

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-undang nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan menyebutkan bahwa tujuan perkawinan adalah membentuk keluarga (rumah tangga) bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.¹ Membangun atau membentuk keluarga artinya membangun atau membentuk kesatuan masyarakat terkecil yang terdiri dari suami, istri, dan anak-anak. Membangun atau membentuk rumah tangga artinya membangun atau membentuk kesatuan hubungan suami istri dalam satu wadah yang disebut rumah tangga. Bahagia artinya ada kerukunan dalam hubungan antara suami dan istri atau antara suami, istri dan anak-anak dalam rumah tangga. Kekal artinya berlangsung terus menerus seumur hidup dan tidak boleh di putuskan begitu saja atau di bubarkan menurut kehendak pihak-pihak. Perkawinan kekal tidak mengenal batas waktu. Perkawinan yang bersifat sementara bertentangan dengan asas perkawinan kekal. Perkawinan yang berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa yaitu perkawinan tidak begitu saja menurut kemauan pihak-pihak melainkan sebagai karunia tuhan kepada manusia sebagai makhluk beradab.

Dalam kenyataannya, tujuan perkawinan itu banyak juga yang tidak tercapai secara utuh, tercapainya itu baru mengenai pembentukan rumah tangga karena dapat diukur secara kuantitatif. Sedangkan predikat bahagia dan kekal belum, bahkan tidak tercapai sama sekali. Hal ini terbukti dari banyaknya terjadi perceraian.

¹ . R . I., Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang “*Perkawinan*”, Bab I, Pasal 1.

Perkawinan bagi manusia bukan hanya sebagai pernyataan (*statemen*) yang mengandung keizinan untuk melakukan hubungan seksual sebagai suami isteri, tetapi juga merupakan tempat berputarnya hidup kemasyarakatan. Dengan demikian, perkawinan mempunyai arti yang amat penting dalam kehidupan manusia dan merupakan pola kebudayaan untuk mengendalikan serta membentuk pondasi yang kuat dalam kehidupan rumah tangga. Perkawinan mempunyai fungsi dan makna yang kompleks. Dari kompleksitas fungsi dan makna itulah, maka perkawinan sering dianggap sebagai peristiwa yang sakral (Mitsaqan Ghalizhaa). Dan oleh karena itu pula, perkawinan tidak boleh dilakukan secara sembarangan, tetapi harus memenuhi ketentuan yang sudah ditetapkan. Dengan kompleksitas makna dan fungsi yang terkandung di dalam perkawinan itu pula sehingga pemerintah atau negara perlu untuk ikut terlibat dalam pengaturannya.²

Hak dan kewajiban orang tua terhadap anak akibat perceraian. Akibat hukum perceraian terhadap kedudukan dan perlindungan hak-hak anak menurut pasal 41 huruf a Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan ialah baik bapak dan ibu tetap berkewajiban memelihara dan mendidik anak-anaknya, semata-mata berdasarkan kepentingan anak, bilamana ada perselisihan mengenai penguasaan anak, pengadilan memberi keputusannya. Secara umum ada beberapa macam hak anak yang harus diperhatikan, antara lain : hak nasab, hak *radha*, hak hadhanah, dan hak perwalian. Nasab adalah salah satu fondasi kuat yang menopang berdirinya sebuah keluarga, karena nasab mengikat antara anggota keluarga dengan pertalian darah dan merupakan sebuah ikatan yang tidak mudah

² Nenang Julir, "Pencatatan Perkawinan Di Indonesia Perspektif Usul Fiqih" *Jurnal Ilmiah Mizani, Wacana hukum, Ekonomi dan Keagamaan*, Vol : 4, No.1, (2017), hal.17

diputuskan karena merupakan nikmat Allah yang diberikan kepada manusia, tanpa nasab pertalian sebuah keluarga akan mudah hancur dan putus, sebab seorang anak adalah bagian dari ayahnya dan ayah adalah bagian dari anaknya.³ *Radha'* merupakan hak anak untuk disusui oleh ibunya, ulama malikiyyah berpendapat bahwa seorang ibu wajib menyusui bayinya jika memang statusnya masih sebagai istri atau dalam masa iddah dari cerai raj'i dan jika ia menolak untuk menyusui tanpa adanya uzur maka pihak pengadilan dalam hal ini hakim berhak memaksanya untuk menyusui bayinya kecuali jika wanita tersebut berstatus sosial tinggi dan kaya maka tidak wajib baginya untuk menyusui jika memang bayinya menerima disusui oleh wanita lain.⁴ Hadhanah merupakan pemeliharaan anak bagi orang yang berhak untuk memeliharanya atau bisa juga diartikan memelihara atau menjaga orang yang tidak mampu mengurus kebutuhannya sendiri karena tidak *mumayyiz* seperti anak-anak, orang dewasa tetapi gila yang mana hukum hadhanah ini wajib karena anak yang tidak dipelihara akan terancam keselamatannya.⁵ Perwalian merupakan pengaturan orang dewasa terhadap urusan orang yang kurang dalam kepribadian dan hartanya, menurut ulama hanafiyyah perwalian adalah melaksanakan ucapan atas orang lain baik ia setuju maupun tidak.⁶ Hak dan kewajiban antara orang tua terhadap anak akibat perceraian yang pada pokoknya mengutamakan kepentingan anak yaitu hak-hak

³ Wahbah Az-Zuhaili, 2011, *Fiqih Islam Wa Adillatuhu, Hak-Hak Anak, Wasiat, Wakaf, Warisan, Jilid 10, terjemahan* Jakarta, Gema Insani, hlm.1.

⁴ *Ibid*, hlm.44.

⁵ *Ibid*, hlm.59-60.

⁶ *Ibid*.hlm.82.

anak yang menyangkut pendidikan dan biaya hidupnya secara keseluruhan, serta tidak terlepas dari kasih sayang kedua orang tuanya.⁷

Hak asuh anak bersama dari kedua orang tua akibat perceraian terhadap kewajiban memelihara dan mendidik anak adalah tanggung jawab bersama yang harus dilaksanakan oleh ayah dan ibu. Walaupun memelihara dan mendidik anak adalah tanggung jawab suami tetapi dalam hal suami tidak mampu mempertanggung jawabkan hal tersebut maka dapat diambil alih oleh ibu atau dilaksanakan bersama-sama oleh ibu dan bapak sesuai dengan kemampuannya masing-masing. Hal tersebut seperti yang dijelaskan dalam hadist "*Wal mar'atu roiyatun ala baiti zaujiha wawaladihi*" yang artinya wanita/istri adalah penggembala atas rumah suaminya dan anak-anaknya. Hal ini dimaksudkan supaya anak tidak menjadi korban, walaupun terjadi perceraian antara suami istri.

Pengaturan masalah perceraian di Indonesia secara umum terdapat dalam UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan("UUP"),Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan ("PP 9/1975").

Berdasarkan Pasal 38 UUP, perkawinan dapat putus karena kematian, perceraian, dan atas keputusan pengadilan. Selain itu, Pasal 39 ayat (1) UUP mengatakan bahwa perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang pengadilan setelah pengadilan yang bersangkutan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan.

Cerai gugat atau gugatan cerai yang dikenal dalam UUP dan PP 9/1975 adalah gugatan yang diajukan oleh suami atau isteri atau kuasanya ke pengadilan

⁷ Muhammad Syaifuddin et al., 2013, *Hukum Perceraian*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 373.

yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman tergugat (Pasal 40 UUP jo. Pasal 20 ayat [1] PP 9/1975).

Hak asuh anak bersama dari kedua orang tua akibat perceraian terhadap kewajiban memelihara dan mendidik anak adalah tanggung jawab bersama yang harus dilaksanakan oleh ayah dan ibu. Walaupun memelihara dan mendidik anak adalah tanggung jawab suami sebagaimana di jelaskan dalam sabda rasulullah shallallaahu ‘alaihi wa sallam

رَاعِيَةُ وَالْمَرْأَةُ، بَيْتِهِ أَهْلِي عَلَى رَاعٍ وَالرَّجُلُ، رَاعٍ وَالْأَمِيرُ، رَاعِيَتِهِ عَنِ مَسْئُولٍ وَكُلُّكُمْ، رَاعٍ كُلُّكُمْ
رَاعِيَتِهِ عَنِ مَسْئُولٍ وَكُلُّكُمْ، رَاعٍ فَكُلُّكُمْ، وَوَلَدِهِ رُوِّجَهَا بَيْتِ عَلَى

“Kamu sekalian adalah pemimpin, dan kamu sekalian bertanggung jawab atas orang yang dipimpinnya. Seorang Amir (raja) adalah pemimpin, seorang suami pun pemimpin atas keluarganya, dan isteri juga pemimpin bagi rumah suaminya dan anak-anaknya. Kamu sekalian adalah pemimpin dan kamu sekalian akan diminta pertanggungjawabannya atas kepemimpinannya”

Akan tetapi dalam hal suami tidak mampu mempertanggung jawabkan hal tersebut maka dapat diambil alih oleh ibu atau dilaksanakan bersama-sama oleh ibu dan bapak sesuai dengan kemampuannya masing-masing. Hal ini dimaksudkan supaya anak tidak menjadi korban, walaupun terjadi perceraian antara suami istri.

Adapun hak dan kewajiban yang seimbang antara suami dan istri apabila dibarengi dengan kewajiban yang sama pula yaitu kewajiban untuk membina dan membangun rumah tangga yang diharapkan akan menjadi dasar dalam membangun rumah tangga. Tugas *Hadhanah* menjadi tanggung jawab ayah dan ibu, ikatan kerjasama ayah dan ibu dalam menjaga, mengasuh dan mendidik anak-anaknya dapat terwujud tanpa menimbulkan kendala-kendala selama masih

terjalin dalam perkawinan yang harmonis. Apabila terjadi perceraian hak (*Hadhanah*) di atur pada :

1. Pasal 41 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan :
 - a. Baik ibu dan bapak tetap berkewajiban memelihara dan mendidik anak-anaknya, semata-mata berdasarkan kepentingan anak, bilamana ada perselisihan mengenai penguasaan anak-anak, pengadilan memberi keputusannya.
 - b. Bapak bertanggung jawab atas semua biaya pemeliharaan dan pendidikan yang di perlukan anak itu, bilamana bapak dalam kenyataan tidak dapat memberi kewajiban tersebut, pengadilan dapat menentukan bahwa ibu ikut memikul biaya tersebut.⁸
2. Pasal 105 Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam
 - a. Pemeliharaan anak yang belum mumayyiz atau belum mencapai umur dua belas tahun adalah hak ibunya.
 - b. Pemeliharaan anak sudah mumayyiz diserahkan kepada anak untuk memilih diantara ayah atau ibunya sebagai pemegang hak pemeliharaannya.⁹
3. Pasal 156 Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam :

⁸ . R . I., Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang “Perkawinan”, Bab VII, Pasal 41, huruf a dan b.

⁹ Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang “Kompilasi Hukum Islam”, Bab XIV, Pasal 105, Huruf a dan b.

- a. Anak yang belum *mumayyiz* berhak mendapat *Hadhanah* dari ibunya, kecuali bila ibunya telah meninggal dunia, maka kedudukannya digantikan oleh:
- 1) Wanita-wanita dalam garis lurus ke atas dari ibu
 - 2) Ayah
 - 3) Wanita-wanita dalam garis lurus ke atas dari ayah
 - 4) Saudara-saudara perempuan dari anak yang bersangkutan
 - 5) Wanita-wanita kerabat sedarah menurut garis samping dari ayah
- b. Anak yang sudah *mumayyiz* berhak memilih untuk mendapatkan *Hadhanah* dari ayah dan ibunya.
- c. Apabila pemegang *Hadhanah* ternyata tidak dapat menjamin keselamatan jasmani dan rohani anak, meskipun biaya nafkah dan *Hadhanah* telah dicukupi, maka atas permintaan kerabat yang bersangkutan Pengadilan Agama dapat memindahkan hak *Hadhanah* kepada kerabat lainnya yang mempunyai hak *Hadhanah* pula.
- d. Semua biaya *Hadhanah* dan nafkah anak menjadi tanggungan ayah menurut kemampuannya, sekurang-kurangnya sampai anak tersebut dewasa dan dapat mengurus dirinya sendiri (21 tahun).
- e. Bilamana terjadi perselisihan mengenai *Hadhanah* dan nafkah ana, Pengadilan Agama memberikan putusannya berdasarkan huruf (a), (b), (c) dan (d).

- f. Pengadilan dapat pula dengan mengingat kemampuan ayahnya menetapkan jumlah biaya untuk pemeliharaan dan pendidikan anak-anak yang tidak turut padanya.¹⁰

Pada pasal 105 Kompulasi Hukum Islam dalam hal terjadinya perceraian, pemeliharaan anak (*Hadhanah*) yang belum *mumayyiz* atau belum berumur 12 tahun adalah hak ibunya, pemeliharaan anak yang sudah *mumayyiz* diserahkan untuk memilih diantara ayah dan ibunya sebagai pemegang hak pemeliharaannya dan biaya pemeliharaan ditanggung oleh ayahnya.¹¹ Dalam realitanya seringkali pihak ayah tidak mau melaksanakan putusan Pengadilan Agama tersebut, sehingga pihak anak/wali anak kesulitanmendapatkan haknya. Maka solusi yang dapat dilakukan adalah meminta Pengadilan Agama untuk membantu putusan tersebut.

Berdasarkan pemaparan penulis diatas, maka penulis tertarik untuk membahas masalah ini dengan mengambil juduul “PENELANTARAN BIAYA PEMELIHARAAN ANAK (*HADHANAH*) AKIBAT PERCERAIAN ORANG TUA DI KOTA KENDARI”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

¹⁰ Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang “Kompilasi Hukum Islam”, Bab XVII, Bagian ketiga, Pasal 156.

¹¹ Abdurrahman, 2007, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta, Akademia Presindo, hlm. 293.

1. Apa faktor yang menyebabkan pihak ayah tidak melaksanakan putusan Pengadilan Agama Kelas 1A kota Kendari mengenai biaya pemeliharaan anak (*Hadhanah*)?
2. Bagaimana cara penyelesaian kasus penelantaran biaya pemeliharaan anak (*Hadhanah*) di Kota Kendari?

C. Tujuan Penulisan

Sesuai dengan rumusan masalah diatas, tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui faktor yang menyebabkan pihak ayah tidak melaksanakan putusan pengadilan agama kota Kendari mengenai biaya pemeliharaan anak (*Hadhanah*).
2. Untuk mengetahui cara penyelesaian kasus penelantaran biaya pemeliharaan anak (*Hadhanah*) di Kota Kendari.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Memberikan sumbangan pemikiran dan permasalahan bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya, serta khususnya mengenai Penelantaran Biaya Pemeliharaan Anak (*Hadhanah*) Akibat Perceraian Orang Tua yang diharapkan memberikan manfaat pada penelitian-penelitian yang akan datang.

2. Manfaat praktis

Mengembangkan penalaran, membentuk pola pikir dinamis sekaligus untuk mengembangkan kemampuan penulis dalam memahami persoalan-persoalan

hukum dan memberikan masukan kepada pihak peradilan sebagai solusi terhadap permasalahan yang ada, sehingga nantinya diharapkan karya ilmiah ini dapat menjadi salah satu rujukan terkait pembahasan tentang penelantaran biaya pemeliharaan anak (hadhanah) akibat perceraian, baik sebagai pembandingan maupun literature.