

ASAS MEMPERSUKAR PERCERAIAN DAN PERAN PETUGAS INFORMASI DI LINGKUNGAN PERADILAN AGAMA

Oleh: Hermansyah, S.H.I.

(Panitera Muda Hukum Pengadilan Agama Bogor)

A. Pendahuluan

Seorang wanita paruh baya keluar dari ruang Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) sebuah pengadilan agama sambil menggerutu. Dia kecewa karena pada hari itu belum dapat mendaftarkan gugatan cerai terhadap suaminya.

Pada mulanya dia menghadap Petugas Informasi. Setelah melakukan identifikasi secara singkat, Petugas Informasi memberi penjelasan bahwa dia belum dapat mengajukan gugatan cerai karena dia dan suaminya baru berpisah rumah selama 1 (satu) bulan. Petugas Informasi menyatakan, untuk dapat mengajukan gugatan cerai minimal harus sudah berpisah tempat tinggal selama 6 (enam) bulan.

Peristiwa itu terjadi pada pertengahan tahun 2023, ketika pengadilan-pengadilan di lingkungan peradilan agama harus mengimplementasikan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2022, khususnya Rumusan Hukum Kamar Agama angka 1 huruf b poin (2) yang berbunyi:

Perkara perceraian dengan alasan perselisihan dan pertengkaran yang terus-menerus dapat dikabulkan jika terbukti suami/istri berselisih dan bertengkar terus-menerus atau telah berpisah tempat tinggal selama minimal 6 (enam) bulan.

Pada saat itu, timbul dua penafsiran. Penafsiran pertama menyatakan, gugatan cerai dapat dikabulkan jika terbukti telah terjadi perselisihan dan pertengkaran selama 6 (enam) bulan atau terbukti telah pisah rumah selama 6 (enam) bulan. Dengan demikian, walalupun baru berpisah 1-2 bulan, asalkan terbukti telah terjadi perselisihan dan pertengkaran selama 6 (enam), maka gugatan cerai dapat dikabulkan.

Adapun penafsiran kedua menyatakan, gugatan cerai hanya dapat dikabulkan jika terbukti telah terjadi perselisihan dan pertengkaran yang mengakibatkan pisah rumah selama minimal 6 (enam) bulan. Dengan demikian, walalupun terbukti telah terjadi perselisihan dan pertengkaran selama lebih dari 6 (enam) bulan, namun apabila belum pisah rumah atau telah pisah rumah kurang dari 6 (enam) bulan, maka gugatan cerai tidak dapat dikabulkan.

Faktanya, sebagian pengadilan-pengadilan di lingkungan peradilan agama menggunakan tafsir pertama dan sebagian lainnya menerapkan tafsir yang kedua. Bahkan, dalam satu pengadilan agama pun timbul penafsiran yang tidak seragam.

Hal ini menimbulkan ketidakpastian bagi Petugas Informasi ketika menjalankan tugasnya sebagai pemberi penjelasan mengenai persyaratan, prosedur, biaya, waktu dan produk pengadilan agama dalam perkara cerai. Akibatnya, tidak sedikit masyarakat pengguna layanan pengadilan agama yang bingung.

Tidak hanya itu. Petugas Informasi kadang disalahkan oleh hakim-hakim yang memiliki perspektif berbeda mengenai rumusan SEMA tersebut.

Bagi hakim yang menganut penafsiran pertama, Petugas Informasi dianggap melampaui wewenang, karena telah mencegah orang yang belum pisah rumah 6 (enam) bulan untuk mengajukan cerai. Menurutnya, hal itu merupakan pokok perkara yang menjadi kewenangan mutlak majelis hakim di persidangan.

Sebaliknya, menurut hakim yang menganut penafsiran kedua, Petugas Informasi kurang teliti dan sembrono, karena tidak mencegah orang yang belum pisah rumah 6 (enam) bulan untuk mengajukan cerai. Seharusnya sejak awal Petugas Informasi sudah memfilter, karena pada akhirnya gugatan tersebut akan ditolak atau dinyatakan tidak dapat diterima, yang tentu saja akan membuat Penggugat kehilangan waktu, energi dan biaya.

Dalam situasi demikian, pada pengujung tahun 2023, Mahkamah Agung mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2023. Pada Rumusan Hukum Kamar Agama angka 1 terdapat pengaturan sebagai berikut:

Menyempurnakan rumusan hukum Kamar Agama angka 1 huruf b pain 2 dalam SEMA Nomor 1 Tahun 2022, yaitu "Perkara perceraian dengan alasan

perselisihan dan pertengkaran yang terus menerus dapat dikabulkan jika terbukti suami/istri berselisih dan bertengkar terus menerus atau telah berpisah tempat tinggal selama minimal 6 (enam) bulan", sehingga berbunyi sebagai berikut: "Perkara perceraian dengan alasan perselisihan dan pertengkaran terus menerus dapat dikabulkan jika terbukti suami istri terjadi perselisihan dan pertengkaran terus menerus dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga diikuti dengan telah berpisah tempat tinggal paling singkat 6 (enam) bulan kecuali ditemukan fakta hukum adanya Tergugat/Penggugat melakukan KDRT."

SEMA ini membawa angin segar. Dualisme penafsiran mengenai frase "minimal 6 (enam) bulan" itu hilang. Namun demikian, timbul berbagai pertanyaan baru dari masyarakat pencari keadilan yang meminta penjelasan kepada Petugas Informasi di pengadilan agama. Di antaranya: Apa yang dimaksud dengan KDRT dalam konteks perceraian? Apakah sama dengan KDRT dalam konteks pidana? Bagaimana bentuk-bentuknya? Bagaimana cara membuktikannya?

Dengan latar belakang tersebut, melalui makalah ini, Penulis hendak menguraikan jawaban terhadap dua rumusan masalah ini:

1. Mengapa asas mempersukar perceraian semakin ditegaskan oleh Mahkamah Agung?
2. Bagaimana peran Petugas Informasi yang tepat berkenaan dengan penerapan asas mempersukar perceraian di lingkungan peradilan agama?

B. Penegasan Asas Mempersukar Perceraian

Berdasarkan Laporan Tahunan Mahkamah Agung tahun 2022, jika digabungkan, jumlah perkara cerai yang ditangani pengadilan-pengadilan di lingkungan peradilan agama dan peradilan umum pada tahun 2022 hampir mencapai 500.000 atau setengah juta.

Setiap tahun, jumlah perceraian di Indonesia terus meningkat sekitar 3 persen. Hal itu seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk dan jumlah perkawinan. Dengan demikian, peningkatan angka perceraian tersebut sesungguhnya hal yang wajar.

Meski demikian, Pemerintah melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024 menilai bahwa sebagaimana masih

tingginya angka perkawinan anak usia dini, peningkatan angka perceraian di Indonesia juga masih tinggi, sehingga harus diturunkan.

Angka perceraian menjadi salah satu indikator penilaian untuk mengukur Indeks Pembangunan Keluarga. Dalam hal ini, pada dokumen RPJMN 2020-2024 diungkapkan:

Indeks Pembangunan Keluarga yang menunjukkan dimensi ketentraman, kemandirian dan kebahagiaan sebagai ukuran keberhasilan pembangunan keluarga di Indonesia baru mencapai 53,6 pada tahun 2018.

Untuk meningkatkan Indeks Pembangunan Keluarga, salah satu strategi yang harus ditempuh ialah mempersukar perceraian. Dalam konteks ini, tentu saja Pemerintah harus melibatkan berbagai *stakeholders*, termasuk lembaga peradilan.

Asas mempersukar perceraian sesungguhnya telah ada dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, maupun Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam (KHI).

Dengan asas tersebut, kemudian dibuatlah norma yang menyatakan perceraian hanya dapat dilakukan melalui pengadilan dan harus ada alasan-alasan yang dibenarkan secara hukum. Adapun alasan-alasan tersebut tercantum dalam Penjelasan Pasal 39 ayat (2) UU Perkawinan, yang kemudian dirinci dalam Pasal 19 PP 9 Tahun 1975 dan Pasal 116 KHI sebagai berikut:

Pasal 19 PP 9 Tahun 1975	Pasal 116 KHI
a. Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pematik, penjudi dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan.	a. Salah satu pihak atau pasangan berbuat zina atau menjadi pemabuk, pematik, penjudi dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan.
b. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama 2 (dua) tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah	b. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama 2 (dua) tahun berturut-turut tanpa izin pihak

<p>atau karena hal lain di luar kemampuannya.</p> <p>c. Salah satu pihak atau pasangan mendapat hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung.</p> <p>d. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak yang lain.</p> <p>e. Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami/istri.</p> <p>f. Di antara suami dan istri terus-menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.</p>	<p>lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain di luar kemampuannya.</p> <p>c. Salah satu pihak atau pasangan mendapat hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung.</p> <p>d. Salah satu pihak atau pasangan melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak lain.</p> <p>e. Salah satu pihak atau pasangan mendapat cacat berat atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami atau istri.</p> <p>f. Di antara suami dan istri terus-menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.</p> <p>g. Suami melanggar taklik talak.</p> <p>h. Peralihan agama atau murtad yang menyebabkan terjadinya ketidakrukunan dalam rumah tangga.</p>
--	--

Berdasarkan data Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung, dari tahun ke tahun, selain alasan ekonomi atau kurang menafkahi, faktor penyebab perceraian yang paling banyak adalah perselisihan dan pertengkaran terus-menerus. Bahkan, saking banyaknya gugatan cerai dengan alasan tersebut, Pasal 19 PP 9 Tahun 1975 huruf f dan Pasal 116 KHI huruf f seolah-olah telah menjadi “pasal keranjang sampah”. Apapun problem

rumah tangga yang terjadi, huruf f dari dua regulasi tersebut hampir selalu dijadikan dasar hukum dalam posita Penggugat.

Dalam rangka mempertegas asas mempersukar perceraian, Kamar Agama Mahkamah Agung kemudian menetapkan tolok ukur dikabulkannya gugatan cerai di lingkungan peradilan agama, yaitu:

1. Harus terbukti *Broken Marriage*

Secara resmi, istilah *broken marriage* mulai digunakan Kamar Agama Mahkamah Agung dalam SEMA 4 Tahun 2014. Di sana diatur:

Gugatan cerai dapat dikabulkan jika fakta menunjukkan rumah tangga sudah pecah (broken marriage) dengan indikator antara lain:

- *Sudah ada upaya damai tetapi tidak berhasil.*
- *Sudah tidak ada komunikasi yang baik antara suami istri.*
- *Salah satu pihak atau masing-masing pihak meninggalkan kewajibannya sebagai suami istri.*
- *Telah terjadi pisah ranjang/tempat tinggal bersama.*
- *Hal-hal lain yang ditemukan dalam persidangan (seperti adanya WIL, PIL, KDRT, main Judi dan lain-lain).*

Selanjutnya, nomenklatur *broken marriage* tersebut ditegaskan kembali oleh Kamar Agama Mahkamah Agung melalui SEMA 3 Tahun 2018, yaitu:

Menyempurnakan rumusan Kamar Agama dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 04 Tahun 2014 angka 4 sehingga berbunyi: "Hakim hendaknya mempertimbangkan secara cukup dan seksama dalam mengadili perkara perceraian, karena perceraian itu akan mengakhiri lembaga perkawinan yang bersifat sakral, mengubah status hukum dari halal menjadi haram, berdampak luas bagi struktur masyarakat dan menyangkut pertanggungjawaban dunia akhirat, oleh karena itu perceraian hanya dapat dikabulkan jika perkawinan sudah pecah (broken marriage) dengan indikator yang secara nyata telah terbukti."

Dengan menegaskan pentingnya pembuktian mengenai *broken marriage*, sesungguhnya Kamar Agama Mahkamah Agung memberi pedoman kepada para hakim di lingkungan peradilan agama yang menangani perkara-perkara cerai untuk mencermati kausalitas. Pembuktian dalam perkara cerai tidak hanya difokuskan pada sebab-sebab terjadinya konflik antara suami dan istri, tetapi juga akibat-akibat dari konflik itu, yakni harus terbukti pernikahan mereka sudah pecah (*broken marriage*).

2. Harus ada *Batas Minimal*

Setelah menegaskan pentingnya pembuktian mengenai *broken marriage*, Kamar Agama Mahkamah Agung membuat batas minimal dikabulkannya gugatan/permohonan cerai.

Pada mulanya, batas minimal ini tertuang dalam SEMA Nomor 1 Tahun 2022, tepatnya pada Rumusan Hukum Kamar Agama angka 1 huruf b poin 2, yaitu:

Dalam upaya mempertahankan suatu perkawinan dan memenuhi prinsip mempersukar perceraian maka:

1) perkara perceraian dengan alasan suami / istri tidak melaksanakan kewajiban nafkah lahir dan/ atau batin, hanya dapat dikabulkan jika terbukti suami/istri tidak melaksanakan kewajibannya setelah minimal 12 (dua belas) bulan; atau

2) perkara perceraian dengan alasan perselisihan dan pertengkaran yang terus menerus dapat dikabulkan jika terbukti suami/ istri berselisih dan bertengkar terus menerus atau telah berpisah tempat tinggal selama minimal 6 (enam) bulan.

Selanjutnya Kamar Agama Mahkamah Agung menyempurnakan rumusan tersebut melalui Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2023. Pada Rumusan Hukum Kamar Agama angka 1 terdapat pengaturan sebagai berikut:

Perkara perceraian dengan alasan perselisihan dan pertengkaran terus menerus dapat dikabulkan jika terbukti suami istri terjadi perselisihan dan pertengkaran terus menerus dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga diikuti dengan telah berpisah tempat tinggal paling singkat 6 (enam) bulan kecuali ditemukan fakta hukum adanya Tergugat/Penggugat melakukan KDRT.

Dengan demikian, apabila pengaturan mengenai *perkara perceraian dengan alasan perselisihan dan pertengkaran terus-menerus* pada dua SEMA tersebut dibandingkan, maka diperoleh rumusan:

1. Berselisih terus-menerus dan berpisah rumah selama minimal 6 (enam) bulan tidak lagi bersifat fakultatif, tapi harus kumulatif.
2. Dibolehkan mengabulkan gugatan/permohonan cerai walaupun suami-istri belum berpisah rumah selama 6 (enam), asalkan terbukti terjadi KDRT.

C. Peran Petugas Informasi yang Tepat

Petugas Informasi pada lingkungan peradilan agama memiliki posisi dan peran yang sangat strategis. Ia menjadi hulu dari seluruh layanan yang tersedia pada PTSP. Ia sekaligus menjadi sumber informasi resmi bagi masyarakat yang datang langsung ke pengadilan. Oleh karena itu, setiap Petugas Informasi harus mempunyai *hard skill* dan *soft skill* yang memadai.

Berdasarkan Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI Nomor 1-144/KMA/SK/I/2011 tentang Pedoman Layanan Informasi di Pengadilan, Petugas Informasi merupakan ujung tombak pelayanan informasi, yang ditopang oleh Atasan PPID (Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi), PPID dan Penanggungjawab Informasi.

Kemudian, berdasarkan Keputusan Direktur Jenderal Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung RI Nomor 1403.b/DJA/SK/OT.01.3/8/2018 tentang Pedoman Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Lingkungan Peradilan Agama, Petugas Informasi merupakan salah satu *front officer* bersama dengan petugas-petugas lainnya di PTSP, yaitu petugas dari internal pada bagian pendaftaran perkara, pembayaran biaya perkara dan penyerahan produk, serta petugas dari eksternal, yaitu Posbakum, Bank dan PT Pos.

Secara hirarkis, Petugas Informasi dan Pengaduan di lingkungan peradilan agama berada di bawah tanggung jawab Panitera Muda Hukum. Dalam hal ini, Panitera Muda Hukum sekaligus menjadi *back officer* yang menjadi pemecah masalah apabila Petugas Informasi selaku *front officer* mengalami kesulitan atau kendala dalam memberikan layanan.

Meskipun sejauh ini belum ada data yang presisi, berdasarkan observasi Penulis di sejumlah pengadilan di lingkungan peradilan agama, mayoritas Petugas Informasi adalah tenaga honorer. Hanya sebagian kecil di antara mereka yang telah mendapatkan pelatihan. Oleh karena itu, masih jamak terjadi disparitas dalam *hard skill*, *soft skill* dan kualitas layanan.

Dalam perkara cerai, Petugas Informasi harus terampil menjelaskan persyaratan, prosedur, waktu, biaya dan produk kepada masyarakat yang hendak bercerai. Penjelasan tersebut harus ringkas dan jelas, serta didukung dengan brosur atau media lainnya.

Berkaitan dengan asas mempersukar perceraian, berikut ini adalah hal-hal yang perlu diperhatikan oleh Petugas Informasi di lingkungan peradilan agama:

1. Identifikasi Masalah

Dengan sopan dan hati-hati, Petugas Informasi hendaknya melakukan identifikasi masalah dengan cara mengajukan beberapa pertanyaan kepada calon Penggugat/Pemohon dalam perkara cerai.

Sekurang-kurangnya ada lima pertanyaan yang perlu diajukan, yaitu:

No	Pertanyaan	Kegunaan
1	Di mana tempat tinggal suami dan istri saat ini?	Menentukan di mana gugatan/permohonan cerai dapat diajukan (kompetensi relatif).
2	Apa pekerjaan suami dan istri?	Menentukan persyaratan tambahan, apabila salah satu atau kedua pihak bekerja sebagai PNS, TNI, Polri.
3	Sudah berapa bulan suami dan istri berpisah tempat tinggal?	Menentukan apakah gugatan/permohonan cerai sudah saatnya diajukan atau belum.
4	Apakah pernah terjadi KDRT?	Menentukan apakah gugatan/permohonan cerai dapat diajukan,

		meskipun belum pisah tempat tinggal selama 6 (enam) bulan.
5	Selain gugatan cerai, apakah ada tuntutan-tuntutan lain?	Menentukan apa saja yang perlu disiapkan apabila menuntut hak-hak istri dan anak pasca perceraian.

2. Memberikan saran yang tepat

Setelah melakukan identifikasi masalah, Petugas Informasi akan mendapatkan gambaran kondisi yang dialami calon Penggugat/Pemohon, sekaligus dapat memberikan saran yang tepat.

Berikut ini gambarannya:

No	Kondisi	Saran
1	Telah berpisah 6 (enam) bulan dan terjadi KDRT	Mempersilakan untuk mengajukan gugatan/permohonan cerai
2	Telah berpisah 6 (enam) bulan, tapi tidak terjadi KDRT	Mempersilakan untuk mengajukan gugatan/permohonan cerai
3	Belum berpisah 6 (enam) bulan, tapi terjadi KDRT	Mempersilakan untuk mengajukan gugatan/permohonan cerai
4	Belum berpisah 6 (enam) bulan dan tidak terjadi KDRT	Mencegah untuk mengajukan gugatan/permohonan cerai

3. Menjelaskan kemungkinan-kemungkinan hasil akhir

Dalam hal yang terjadi adalah kondisi nomor 4 (belum berpisah 6 bulan dan tidak terjadi KDRT), sedangkan calon Penggugat/Pemohon tetap ingin mendaftarkan perkara, maka Petugas Informasi harus menyampaikan hal-hal sebagai berikut kepadanya:

- a. Pada prinsipnya pengadilan memang tidak boleh menolak pendaftaran perkara, tetapi tidak semua gugatan/permohonan cerai akan dikabulkan oleh majelis hakim.
- b. Gugatan/permohonan cerai hanya akan diterima dan dikabulkan oleh majelis hakim apabila tidak ada cacat formil dan Penggugat/Pemohon dapat membuktikan pernikahannya telah pecah (*broken marriage*).

- c. Apabila gugatan/permohonan cerai ditolak atau dinyatakan tidak dapat diterima oleh majelis hakim, maka Penggugat/Pemohon akan mengalami kerugian waktu, energi dan biaya.

4. Mempersilakan untuk melanjutkan tahap berikutnya

Jika setelah diberi penjelasan tersebut ternyata calon Penggugat/Pemohon tetap memaksakan diri untuk mendaftarkan perkara, maka Petugas Informasi mengarahkannya untuk mempersiapkan berbagai dokumen sebagai persyaratan pendaftaran, menyusun dan menyerahkan surat gugatan/permohonan, serta membayar panjar biaya perkara.

5. Berkoordinasi dengan petugas-petugas lain

Apabila ada gugatan/permohonan cerai di mana suami-istri belum berpisah 6 bulan dan tidak terjadi KDRT, Petugas Informasi perlu berkoordinasi dengan Petugas Posbakum dan Petugas Pendaftaran Perkara. Jika perkara telah teregistrasi, selanjutnya pada map perkara tersebut ditempelkan catatan, agar mudah diketahui oleh ketua pengadilan, majelis hakim dan panitera pengganti.

D. Penutup

1. Kesimpulan

- a. Upaya Mahkamah Agung untuk menegaskan kembali asas mempersukar perceraian melalui SEMA 1 Tahun 2022 dan SEMA 3 Tahun 2023 sejalan dengan upaya pemerintah untuk meningkatkan Indeks Pembangunan Keluarga sebagaimana tercantum dalam RPJMN 2020-2024 dengan cara menurunkan angka perceraian.
- b. Agar asas mempersukar perceraian terimplementasi dengan baik, Petugas Informasi harus mengambil posisi dan peran yang tepat. Di satu sisi harus memenuhi informasi yang dibutuhkan masyarakat, dan di sisi lain tidak melampaui wewenang.

2. Rekomendasi

Mahkamah Agung perlu segera menyusun panduan (*guideline*) dan memberikan pelatihan yang memadai kepada seluruh Petugas Informasi, khususnya dalam konteks penerapan asas mempersukar perceraian.