 87.

Agung.⁴³ Hanya pada tataran administratif dan organisasi peradilan ada beberapa hal yang menurut Mukti Arto belum sepenuhnya sejajar.⁴⁴ Dalam hal ini dapat dipahami mengingat perubahan seringkali resisten dan membutuhkan waktu untuk berproses menuju perubahan yang diharapkan.

Hal yang lebih substansial dan mendesak adalah berkaitan dengan wilayah kompetensi Peradilan Agama dan penegakan asas personalitas keislaman. Secara kelembagaan, peradilan agama adalah peradilan khusus yang menangani perkara-perkara tertentu (*kawawahi wazis eksyar*) berdasarkan asas personalita keislaman dan orang-orang yang tunduk pada hukum syariat Islam.⁴⁵ Namun dalam hal pidana pelanggaran UU perkawinan perkara harus diselesaikan secara terpisah di Pengadilan Umum yang salah satu kompetensinya menangani perkara pidana, sementara perkawinannya diselesaikan di Pengadilan Agama (Muslim).

Penyelesaian perkara KDRT diilustrasikan untuk menunjukkan hambatan yuridis Pengadilan Agama berkaitan dengan kompetensi absolutnya. Hambatan ini secara serius berdampak pada akses keadilan yang ingin dicapai oleh litigan/para korban KDRT. Data-data dari LBH APIK, Komnas Perempuan, dan beberapa penuturan hakim tersebut di atas juga riset terhadap putusan hakim adalah fakta konkret betapa terkendalanya penegakan hukum (*law enforcement*) bagi korban KDRT. Mempidanakan ke pengadilan Negeri dan mengajukan perceraian ke Pengadilan Agama (Muslim) bukanlah hal yang mudah dilakukan bagi korban. Proses ini sangat mengandalkan kapasitas litigan

⁴³ Reformasi badan-badan peradilan dimulai sejak berlakunya UU No. 35 tahun 1999, dan secara operasional "penyatupatan" dilakukan tahun 2004 dengan berlakunya UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Lihat Jaenal Aripin, *Peradilan Agama*, h. 250.

⁴⁴ Mukti Arto, *Pembaharuan Hukum Islam*, h. 110

⁴⁵ *Ibid.*, h. 109.

baik dalam bentuk pengetahuan hukum maupun dana yang dikeluarkan untuk biaya penanganan kasus.⁴⁶

Keterbatasan-keterbatasan ini memberi dilema tersendiri, khususnya bagi istri yang dalam banyak kasus perceraian masih berharap ada kebaikan suami untuk memberi nafkah pada dirinya maupun untuk kepentingan anak-anaknya. Di sisi lain, korban pun 'enggan' kalau harus dua kali berurusan dengan peradilan.⁴⁷ Selain itu, kompleksitas sistem peradilan dengan situasi keterpisahan atau ketidakterpaduan dalam penyelesaian masalah-masalah perkawinan dan keluarga menyebabkan asas peradilan yang sederhana, cepat, dan murah yang dimandatkan oleh konstitusi, tidak terpenuhi.

2. Kendala Hukum Formil

Kendala hukum formil adalah kendala yuridis yang berkaitan dengan proses beracara di Peradilan Agama. Berdasarkan pasal 54 UU No. 7 tahun 1989, di Pengadilan Agama berlaku 2 hukum acara, yaitu Hukum Acara perdata yang berlaku pada Pengadilan di lingkungan Peradilan Umum dan hukum acara khusus yang berlaku di Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama.⁴⁸ Yang pertama sebagai *lex generalis* dan yang kedua sebagai *lex specialis*.

⁴⁶ Mufliha Wijayati, "Perempuan dalam Persidangan: Analisis Putusan Perkara Cerai Gugat Akibat Kekerasan dalam Rumah Tangga (KDRT) di Pengadilan Agama Kota Metro" Makalah dipresentasikan dalam forum *Seminar Nasional "Jaringan dan Kolaborasi untuk Mewujudkan Keadilan Gender"* 10-13 Februari 2015 Gedung Pusat Studi Jepang, Kampus Universitas Indonesia Depok

⁴⁷ Penuturan Ria -PNS di Mts Laboratorium UIN Sunan Kalijaga YK saat konseling di Rifka Anisa, 'Proses perceraian ini betul-betul menguras energi, menyita waktu, dan 'mengaduk-ngaduk' emosiku'. Penulis sempat mendampingi Ria untuk konsultasi ke Rifka Anisa Desember 2014.

⁴⁸ Pasal 54 UU No. 7 tahun 1989.

Pada prakteknya, Hukum acara khusus sebagai *lex specialis* berlaku secara imperatif bagi proses peradilan di Pengadilan Agama. Jika dalam sebuah perkara *lex specialis* tidak mengaturnya, maka yang berlaku adalah hukum acara perdata yang berlaku pada proses peradilan di Pengadilan Umum sebagai *lex generalis*nya.⁴⁹ Persoalan muncul ketika ada perluasan kompetensi absolut Peradilan Agama yang bukan hanya semata-mata persoalan perdata tertentu (bidang perkawinan) sebagaimana diatur dalam UU PA tahun 1989. Maka, ketersediaan hukum acara bidang perdata khusus, ekonomi syariah, dan pidana syariah (bagi Nangro Aceh Darusalam) adalah niscaya.

Pada level implementasi beracara pada tahap **pengajuan perkara**, ada beberapa kendala sebagai berikut. Demi proses penyelesaian perceraian yang sederhana, cepat, dan biaya ringan materi gugatan seringkali dibuat sangat minimalis sekedar untuk bercerai. Pilihan ini seringkali menyisakan persoalan pada jaminan hak atas pengasuhan anak dan juga hak yang bersifat material dan tertuang dalam putusan.

Pada tahapan **penanganan perkara**, adanya dimensi KDRT dalam kasus gugatan perceraian sering kali tidak dieksplisitkan sebagai tindakan KDRT. Meski publisitas tentang KDRT sudah sedemikian rupa menjadi konsumsi harian masyarakat, dalam benak masyarakat tertentu KDRT adalah kekerasan yang bersifat fisik saja.⁵⁰ Jadi ketika seorang istri mengalami kekerasan psikis atau penelantaran ekonomi, tidak kemudian muncul dalam surat gugatan. Alhasil dalam proses penanganan perkara sangat mengandalkan kemampuan, kejelian, dan sensitifitas hakim untuk menggali fakta yang sesungguhnya.⁵¹ Dalam posisi

⁴⁹ Mukti Arto, *Pembaharuan Hukum Islam*, h. 116.

⁵⁰ Wawancara dengan Ulfa Fithriyani, Hakim PA Kefamenanu 20 Agustus 2015 dan Ade Firman Fathoni Tanggal 26 Agustus 2015

⁵¹ Wawancara dengan Ulfa Fithriyani, Hakim PA Kefamenanu 20 Agustus 2015 dan Ade Firman Fathoni Tanggal 26 Agustus 2015

ini, hakim adalah *the man behind the gun* dalam penegakan hukum. Hakim memiliki independensi penuh untuk memberikan pertimbangan dalam memutus perkara, baik itu menggunakan pasal perselisihan yang tidak bisa lagi didamaikan (*siqāq*), pengabaian nafkah, tabiat buruk, atau merujuk pada UU lain seperti KUHP, UU PKDRT, UU HAM, UU Perlindungan Anak dan lain sebagainya.⁵²

Pada tahapan **putusan**, adanya kaidah hakim bersifat pasif dan tidak diperbolehkan memutuskan di luar materi gugatan, maka hakim akan memutuskan sesuai yang digugat.⁵³ Secara konvensional, hakim memang dilarang untuk memutus perkara melampaui materi gugatan litigan (*ultra petitum*), sehingga saat hakim memutus perkara, hanya perkara cerailah yang diputus sebagaimana materi gugatannya.⁵⁴ Adapun jika kemudian hari terjadi sengketa harta gono gini atau sengketa hak asuh anak pasca perceraian, maka masing-masing yang berkepentingan harus mengajukan kembali gugatan ke Pengadilan Agama dengan materi gugatan/permohonan yang berbeda.⁵⁵ Sekali lagi, kondisi ini tidak sejalan dengan idealita penyelesaian perkara di pengadilan dengan asas sederhana, cepat, dan biaya murah.⁵⁶

Terkabulnya materi gugatan ternyata tidak selamanya telah memenuhi rasa keadilan. Ketika majlis hakim tidak memiliki 'keberanian' atau 'enggan' untuk menjamin hak-hak perempuan yang tidak diminta, maka amar putusan

⁵² Wawancara dengan Ulfa Fithriyani, Hakim PA Kefamenanu 20 Agustus 2015 dan Ade Firman Fathoni Tanggal 26 Agustus 2015.

⁵³ pasal 178 ayat (3) HIR, pasal 189 ayat (3) RBG, dan Putusan MA NO. 1001./K/Sip/1972 yang melarang hakim mengabulkan hal-hal yang tidak diminta.

⁵⁴ Pasal 118 ayat [1] HIR dan Pasal 142 R.Bg yang menyatakan bahwa ruang pokok sengketa ditentukan oleh pihak yang berkepentingan, bukan hakim. Lihat Mukti Arto, *Praktek Perkara Perdata*, h. 11.

⁵⁵ Mufliha Wijayati, "Perempuan dalam Persidangan".

⁵⁶ Mukti Arto, *Praktek Perkara Perdata*, h.10.

sekedar menerima dan atau menolak gugatan. Padahal, dengan putusanya perkawinan, bukan berarti masalah kemelut keluarga dapat terselesaikan, sangat memungkinkan munculnya masalah lain yang lebih pelik terkait dengan hak dan kewajiban pasca perceraian.

3. Kendala Hukum Materiil

Dinamika dan perkembangan Pengadilan Agama menuju lembaga peradilan yang bermartabat menunjukkan perubahan positif sebagaimana dipaparkan pada poin selang pandang Peradilan Agama. Perluasan kewenangan absolut Peradilan Agama merupakan bentuk akomodasi Negara terhadap pemenuhan kebutuhan umat Islam untuk melaksanakan ajarannya, di samping Peradilan Agama adalah *sui generis*nya umat Islam Indonesia. Perluasan kewenangan ini pun, pada gilirannya meniscayakan ketersediaan hukum materiil terapan yang dijadikan rujukan untuk memberikan pelayanan masyarakat melalui proses peradilan.

Berdasarkan ketentuan UU Peradilan Agama perubahan kedua Pengadilan Agama diberi kewenangan untuk memeriksa dan mengadili perkara-perkara di bidang Perkawinan, waris, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infak, shadaqah, dan ekonomi syariah⁵⁷. Dalam catatan Mukti Arto, 9 jenis perkara yang menjadi kewenangan Pengadilan Agama belum memiliki hukum materiil terapan yang memadai dalam bentuk UU sebagaimana amanat UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Bidang perkawinan (UU No. 1 tahun 1974), wakaf (UU No. 41 tahun 2004), Pengelolaan zakat (UU No 23 tahun 2011), dan Ekonomi Syariah (UU No. 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah dan UU No. 19 tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah) adalah beberapa UU yang berkaitan dengan kompetensi absolut Pengadilan Agama.

⁵⁷ Pasal 49 UU No. 3 tahun 2006.

Dalam bidang perkawinan, UU Perkawinan belum mengakomodir semua aspek perkawinan menurut hukum Islam. UU perkawinan menganut asas *differentiasi* dalam *unifikasi*; untuk ketentuan perkawinan yang dianut semua agama dapat diatur dalam UU, namun untuk hal-hal khusus dan berbeda di masing-masing agama tidak dapat ditampung dalam UU Perkawinan dan diatur tersendiri secara khusus. Maka Kompilasi Hukum Islam hadir untuk mengakomodir hal-hal khusus yang belum diatur dalam UU Perkawinan. Pemberlakuan KHI bukan berdasarkan UU namun hanya berupa instruksi Presiden. Demikian halnya dengan hukum waris, wasiat, hibah, infak, dan shadaqah juga belum memiliki hukum materiil terapan dalam bentuk UU.

Kendala yuridis tersebut di atas -menurut penulis- adalah fakta-fakta yang dapat mendorong mahkamah agung untuk terus melanjutkan akselerasi reformasi bidang peradilan, lebih khusus lagi pada pembentukan Peradilan Keluarga di Indonesia.

D. Membaca Peluang terbentuknya Pengadilan Keluarga di Indonesia

1. Inventarisasi Hukum Tentang UU Kekuasaan Kehakiman dan Sistem Peradilan di Indonesia

Peluang terbentuknya Pengadilan Keluarga di Indonesia secara yuridis akan dibaca melalui kajian perundang-undangan sesuai teori *Stufenbau Des Recht* yang mengutamakan tentang adanya hierarkis dari perundang-undangan. Berikut adalah inventarisasi beberapa produk legislasi dan regulasi yang berkaitan dengan Peluang pembentukan pengadilan keluarga.

Yang Pertama adalah UUD 1945 pasal 24:

- (1) Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan;

- (2) Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung beserta badan-badan yang berada di bawahnya, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Badan-badan peradilan yang ada di bawahnya meliputi: Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Tata Usaha Negara, dan Peradilan Militer.

Konsekuensi logis dari amandemen UUD tahun 1945 yang salah satunya menyangkut kekuasaan kehakiman, maka UU terkait juga mengalami perubahan sesuai dinamika dan perubahan masyarakat. Perubahan-perubahan dilakukan pada UU tentang Mahkamah Agung, UU Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman, UU Peradilan Umum, dan UU Peradilan Agama.

Kedua adalah UU tentang **Kekuasaan Kehakiman**; UU No. 14 Tahun 1970, Undang Undang Nomor 35 tahun 1999, UU No. 4 tahun 2004, dan UU No. 4 tahun 2009. Keputusan Presiden Nomor 21 Tahun 2004 ditetapkan sebagai pelaksana UU ini. Dalam UU Kekuasaan Kehakiman tahun 2009 disebutkan pada pasal 1 [8] adanya peluang dibentuknya pengadilan khusus. "Pengadilan khusus adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tertentu yang dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung yang diatur dalam Undang-Undang. Ketentuan ini diperjelas pada pasal 27 [1 & 2] yang menyatakan bahwa peradilan khusus hanya bisa dibentuk di peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung; dan ketentuannya diatur dalam UU.

Ide pembentukan pengadilan khusus ini begitu mengemuka di masa reformasi, seiring dengan tuntutan akan keadilan yang semakin kompleks di masyarakat. Menurut Jimly Asshiddiqiy, desakan untuk membentuk pengadilan khusus dimaksudkan untuk

mengefektifkan upaya penegakan hukum di bidang-bidang tertentu. Hingga kini, sudah ada 11 pengadilan khusus di lingkungan Peradilan Agama (1), Peradilan Umum (9), dan Peradilan TUN (1).⁵⁸

Ketiga UU No. 2 tahun 1986, UU No. 8 tahun 2004 tentang Peradilan Umum. Secara historis, penyebutan pengadilan khusus lebih karena sudah diterimanya pengertian mengenai peradilan umum.⁵⁹ Di lingkungan peradilan umum terdapat 9 peradilan khusus yang dibentuk berdasarkan UU sejak tahun 1997; Pengadilan Anak, Pengadilan Niaga, Pengadilan HAM, Pengadilan Tipikor, Pengadilan Hubungan Industrial, Pengadilan Perikanan, Mahkamah Pelayaran, Pengadilan Adat Papua, dan Pengadilan Tilang.

Keempat, UU Peradilan Agama No 7 tahun 1989, UU No 3 tahun 2006, dan UU No. 50 tahun 2009. Jika menilik pada kompetensi absolut Peradilan Agama tidak hanya terbatas pada kompetensi yang disebut pada pasal 49. Pada pasal 2 disebutkan bahwa Peradilan Agama adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam mengenai perkara tertentu sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini. Dalam UU Peradilan Agama sebelumnya (1989) redaksinya adalah perkara perdata tertentu, artinya UU ini cakupannya lebih luas bukan sekedar perkara perdata tertentu, namun secara implisit telah memberi peluang Peradilan Agama menangani perkara di luar perkara perdata.

Dalam UU Peradilan Agama pasal 1 [8] ditegaskan juga mengenai ketentuan pengadilan khusus. Secara detil ketentuan ini dielaborasi pada

⁵⁸ Jimly Asshiddiqiy, "Pengadilan Khusus" diakses dari komisi yudisial tanggal 18 April 2015.

⁵⁹ *Ibid.*

pasal 3 [a] yang menyebutkan Peradilan Syariah Islam di Nanggroe Aceh Darusalam merupakan peradilan khusus dalam lingkungan peradilan Agama sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan agama, dan merupakan peradilan khusus dalam lingkungan Peradilan umum sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan umum.

Pada titik inilah, Pengadilan Keluarga secara yuridis memiliki peluang untuk dibentuk sebagai pengadilan khusus di Peradilan Agama (Muslim) dan Peradilan Umum (non-Muslim). Berdasarkan teori Grundnorm Hans Kelsen, setiap hukum dalam sebuah negara harus berasal dari suatu hukum dasar yang berupa norma-norma fundamental untuk mengatur tingkah laku manusia. Berdasarkan struktur konstitusional kelembagaan peradilan di Indonesia (Pasal UUD 1945, UU Kekuasaan Kehakiman, UU Peradilan Umum, dan UU Peradilan Agama) Pengadilan Keluarga secara yuridis dimungkinkan pembentukannya di Indonesia.

Peluang yuridis ini, semakin diperkuat lagi dengan kebijakan sistem kamar sebagaimana tertuang dalam SEMA No. 106 tahun 2012 dan No. 107 tahun 2012. Sistem kamar ini merupakan langkah kebijakan mahkamah Agung untuk mengelompokkan hakim-hakim yang memiliki keahlian dan spesialisasi hukum sama atau sejenis, dan hakim-hakim tersebut hanya akan mengadili perkara yang sesuai dengan bidang keahliannya.

2. Pengadilan Keluarga di Negara-negara lain

Di Beberapa Negara, *family court* telah dibentuk dan diberi kewenangan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan keluarga. Agus Pratiwi-anggota Federasi LBH APIK- menjelaskan hasil risetnya mengenai pengadilan keluarga di beberapa Negara bahwa 6 negara yang dikunjunginya (Australia,

Philipina, Maroko, Afrika Selatan, Venezuela, dan India) masing-masing memiliki latar belakang dan konteks sosial politik yang berbeda. Data yang dimunculkan Pratiwi lebih banyak berbicara pada konteks sosial politik pengadilan keluarga dan sedikit membincang pada tataran substantif bagaimana pengadilan keluarga di 6 Negara tersebut.⁶⁰

Berdasarkan catatan Pratiwi tampak bahwa Pengadilan Keluarga di beberapa Negara yang dikunjungi menunjukkan adanya trend perubahan paradigma penanganan perkara pidana keluarga dari paradigma pemidanaan konvensional. Di Venezuela misalnya, mulai dikenalkan hukuman bagi pelaku berupa kerja sosial pada lembaga penyedia layanan. Demikian halnya di India, tahun 1984 dibangun *family court* sebagai peradilan yang ramah keluarga, berorientasi pada perdamaian, proses cepat dan sederhana. Yurisdiksi pengadilan Keluarga di India mencakup persoalan perkawinan, perceraian, hak-hak suami istri, klaim tunjangan, pemeliharaan, dan pengasuhan anak yang mengatasi semua agama di India. Namun keberadaan pengadilan Keluarga tidak merubah hukum masing-masing secara substantif.⁶¹

Tahun 2010 Indonesia menjalin kerjasama Pemerintah Australia terkait dengan penguatan Akses Keadilan melalui program *Australia Indonesia Partnership for Justice Transition* (AIPJT). Salah satu dari program tersebut adalah kunjungan ke instansi pemerintah atau lembaga yang terkait dengan pelayanan hukum keluarga di Melbourne. Kegiatan ini diikuti oleh beberapa utusan yang terdiri dari Mahkamah Agung, Bappenas, organisasi profesi

⁶⁰ Charli. "Memperbincangkan Pembentukan Family Court di Indonesia" diposting 20 Pebruari 2012 14:37 pada www.badilag.net diakses tanggal 20 Maret 2015.

⁶¹ *Ibid.*

PERADI (Perhimpunan Advokat Indonesia), LSM (Pekka, YLBHI, LBH Apik), AUSAID, dan konsultan dari Universitas Indonesia.

Dari kunjungan ini diketahui bahwa Pemerintah Australia melalui Pengadilan Keluarga memberikan pelayanan yang terintegrasi bukan hanya pada tataran hukum dan penghukuman tetapi juga memberikan layanan kesehatan, rasa aman, jaminan sosial, dan bantuan hukum bagi pencari keadilan sesuai kebutuhan.⁶²

E. Optimalisasi Peran Pengadilan Agama sebagai Peradilan Keluarga

Pengadilan keluarga (*family court*) adalah sebuah pengadilan yang menyelesaikan berbagai sengketa keluarga, berkaitan dengan masalah-masalah perkawinan dan perceraian. Jika menilik pada historisitas lahirnya peradilan agama di Indonesia, maka sesungguhnya PA bukanlah Peradilan Keluarga semata. UU No 7 tahun 1989, yang dianggap sebagai tonggak yuridis lahirnya (baca: restrukturisasi) Peradilan Agama menjadi peradilan modern, dalam catatan Satjipto Rahardjo, bukan dimaksudkan untuk membentuk pengadilan keluarga secara khusus. Karena memang sejak awal cikal bakal lembaga peradilan agama di (Nusantara) Indonesia tidak hanya berwenang menangani persoalan keluarga. Apa yang menjadi pranata sosial umat Islam diselesaikan di peradilan ini.

Sepanjang sejarah dan dinamika perkembangan Peradilan Agama di Indonesia, ada upaya untuk melemahkan atau menghapuskan peradilan agama dengan teori *Receptie Snouck Horgonje*. Namun, perkembangan mutakhir

⁶² Kodar Tri Wusananingsih, "Kunjungan ke *Family Court* Pengadilan Keluarga di Australia" dalam *Fokus Pembaharuan Media Komunikasi dan Informasi Pembaharuan Peradilan*, No. 1 Vol. 1 April tahun 2011, h. 8.

menunjukkan adanya peningkatan yang cukup signifikan pada ranah kelembagaan maupun kewenangan. Perkembangan ini tidak bisa dilepaskan dari dinamika sosial umat Islam sebagaimana teori H.A.R. Gibb tentang pemberlakuan hukum Islam.⁶³ Atau dalam teori Juhaya S. Praja disebut sebagai teori kredo/teori syahadat yang menyatakan bahwa saat seseorang telah menerima Islam sebagai agamanya, maka ia pun menerima otoritas ajaran Islam atas dirinya.⁶⁴

Kendala yuridis Peradilan Agama dalam menangani perkara KDRT sebagaimana dibahas pada bagian sebelumnya, memang berkaitan dengan kelembagaan dan kewenangan, hukum materiil, dan hukum formal di Peradilan Agama.

Pada level yuridis, inventarisasi hukum terhadap beberapa UU yang berkaitan dengan Kekuasaan kehakiman dan Peradilan di Indonesia menunjukkan peluang yang sama bagi peradilan agama menjadi peradilaan modern dan menempatkannya setara dengan peradilan lainnya. Pasal 2 UU No. 3 tahun 2006 yang berbunyi:

Peradilan Agama adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam mengenai perkara tertentu."

Adanya kata 'perkara tertentu' merupakan penegasan kewenangan dan menjadi dasar hukum dalam menyelesaikan perkara tidak lagi terbatas pada persoalan perdata, akan tetapi memungkinkan menyelesaikan perkara kaitannya dengan persoalan pidana, termasuk di dalamnya pelanggaran-pelanggaran dalam perkawinan. Memanfaatkan peluang ini tentu saja meniscayakan perangkat-perangkat hukum lainnya, berupa *legal substance* (hukum material), *legal structure*, juga *legal culture*.

⁶³ Jaenal Aripin, *Peradilan Agama*, h.429.

⁶⁴ Juhaya S. Praja, *Filsafat Hukum Antar Mazhab-Mazhab Barat dan Islam*, (Bandung: Latifah Press, 2014), h. 91

Beberapa kalangan memang menyatakan bahwa peradilan agama adalah peradilan keluarga, mengingat perkara yang ditangani Peradilan Agama mayoritas adalah masalah keluarga. Hanya saja, menjadi kurang tepat jika peradilan agama adalah peradilan keluarga, karena peradilan agama memiliki kewenangan lain di bidang *mu'amalah mālīyah* seperti wakaf, zakat, infaq, shadaqah, dan ekonomi syariah.⁶⁵ Bahkan berpeluang menangani perkara pidana sebagaimana kewenangan mahkamah syar'iyah di Nangro Aceh Darussalam.

Klausul yang lebih tepat adalah peradilan agama memainkan peran sebagai peradilan keluarga di samping peradilan perdata lainnya. Meskipun dalam memainkan perannya ditemukan beberapa kendala yang menghambat proses penegakan hukum (*law enforcement*) di ranah hukum keluarga.

Membincang terbentuknya peradilan keluarga, dalam konteks peradilan khusus di peradilan agama demi mengoptimalkan peran PA di ranah hukum keluarga adalah sebuah tawaran. Dalam bingkai perundang-undangan di Indonesia menunjukkan adanya peluang yuridis mulai dari UUD 1945 sebagai landasan konstitusional yang diperkuat dengan UU Kekuasaan Kehakiman, UU tentang Peradilan Umum, dan Peradilan Agama untuk membentuk pengadilan khusus di Peradilan agama yang secara khusus menangani persoalan keluarga.

Lebih lanjut, kebutuhan peradilan khusus keluarga bukan terletak pada eksistensi lembaga peradilanannya semata, namun secara substantif mengarah pada mekanisme penyelesaian persoalan keluarga yang terintegrasi dan terpadu antara persoalan perdata, pidana, layanan korban dalam bingkai keadilan substantif dan penghormatan akan hak asasi manusia.

⁶⁵ Lihat UU No 3 tahun 2006 tentang Peradilan Agama

Berkaitan dengan hukum materiil, Rancangan Undang-Undang Hukum Materiil Peradilan Agama (RUU HMPA) yang mengemuka sejak tahun 2003, sesungguhnya adalah angin segar bagi perkembangan peradilan agama. Terutama berkaitan dengan ketersediaan hukum materiil Peradilan Agama yang selama ini mengacu pada UU perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam. Terlepas dari topik-topik kontroversial dalam RUU HMPA ini, namun beberapa kalangan menaruh harap terhadap RUU ini untuk segera disahkan.⁶⁶

Dalam RUU ini diatur mengenai upaya pemidanaan terhadap pelaku pelanggaran substantif dan administratif di ranah hukum keluarga seperti; poligami, nikah sirri, pemalsuan dokumen nikah dan lain sebagainya. Artinya, pelaku kekerasan dalam rumah tangga menurut RUU ini bisa dihukum dalam batas kewenangan Peradilan Agama.⁶⁷ Dalam konteks ini, korban KDRT dapat menyelesaikan perkara KDRT dalam satu sistem peradilan.

Persoalan selanjutnya, jikapun Peradilan Agama diberi kewenangan untuk 'menghukum' pelaku KDRT atau pelaku pelanggaran lainnya, maka ketersediaan perangkat hukum lainnya (*legal structure*), harus dimiliki pula oleh Peradilan Agama.⁶⁸

Kendala hukum formil yang teridentifikasi pada pembahasan sebelumnya, berkaitan erat dengan budaya hukum (*legal culture*) para hakim sebagai *the man behind the gun*. Hakim bukan semata-mata corong undang-undang,

⁶⁶ Hasil riset mahasiswa pascasarjana STAIN Jurai Siwo Metro Yulkoriah *tentang Pemidanaan Pelaku Poligami Tanpa Izin Pengadilan (Persepsi Masyarakat Kota Metro)*, Wawancara dengan Ade Firman Sanjaya Hakim PA Kota Agung dan Ulfa Fithriyani Hakim PA Kefamenanu NTT.

⁶⁷ Wawancara dengan Ade Firman Sanjaya Hakim PA Kota Agung tanggal 26 Agustus 2015.

⁶⁸ Sebagaimana dituturkan oleh Ulfa Fithriyani, Hakim PA Kefamenanu NTT.

yang hanya menyuarakan teks-teks aturan, dan menafikan konteks perkara yang ditanganinya.

Lembaga Peradilan Agama melalui para hakim dan tenaga yustisial lainnya, harus memiliki kesadaran dan sensitifitas dalam menyelesaikan berbagai permasalahan keluarga. Kesadaran dan sensitivitas hakim akan dapat membantu mereka di dalam menafsirkan peraturan perundang-undangan dengan kepekaan terhadap rasa keadilan. Upaya hakim Peradilan Agama untuk melakukan improvisasi dan terobosan hukum menjadi sangat niscaya. Hakim seyogyanya termotivasi untuk melakukan *ijtihad*, menafsirkan teks-teks perundang-undangan yang mengandung bias ketidakadilan, atau bahkan pergi lebih jauh ke balik teks hukum (*beyond legal texts*) untuk menemukan keadilan di sana.

Kendala beracara di mana ada kaidah bahwa hakim dilarang memutus perkara melampaui materi gugatan litigan (*ultra petitum*),⁶⁹ sesungguhnya ada kelenturan dalam kaidah ini jika dikaitkan dengan prinsip *ex aequo et bono*, yang biasanya termaktub dalam tuntutan subsidair. '*Apabila Pengadilan Agama berpendapat lain, mohon perkara ini diputus menurut hukum dengan seadil-adilnya*'. Artinya, prinsip ini memberikan keleluasaan bagi para hakim untuk menggali hukum seluas-luasnya demi menegakkan keadilan. Term 'diputus menurut hukum' memiliki makna yang lebih luas dibanding 'diputus berdasarkan UU'. Karena bagaimanapun hakim bukan semata-mata corong UU, namun juga sebagai penafsir dan penemu hukum. Dalam konteks inilah kemampuan dan 'kecenderungan' hakim untuk menelusuri dan mengungkap fakta hukum menjadi relevan untuk terus digali dan dikembangkan dalam rangka

⁶⁹ Pasal 178 ayat (3) HIR, pasal 189 ayat (3) RBG, dan Putusan MA NO. 1001./K/Sip/1972

pemberdayaan hakim yang sensitif terhadap nilai-nilai luhur keadilan bukan semata-mata nilai luhur hukum.

Meskipun tindakan ultra petitum yang dilakukan hakim melanggar *the principal the rule of law*, Mahkamah Agung pernah membuat putusan yang menegaskan bahwa ultra petitum dapat dibenarkan jika masih dalam kerangka yang sejalan dan serasi dengan inti gugatan.⁷⁰ Misalnya, persoalan hak '*iddah* atau hak asuh anak menurut penulis ini, merupakan hak yang melekat pada perempuan pasca putusnya perkawinan yang dapat diputus sekaligus. Bahkan, bahwa sesungguhnya hakim secara *ex officio* karena jabatannya dapat memutus lebih dari apa yang dituntut litigan jika hakim memandang hal tersebut akan membawa pada kemaslahatan asalkan putusan tidak terkait dengan persoalan materi atau kebendaan. Karena secara legal formal, persoalan materi/kebendaan meniscayakan adanya pembuktian.⁷¹

⁷⁰ Putusan MA NO. 140 K/Sip/1971 sebagaimana dikutip Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata*, (Jakarta: Sinar Grafika,), h. 802

⁷¹ Dituturkan oleh M. Nur Syafiudin Hakim PA Kabupaten Malang dalam wawancara dengan penulis 23 Oktober 2011

BAB V

PENUTUP

A. Simpulan

Peradilan Agama sebagai salah satu pelaku pelaksana kekuasaan kehakiman di Indonesia, harus senantiasa berbenah dalam mengemban amanat kewenangannya secara optimal. Peran pengadilan agama sebagai peradilan keluarga harus dioptimalkan sehingga masyarakat pencari keadilan dapat merasakan keadilan hukum yang dihasilkan oleh Peradilan agama.

Berdasarkan temuan dan kajian dalam penelitian ini beberapa pertanyaan penelitian coba dijawab dalam riset ini, sebagai berikut:

- 1- Penyelesaian perkara Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) di Pengadilan Agama dilakukan dalam batas kewenangan Pengadilan Agama melalui pencegahan (penasehatan dan mediasi), perlindungan hukum (saat penanganan perkara dan pemberian putusan baik sela maupun akhir), upaya menjaga keutuhan keluarga (mediasi dan konsultasi).
- 2- Ditemukan beberapa kendala yustisial yang dihadapi PA dalam upaya penegakan hukum (*law enforcement*) pada perkara KDRT di antaranya berkaitan dengan *pertama*, kendala kelembagaan dan kewenangan. Kendala kewenangan berkaitan dengan adanya unsur pidana dalam perkara KDRT sehingga PA tidak memiliki kompetensi untuk menyelesaikannya kecuali hanya pada hubungan keperdataan. Korban harus menyelesaikannya persoalan pidana di Pengadilan Negeri. *Kedua*, kendala hukum formil dalam pengajuan, penanganan perkara, dan putusan. *Ketiga*, kendala hukum materiil sebagai payung hukum penyelesaian perkara KDRT yang berkeadilan.

3- Sebagai upaya optimalisasi peran Pengadilan Agama sebagai Peradilan Keluarga dalam menyelesaikan perkara-perkara KDRT, sesungguhnya dapat dilakukan dengan membentuk peradilan keluarga sebagai peradilan khusus di lingkungan Peradilan Agama. dalam bingkai perundang-undangan di Indonesia menunjukkan adanya peluang yuridis dari UUD 1945 sebagai landasan konstitusional yang diperkuat dengan UU Kekuasaan Kehakiman, UU tentang peradilan Umum, dan Peradilan Agama. Namun sebagaimana teori Lawrence M. Friedman bahwa sebagai sebuah sistem hukum dalam operasi aktualnya merupakan organisme kompleks di mana struktur, substansi, dan kultur berinteraksi. Maka, peluang pengadilan Keluarga bukanlah semata-mata persoalan yuridis (*legal substance*), namun meniscayakan pembacaan terhadap aspek politis dan *need assessment* masyarakat Indonesia akan keberadaan Pengadilan Keluarga. Lebih lanjut, kebutuhan Pengadilan keluarga bukan terletak pada eksistensi lembaga peradilannya semata, namun secara substantif mengarah pada mekanisme penyelesaian persoalan keluarga yang terintegrasi dan terpadu antara persoalan perdata, pidana, layanan korban dalam bingkai keadilan substantif dan penghormatan akan hak asasi manusia.

RUU HMPA adalah angin segar bagi keberlanjutan reformasi peradilan bidang materiil. Maka disyiahkannya RUU HMPA merupakan bagian dari solusi kendala yuridis bidang materiil dalam penegakan hukum keluarga. RUU ini memberikan kewenangan kepada Peradilan Agama untuk 'menghukum' pelaku pelanggaran hukum keluarga dalam batas kewenangan absolutnya.

Hakim peradilan Agama baik secara individual maupun kolektif harus mau dan mampu menggali fakta hukum dalam proses penemuan hukum (*ijtihad*) yaitu dengan mencari dan menggali nilai-nilai hukum yang berkeadilan, bukan hanya sekedar sebagai corong yang

menyuarakan Undang-Undang. Maka peningkatan kompetensi, kapasitas, dan sensitifitas hakim terhadap keadilan senantiasa ditingkatkan secara simultan.

B. Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka berikut adalah beberapa rekomendasi yang bersifat praktis dan akademis.

1. Rekomendasi akademis disampaikan pada para akademisi, peneliti, dan pemerhati hukum Islam Indonesia terutamanya peradilan agama, untuk terus melakukan kajian dan riset berkaitan dengan perdilan agama dengan berbagai perspektif. Guna memperkaya khazanah pengetahuan tentang peradilan agama (Islam) di Indonesia.
2. Rekomendasi praktis disampaikan pada para pengampu kebijakan yang berkaitan dengan Peradilan Agama.
 - a. Mendorong Negara dalam hal ini Mahkamah Agung RI untuk melanjutkan reformasi bidang peradilan khususnya Peradilan Agama berkaitan dengan *law enforcement* dalam bidang hukum keluarga.
 - b. Optimalisasi peran Peradilan Agama sebagai peradilan keluarga dapat dilakukan dengan pembentukan pengadilan khusus di lingkungan peradilan agama. Mendorong untuk mensyahkan RUU HMPA, dan meningkatkan kompetensi, kapasitas, dan sensitifitas hakim dalam hukum beracara dan hukum materiil.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, Amrullah, *Dimensi Hukum Islam Dalam Sistem Hukum Nasional*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996.
- Ali, Moh. Daud, *Hukum Islam: Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 1992.
- Ali, Moh. Daud, *Hukum Islam dan Peradilan Agama (Kumpulan Tulisan)*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1997.
- Aripin, Jaenal, *Peradilan Agama dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia*, Jakarta: Prenada Kencana, 2008.
- Arto, A. Mukti, *Praktek Perkara Perdata Pada Pengadilan Agama*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1996.
- Arto Mukti, *Pembaharuan Hukum Islam Melalui Putusan Hakim*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015.
- Azhary, M. Tahir, "Prospek Pengadilan Agama sebagai Peradilan Keluarga" dalam Amrullah Ahmad, dkk (editor), *Dimensi Hukum Islam Dalam Sistem Hukum Nasional*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996.
- Bernard L. Tanya, dkk., *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta: Geta Publishing, 2010.
- Charli. "Memperbincangkan Pembentukan Family Court di Indonesia" diposting 20 Pebruari 2012 14:37 pada www.badilag.net diakses tanggal 20 Maret 2015.
- Departemen Agama RI, *Sketsa Peradilan Agama*, Jakarta: Dirjen Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, Direktorat Pembinaan Badan Peradilan agama Islam, 2000.

- Darmiyati Zuchdi, *Panduan Penelitian Analisis Konten*, Yogyakarta: Lembaga Penelitian IKIP, 1993.
- Halim, Arskal, dkk., *Demi Keadilan: Dokumentasi Program Sensitivitas Jender Hakim Agama di Indonesia*, Jakarta: PuskuHAM UIN Jakarta & Asia Foundation, 2009.
- Harahap, Yahya, *Hukum Acara Perdata*. Jakarta: Gramedia, 2005.
- Iklilah MDF, dkk. (Peny.), *Pengetahuan dari Perempuan: Kumpulan Penelitian Tesis dan Wajah Lulusan*, Jakarta: PSKW UI dan Gramedia, 2010.
- Irianto, Sulistiowati dan Lidwina Inge Nurtjahyo, *Perempuan di Persidangan: Pemantauan Peradilan Berperspektif Perempuan*, Jakarta: Obor, 2006.
- Iriyanto, Sulistiowati, "Isu Kekerasan dalam Rumah Tangga dari Perspektif Pluralisme Hukum" dalam Iriyanto (editor), *Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2006.
- Jamil, A. dkk, *BP4 Dalam Kontestasi Masyarakat Tradisional Dan Urban (Studi Persepsi Masyarakat Kota Metro Lampung)*, Penelitian Mitra antara Balai Litbang Jakarta dengan STAIN Jurai Siwo Metro tahun 2009.
- Jack D. Douglas & Frances Chaput Waksler, "Kekerasan", dalam Thomas Santos (ed.) *Teori-Teori Kekerasan*, Jakarta: PT. Ghalia, 2002.
- Jimly Asshiddiqiy, "Pengadilan Khusus" diakses dari komisi yudisial tanggal 18 April 2015.
- Kusaeni, Malinda Puteri, "MA didesak bentuk Pengadilan Keluarga", diakses dari www.lbh-apik.or.id. 20 Maret 2015.

- Ladavac, Nicoletta Bersier, "Hans Kelsen (1881-1973) Biographical Note and Bibliography" dalam *European Journal of International Law* 9 (1998).
- Latifa, Ade, "Kekerasan Suami terhadap Istri dalam analisa Berperspektif Feminis" dalam Iklilah (peny.) *Pengetahuan dari Perempuan: Kumpulan Tesis dan Wajah Lulusan*, Jakarta: PSKW UI dan Gramedia, 2010.
- Majid, Nurcholis, *Islam, Doktrin dan Peradaban. Sebuah Telaah Kritis tentang Masalah Keimanan, Kemanusiaan dan Kemoderenan*. Cetakan kedua, Jakarta: Yayasan Wakaf Paramadina, 1992.
- Marwan, Awaludin, *Satjipto Rajardjo: Sebuah Biografi Intelektual dan Pertarungan Tafsir terhadap Filsafat Hukum Progresif*, Yogyakarta: Thafa Media, 2013.
- Mertokusumo, Sudikno, *Mengenai Hukum (Suatu Pengantar)*, Yogyakarta: Liberty, 1999.
- Moleong, Lexy J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT. Remaja Rosda Karya, 2000.
- Mujahidin, Ahmad, *Pembaharuan Hukum Acara Peradilan Agama: Dilengkapi Format Formulir Berperkara*. Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, 2012.
- Nuruddin, Amiur, *Konsep Keadilan Dalam Al-Qur'an dan Implikasinya Pada Tanggung Jawab Moral*, Disertasi pada Program Pascasarjana IAIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 1994.
- Praja, Juhaya S. *Filsafat Hukum Islam Antar Madzhab-madzhab Barat dan Islam*, Bandung: Latifah Pres IAILM, 2014.
- Puteri, Kusaeni, Malinda, "MA didesak bentuk Pengadilan Keluarga", diakses dari www.lbh-apik.or.id. 20 Maret 2015.

- Raharjo, M. Dawam, *Ensiklopedi al-Qur'an: Tafsir Sosial Berdasarkan Konsep-konsep Kunci*, Jakarta: Paramadina, 1996.
- Rafiq, Ahmad, *Hukum Islam di Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003.
- Sagala, R. Valentina, "Program Legislasi Nasional Pro Perempuan; Sebuah Harapan ke Depan' dalam *JURNAL PEREMPUAN; Untuk Pencerahan dan Kesetaraan No. 49*, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan dan Unifem, 2006.
- Sagala, R. Valentina dan Ellin Rozana, "Gagasan Pembentukan Pengadilan Agama di Indonesia", diakses dari www.institut.perempuan.or.id tanggal 15 Maret 2015
- Savitri, Niken, " Feminist Legal Theory dalam Teori Hukum, dalam Sulistyowati Irianto (editor) *Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum yang berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*, Jakarta: Obor, 2006.
- Tim Peneliti, *Akses Terhadap Keadilan: Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga di Indonesia*, (Jakarta: Pekka & AusAID, 2010), h. 25.
- Thesna, *Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad*, Jakarta: Vernius, 1978.
- UUD tahun 1945
- UU No. 35 tahun 1999
- UU tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga No. 23 tahun 2004
- UU tentang Kekuasaan Kehakiman No. 14 Tahun 1970, UU No. 4 tahun 2004, UU No. 4 tahun 2009
- UU tentang Pengadilan Agama No 7 tahun 1989, UU No 3 tahun 2006, dan UU No. 50 tahun 2009

LAMPIRAN INSTRUMEN PENGUMPUL DATA & BIODATA PENELITI

Lampiran 1

INSTRUMEN PENGUMPUL DATA

Persoalan yang harus dijawab

- 1- Bagaimana penyelesaian hukum perkara Kekerasan Dalam Rumah Tangga di Pengadilan Agama berdasarkan legislasi dan regulasi di Indonesia?
- 2- Apa kendala yang dihadapi Pengadilan Agama dalam upaya penegakan hukum dalam perkara KDRT yang berkeadilan?
- 3- Bagaimana optimalisasi peran Pengadilan Agama sebagai Peradilan Keluarga dalam menyelesaikan perkara-perkara KDRT?

Teknik pengumpulan data:

Dokumentasi digunakan untuk melacak data:

- 1- Sejarah dan dinamika perkembangan Pengadilan Agama
- 2- Deskripsi legislasi dan regulasi penanganan KDRT di Indonesia
- 3- Inventarisasi Hukum tentang peluang terbentuknya peradilan keluarga

Dokumen yang harus dilacak:

- Konvensi Internasional tentang KDRT
- UU PKDRT dan turunannya
- UU Kekuasaan kehakiman dan Peradilan Agama

Wawancara digunakan untuk melacak dan mengkonfirmasi data terkait:

1. Penanganan perkara KDRT di Pengadilan Agama, Deskripsinya meliputi:

- Prosedur hukum;
 - a. Gambaran kasus KDRT yang ditangani PA (konsultasi/pendampingan/perlindungan/perdamian/perceraian).

- b. Layanan yang diberikan PA terhadap perempuan korban KDRT?
- c. Bagaimana prosedur yang harus ditempuh korban KDRT saat; berkonsultasi, membutuhkan pendampingan, mendapatkan perlindungan, mengupayakan perdamaian/mediasi, mengajukan perceraian di PA?
- d. Selain di PA apakah korban KDRT juga mengakses keadilan di PN yang didahului dengan pelaporan ke Polres, rumah sakit, kejaksaan, LBH atau LSM pemberi layanan?

- Putusan;

- a. Bagaimana putusan majlis hakim dalam perkara KDRT?
- b. Apakah korban KDRT mendapatkan keadilan formal sekaligus keadilan substantif dari penanganan perkaranya di PA?

2. Kendala yang dihadapi PA untuk menegakkan keadilan bagi korban KDRT

- Apakah status Kelembagaan dan kompetensi absolut PA menghambat dalam penegakan keadilan bagi korban KDRT?
 - a. PA tidak berwenang menangani KDRT pada ranah pidananya.
 - b. Perangkat hukum (SDM) PA tidak selengkap PA

- Apakah Hukum formil (hukum acara) di PA memadai untuk menyelesaikan masalah KDRT dan mewujudkan keadilan bagi berbagai pihak?
- Apakah Hukum Materiil tentang KDRT, perkawinan, Anak, memadai menjadi rujukan dalam memutus perkara? memadai

3. Apa yang bisa diusulkan PA berkaitan dengan penanganan KDRT?

Subyek yang diwawancarai:

- a- Pengadilan Agama Krui: Masyhuri
- b- Pengadilan Metro: Panji & Tuti
- c- Pengadilan Babel: Athya Kirana
- d- Pengadilan Kota Agung
- e- Pengadilan Malang: Nur Syafiudin
- f- Pengadilan NTT: Ulfa Fitriyani

=====00000=====

Lampiran 2

IDENTITAS PENELITIAN

Nama	: Mufliha Wijayati, SS., M. SI
NIP/NIP	: 19790207 200604 2 001
Jenis Kelamin	: Perempuan
Tempat dan Tanggal Lahir	: Kalirejo-Lampung Tengah, 07 Februari 1979
Status Perkawinan	: Kawin
Agama	: Islam
Golongan / Pangkat	: Penata Muda Tk.1, III/c
Jabatan Fung Akademik	: Lektor
Perguruan Tinggi	: STAIN Jurai Siwo Metro
Alamat	: Jl.Ki Hajar Dewantara 15 A
Telp./Faks.	: 0725-41507
Alamat Rumah	: Jl. Alamsyah Ratu Prawiranegara Gg. Lambang II RT 24/RW. 10, Kauman Bawah, Metro
Telp./Faks.	: 081272034340
E-mail	: moefliha79@gmail.com

Lampiran 3

BIODATA ENUMERATOR

NAMA	:	Siti Fatimah, M, Sy.
TETALA	:	Sendang Agung, 27 April 1990
NPM	:	-
PRODI	:	AS
Email	:	<u>sitifatimah@yahoo.com</u>
ALAMAT	:	Sendang Agung Lampung Tengah
PEKERJAAN	:	Dosen Luar Biasa (DLB) STAIN Jurai Siwo Metro

NAMA	:	Khoirunnisa
TETALA	:	Bandung Baru, 30 Agustus 1993
NPM	:	1176457
PRODI	:	PBI
Email	:	<u>annisanisa662@gmail.com</u>
No. HP	:	08983632961
ALAMAT	:	Kauman Bawah Metro
KARYA ILMIAH	:	<i>An Analysis of Students' Difficulties in Translating Personification on English Poetry at the Fifth Semester of English Education Study Program of STAIN Jurai Siwo Metro</i>