

PEMENUHAN HAK NAFKAH ANAK PASCA PERCERAIAN Di INDONESIA, MALAYSIA DAN AUSTRALIA

Ditulis oleh: Istiqomah Sinaga, S.HI., MH

(Hakim Pada Pengadilan Agama Sei Rampah)

PENDAHULUAN

Hak anak adalah hak asasi manusia yang harus dilindungi, persoalan hak sudah jelas termuat dalam peraturan perUndang-Undangan yang berlaku. Dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, Pasal 28 secara jelas membahas hak dan seluk beluknya. Begitu juga dengan hak anak, dalam regulasi yang lebih khusus mengatur secara lebih mendalam tentang anak dan hak anak yakni dalam Undang-Undang Nomor 35 tahun 2014 tentang Perlindungan Anak.

Pada tahun 2018, perkara perceraian yang diterima oleh Pengadilan Agama di seluruh Indonesia berjumlah 447.417 perkara, 70 persen diantaranya cerai gugat dengan istri sebagai Penggugat dan selebihnya adalah cerai talak dimana suami sebagai pihak Pemohon. Dari jumlah persentase perkara tersebut, 1 persen perkara memuat gugatan nafkah istri, kurang 1 persen memuat harta bersama dan kurang 2 persen mengajukan hadhanah serta hanya 1 persen mengajukan hak nafkah anak. sementara lebih dari 95 persen perkara perceraian tersebut melibatkan anak dibawah usia 18 tahun. Jika setiap keluarga dihitung memiliki dua anak, maka diperkirakan jumlah anak yang terdampak perceraian kedua orangtuanya berjumlah lebih kurang 850 ribu anak.¹

Dari tahun 2018 angka perceraian selalu meningkat. Namun, hanya 0,2 persen yang mengajukan gugatan hak asuh anak dan nafkah anak, baik secara sendiri-sendiri maupun kumulasi gugatan. Hal tersebut menunjukkan rendahnya gugatan nafkah anak yang masuk ke pengadilan. Ada beberapa alasan yang melatarbelakangi hal tersebut, diantaranya:

1. Hak anak dan istri sudah terpenuhi

¹ Aco Nur, Disampaikan dalam webinar Internasional dengan tema Pemenuhan Hak Nafkah dan Pemeliharaan Anak Paska Perceraian di Berbagai Negara, <http://bit.ly/BadilagLIVE>, diakses pada hari Jumat, 2 Oktober 2020.

2. Pihak tidak tahu apa yang harus dilakukan untuk menuntut hak
3. Pihak tahu harus melakukan apa, namun memilih enggan untuk menuntutnya, karena mekanismenya sulit dan kemungkinan keberhasilannya kecil
4. Tidak ada yang bisa dituntut, dan;
5. Ada harta bersama yang bisa dibagi, namun jumlahnya sedikit

Dalam hak asuh anak, jika hak asuh berada pada istri, seringkali mereka memilih untuk tidak mengajukan tuntutan pengasuhan anak (*hadhanah*), dengan alasan karena khawatir suaminya akan menuntut hak asuh anak kembali, Begitu juga dalam persoalan nafkah anak, seringkali tidak dituntut oleh pihak istri, dikarenakan tidak ada harta suami yang bisa dituntut. meskipun demikian, anak memiliki hak untuk berkembang, pemenuhan sandang dan pangan, kebutuhan atas kesehatan dan pendidikan serta kebutuhan untuk menjalani kehidupan dibawah tanggung jawab kedua orangtuanya.

Berbagai persoalan diatas menjadi perhatian penting bagi segenap aparaturnya Pengadilan, terlebih bagi para pimpinan yang menjadikan isu tentang hak nafkah anak menjadi pembahasan yang terus menerus digambarkan.

Dengan demikian penting untuk melihat Negara-negara lain dalam mewujudkan kepastian pemenuhan hak nafkah anak pasca perceraian sebagai referensi bagi Negara dan aparaturnya guna mewujudkan kepentingan terbaik bagi anak. Malaysia dan Australia sebagai perbandingan merupakan studi komparatif yang tepat, mengingat persoalan yang sama juga pernah terjadi pada kedua Negara tersebut.

PEMBAHASAN

Sebagaimana perkawinan, perceraian juga melahirkan akibat hukum bagi keduanya serta bagi anak-anak yang lahir dari pernikahan keduanya. Dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan, mengatur tentang kewajiban ayah terhadap anak akibat adanya perceraian. Pada Bab VIII tentang Putusnya Perkawinan dan Akibatnya, pasal 41 memuat, akibat putusnya perkawinan karena perceraian ialah:

- a. Baik ibu atau bapak tetap berkewajiban memelihara dan mendidik anak-anaknya, semata-mata berdasarkan kepentingan anak bilamana ada

perselisihan mengenai penguasaan anak-anak pengadilan memberi keputusan.

- b. Bapak yang bertanggung jawab atas semua biaya pemeliharaan dan pendidikan yang diperlukan anak itu. Bilamana bapak dalam kenyataan tidak dapat memenuhi kewajiban tersebut, pengadilan dapat menentukan bahwa ibu ikut memikul biaya tersebut.
- c. Pengadilan dapat mewajibkan kepada bekas suami untuk memberikan biaya penghidupan dan/atau menentukan sesuatu kewajiban bagi bekas isteri.²

Pengaturan tentang hak nafkah anak termaktub jelas dengan redaksi “ biaya pemeliharaan dan biaya pendidikan“ dengan kewajiban bagi ayah dalam memenuhinya, namun jika ayah tidak dapat memikul kewajiban tersebut, maka ibu juga diberikan tanggungjawab untuk ikut memikulnya.

Dalam Kompilasi Hukum Islam, yang merupakan hukum terapan di Pengadilan Agama serta pedoman bagi hakim dalam memutus setiap perkara juga mengatur hal yang sama mengenai biaya anak pasca perceraian. Pasal 105 KHI menyebutkan “Dalam hal terjadinya perceraian :

- a) Pemeliharaan anak yang belum mumayyiz atau belum berumur 12 tahun adalah hak ibunya.
- b) Pemeliharaan anak yang sudah mumayyiz diserahkan kepada anak untuk memilih diantara ayah atau ibunya sebagai pemegang hak pemeliharanya.
- c) Biaya pemeliharaan ditanggung oleh ayahnya. Dalam Pasal 156 Huruf (d) KHI juga mengatur biaya anak yang menyatakan bahwa semua biaya hadhanah dan nafkah anak menjadi tanggung jawab ayah menurut kemampuannya, sekurang-kurangnya sampai anak tersebut dewasa dapat mengurus diri sendiri (21 tahun).

Keseriusan lembaga Peradilan dalam pemenuhan hak nafkah anak juga ditunjukkan dengan berbagai seminar dan diskusi yang dilakukan guna menemukan solusi terbaik bagi kepentingan anak, terbaru Direktur Jenderal Badan Peradilan Agama bekerjasama dengan Ketua Pengarah Jabatan Kehakiman Malaysia dan *Child Support Agency*, Australia. Tidak hanya itu, seminar internasional tersebut menghadirkan

² Undang-Undang Nomor Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

banyak narasumber handal kaliber Internasional yang kompeten dalam mengulas persoalan hak nafkah anak, seperti Hakim Pengadilan Keluarga Australia dan Tim Pokja Perempuan dan Anak Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Webinar Internasional tersebut memberikan gambaran tentang pemenuhan hak nafkah anak di Malaysia dan Australia, seperti disampaikan oleh YAA Dato' Dr. Mohd Naim bin H. Mochtar selaku Ketua Pengarah Jabatan Kehakiman Syariah Malaysia bahwa Hakim bertanggungjawab terhadap pemenuhan hak nafkah anak pasca perceraian, di Malaysia pemenuhan tersebut tidak hanya tertulis didalam putusan, namun anak benar-benar mendapatkan haknya secara nyata, jika tidak maka Mahkamah Syariah Malaysia dianggap telah gagal.³

Mahkamah Syariah Malaysia telah memulai pemenuhan terhadap hak nafkah anak 10 tahun yang lalu dengan adanya lembaga yang bernama Bahagian Sokongan Keluarga, yang berperan membantu Mahkamah Syariah untuk memastikan bahwa putusan tentang nafkah tersebut dijalankan. Lebih 12 ribu perintah nafkah yang dikeluarkan tidak dapat dijalankan, hanya sekedar perintah diatas kertas, maka sejak 10 tahun yang lalu telah dilakukan perubahan.

Sejak putusan perintah nafkah dikeluarkan Hakim, maka putusan tersebut akan dikuasakan dan dilaksanakan oleh Bahagian sokongan keluarga. Bahagian Sokongan Keluarga memiliki 3 unit, *pertama*, unit khidmat nasehat dan perundangan, yaitu apabila seorang istri dan anak menerima hak nafkah, maka unit khidmat nasehat dan perundangan akan memberikan penjelasan terkait dengan hak-hak istri dan anak pasca perceraian, jika dalam rentang waktu satu bulan, suami yang menceraikan belum memberikan nafkah, maka unit khidmat nasehat dan perundangan akan memanggil suami tersebut, dan akan dinasehati. Disamping itu, tidak sedikit juga diberikan ancaman kepada pihak suami, jika tidak menjalankan kewajibannya maka akan dilaporkan ke Pengadilan. Dengan demikian, pihak suami menyadari bahwa pemenuhan kewajibannya atas diri anak-anaknya diawasi oleh lembaga terkait.

³ Mohd Naim bin H. Mochtar, Disampaikan dalam webinar Internasional dengan tema Pemenuhan Hak Nafkah dan Pemeliharaan Anak Paska Perceraian di Berbagai Negara, <http://bit.ly/BadilagLIVE>, diakses pada hari Jumat, 2 Oktober 2020.

Dalam perjalanannya, jika pihak suami juga tidak memenuhi kewajibannya setelah dipanggil oleh unit khidmat nasehat dan perundangan, maka unit khidmat nasihat dan perundangan akan mengirimkan tuntutan ke Pengadilan mewakili pihak istri dan anak untuk memaksa pihak suami memberikan nafkah sebagaimana yang diputuskan oleh Hakim, seperti melakukan penyitaan, pemotongan gaji, jika ada harta maka boleh disita dan dijual. Unit ini juga mempunyai kuasa untuk memenjarakan pihak suami. Jumlah nafkah terhutang suami akan diberikan oleh Unit penguatkuasaan dan pelaksanaan perintah, yang merupakan unit *kedua* dalam bahagian sokongan keluarga.

Unit *ketiga* adalah unit pengurusan dana, yakni unit yang memberikan pendahuluan nafkah kepada anak dan bekas istri sebesar tuntutan nafkah yang diputuskan oleh Hakim, dalam rentang waktu 6 bulan, setelah suami menyelesaikan tanggung jawabnya dengan membayarkan tanggung jawab nafkah, maka uang tersebut akan dimasukkan kembali ke kas unit pengurusan dana.⁴

Di Australia, terkait dengan tunjangan anak dijelaskan dalam skema administratif yang dimulai sejak 32 tahun yang lalu, tahap pertama, yakni identifikasi dan pencatatan perintah pengadilan yang terkait dengan nafkah anak dan istri dengan mengeluarkan Undang-Undang tunjangan anak, dimana pemerintah mengumpulkan data dan mengeluarkan perintah pembayarannya. Pada tanggal 1 oktober tahun 1999 merupakan tahap kedua dalam skema administratif, ditandai dengan adanya rumus yang digunakan dalam menetapkan orangtua untuk membayar tunjangan. Kemudian, berdasarkan hasil rumusan tersebut akan dihubungi pihak suami untuk memastikan pemberian nafkah berdasarkan jumlah yang telah dihitung.⁵

Pemerintah Australia dalam tiap tahun menerbitkan laporan terkait jumlah dana yang didapatkan dan yang disalurkan. Selain itu juga, pemerintah bekerjasama dengan bagian perpajakan untuk melihat besaran penghasilan suami sebagai data dalam penentuan jumlah tunjangan anak.

Perhatian penuh Australia terhadap pemenuhan nafkah anak setelah perceraian adalah melakukan koordinasi dengan perusahaan tempat suami bekerja dan meminta pemotongan gaji setiap bulannya, demi memastikan hak nafkah anak

⁴ Ibid

⁵ Ibid

terpenuhi. Besaran tingkat keberhasilan pemotongan gaji yang telah terkumpul sejumlah 164 juta dolar Australia, namun jika suami pengangguran, maka tunjangan dari pemerintah akan dipotong sebesar 50 persen, selain itu, kebijakan terbaru dan efektif adalah surat larangan bepergian terhadap pihak suami yang lalai. Dimana, jika pihak suami memiliki urusan ke luar negeri, baik urusan pekerjaan maupun liburan, maka pihak suami akan dicekal dan dipaksa untuk membayar kewajiban tunjangan anak. Dan cara ini sangat efektif untuk menemukan kesepakatan terhadap pembayaran tunjangan anak sebelum memilih langkah terakhir yakni mengajukan tuntutan hukum.⁶

Di Indonesia, Berbagai regulasi hadir dalam rangka pemenuhan hak anak, dalam Kompilasi Hukum Islam, Pasal 80 dan Pasal 81 tentang Kewajiban suami memuat ketentuan kewajiban suami untuk menyediakan tempat tinggal, biaya pendidikan, biaya penghidupan, serta perlindungan bagi anak-anaknya. Kewajiban ini dilaksanakan tidak hanya semasa berlangsungnya perkawinan, namun juga setelah putusannya perkawinan tanggung jawab serupa tetap berlaku.⁷ Sebagaimana Pasal 149 Kompilasi Hukum Islam, pada huruf (d) “ *Bilamana perkawinan putus karena talak, maka bekas suami wajib memberikan biaya hadhanah untuk anak-anaknya yang belum mencapai umur 21 tahun.*⁸

Mahkamah agung telah merespon persoalan tersebut dengan mengeluarkan berbagai kebijakan internal, seperti SEMA 3 Tahun 2015 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Pleno Kamar, pada bagian rumusan Hukum Kamar Agama, angka 14 : *Amar mengenai pembebanan nafkah anak hendaknya diikuti dengan penambahan 10% sampai dengan 20% per tahun dari jumlah yang ditetapkan, diluar biaya pendidikan dan kesehatan*. Selain itu juga termuat dalam SEMA 2 tahun 2019 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Pleno Kamar, pada bagian Rumusan Hukum Kamar Agama, huruf (a) “ *Nafkah lampau (nafkah madliyah) yang dilalaikan oleh ayahnya dapat diajukan gugatan oleh ibunya atau orang yang secara nyata mengasuh anak tersebut*’.

⁶ Brett Walker Roberts, Disampaikan dalam webinar Internasional dengan tema Pemenuhan Hak Nafkah dan Pemeliharaan Anak Paska Perceraian di Berbagai Negara, <http://bit.ly/BadilagLIVE>, diakses pada hari Jumat, 2 Oktober 2020.

⁷ Ahmad Zainal Fanani, Pembaruan Hukum Sengketa Hak Asuh Anak di Indonesia, (Yogyakarta: UII Press, 2015), hlm. 19.

⁸ Mahkamah Agung RI, *Kompilasi Hukum Islam*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama, 2015), hlm. 72

Dalam perkara nafkah anak, penambahan 10% sampai 20% pertahun diluar biaya pendidikan dan kesehatan, adalah salah satu perhatian hakim yang dituangkan dalam amar putusan dengan melihat pemenuhan hak nafkah anak dalam jangka panjang, dan jika nafkah anak tidak dipenuhi oleh ayahnya, maka sesuai SEMA Nomor 2 Tahun 2019, dapat diajukan gugatan ke Pengadilan Agama.

Perhatian yang dituangkan dalam Surat Edaran Mahkamah Agung menjadi salah satu langkah Mahkamah Agung dalam merespon persoalan pemenuhan nafkah anak dengan terus mendorong Hakim melakukan ijtihad hukum terkait besaran nafkah yang akan dibebankan kepada pihak suami, selain itu sejauh ini tetap melakukan webinar dan kajian-kajian ilmiah dalam upaya menemukan solusi terbaik dalam pemenuhan hak nafkah anak akibat perceraian kedua orangtuanya.

Kendatipun demikian, banyaknya regulasi yang berkaitan dengan pemenuhan nafkah anak pasca perceraian senyatanya masih sebatas keadilan di atas kertas (paper judgement), sedangkan dalam praktiknya belum dapat dipenuhi secara maksimal. Selain karena Putusan Pengadilan Agama hanya sebatas sanksi moril bukan sanksi pidana, pun kesadaran ayah dalam memenuhi kewajibannya masih sangat minim. Keengganan ayah memenuhi kewajibannya meskipun telah diputuskan oleh Hakim tidak dapat dikenakan sanksi pidana, meskipun peraturan mengatur seorang istri dapat mengajukan gugatan pemenuhan nafkah anak, namun sangat sedikit yang menempuhnya. Sehingga, putusan yang menghukum ayah untuk memberikan nafkah kepada anak-anaknya tidak dapat dikontrol terlalu jauh, disatu sisi hakim bersifat pasif, namun di sisi lain, belum ada peraturan khusus yang mengatur mekanisme dalam pemenuhan nafkah anak pasca perceraian, dengan demikian dibutuhkan gebrakan baru kerjasama antar lembaga (WOG) baik eksekutif, legislatif dan yudikatif untuk duduk bersama membicarakan dan mengambil peran.

Dan pada akhirnya, persoalan pemenuhan kewajiban adalah tanggungjawab moral yang harus ditegakkan, selain merupakan perintah yang termuat dalam putusan Hakim, pemberian nafkah anak adalah perintah Allah yang disampaikan Rasul-Nya jauh sebelum umat manusia mengenal perceraian, sebagaimana firman Allah dalam Q.S Al-baqarah ayat 233 *“Dan kewajiban ayah memberi makan dan pakaian kepada Para ibu dengan cara ma'ruf. seseorang tidak dibebani melainkan menurut kadar*

kesanggupannya. janganlah seorang ibu menderita kesengsaraan karena anaknya dan seorang ayah karena anaknya, dan waris juga menanggung kewajiban yang tersebut (jika si bapa tiada). kemudian jika keduanya (suami isteri mahu menghentikan penyusuan itu Dengan persetujuan (yang telah dicapai oleh) mereka sesudah berunding, maka mereka berdua tidaklah salah (melakukannya). dan jika kamu hendak beri anak-anak kamu menyusu kepada orang lain, maka tidak ada salahnya bagi kamu apabila kamu serahkan (upah) Yang kamu mahu beri itu Dengan cara Yang patut. dan bertaqwalah kamu kepada Allah, serta ketahuilah, Sesungguhnya Allah sentiasa melihat akan apa jua Yang kamu lakukan”.

Dari dalil diatas, dapat disimpulkan kewajiban seorang ayah memberi nafkah kepada anak-anaknya sekalipun antara ayah dan ibu telah bercerai. Bila ada sesuatu hal yang menyebabkan si ibu tidak dapat menyusui anaknya, maka dalam agama dibolehkan anak tersebut diserahkan kepada wanita lain untuk menyusui, dan ayahnya berkewajiban memberi upah kepada orang yang menyusui anaknya secara ma'ruf.⁹

Ayah wajib memberi makan dan pakaian yang cukup kepada si ibu (isteri) yang menyusui, supaya dia dapat melayani kebutuhan anak dengan sebaik-baiknya. Firman ini memberi pengertian bahwa anak-anak dibangsakan kepada ayahnya, namun tidak berarti bahwa ibu tidak mempunyai hak apa-apa atas anaknya. Hendaklah belanja itu diberikan menurut yang makruf (lazim, layak dan baik), yang sepadan dengan perempuan. Kewajiban yang dibebankan kepada si ibu atas anaknya atau beban kepada si ayah adalah sebatas kemampuannya dan tidak mendatangkan kesukaran.¹⁰

Anak adalah investasi akhirat yang tidak ternilai harganya, selain itu juga merupakan amanah yang kelak akan dimintai pertanggungjawabannya. Menjadi seorang ayah, berarti siap memikul tanggung jawab, kesadaran akan tanggungjawab tersebut adalah cara paling efektif dalam rangka pemenuhan nafkah anak. Perceraian hanyalah memutus ikatan pernikahan antara suami dengan istri, bukan orangtua dengan anak. Dengan demikian, kesadaran hukum seorang ayah atas kewajibannya

⁹ Syamsul Bahri, Konsep Nafkah dalam Hukum Islam, (Kanun Jurnal Ilmu Hukum Syamsul Bahri No. 66, Th. XVII (Agustus, 2015). 395

¹⁰ Teungku Muhammad Hasbi ash-Shiddieqy, Tafsir Al-Qurannul Majid An-Nuur (Semarang: PT. Pustaka Rizki Putra, 2000), hlm. 405.

memberikan nafkah terhadap anak-anaknya adalah cara yang paling ampuh memenuhi hak nafkah anak.

Kesadaran hukum termasuk salah satu unsur sistem hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedmen. Menurutnya, system hukum terdiri dari tiga unsur, yaitu: struktur hukum (structure of law), substansi hukum (substansial of law), dan budaya hukum (culture of law). Struktur adalah keseluruhan institusi hukum beserta aparatnya, yaitu Kepolisian dengan polisinya, Kejaksaan dengan jaksanya dan Pengadilan dengan hakimnya dan lain sebagainya. Sedangkan substansi hukum adalah keseluruhan aturan hukum, norma hukum dan asas hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan. Sementara kultur hukum adalah opini-opini, kepercayaan-kepercayaan (keyakinan-keyakinan) kebiasaan-kebiasaan, cara berpikir dan cara bertindak, baik dari penegak hukum maupun dari warga masyarakat, tentang hukum dan berbagai fenomena yang berkaitan dengan hukum.¹¹

PENUTUP

Upaya Mahkamah Agung untuk memberikan keadilan pada anak dengan memenuhi hak nafkah anak pasca perceraian telah ditunjukkan dengan berbagai regulasi yang dikeluarkan, selain itu juga ditunjukkan dengan berbagai webinar dan diskusi yang dimaksudkan menemukan solusi terbaik bagi kepentingan anak. Namun meskipun demikian, kerjasama antar lembaga menjadi suatu hal yang perlu dilakukan, belajar dari Negara lain seperti Malaysia dan Australia yang berhasil menangani perkara senada, penting menjadi acuan bagi penegakan hak anak pasca perceraian di Indonesia.

Kerjasama antar lembaga, baik eksekutif, legislatif, dan yudikatif diharapkan dapat melahirkan mekanisme yang jelas dan pasti dalam upaya menyelesaikan persoalan hukum yang prinsip selepas terjadinya perceraian. Jika dalam kenyataannya menumbuhkan kesadaran pada pemegang kewajiban merupakan hal yang sulit, maka menurut hemat penulis, gebrakan baru dengan kerjasama antar lembaga menjadi

¹¹ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, cet. 4, (Jakarta: Kencana, 2012), hlm. 204.

sesuatu yang harus, mengingat anak adalah investasi masa depan, pun keadilan menjadi harga yang tidak bisa ditawar.