

EFEKTIVITAS UNDANG-UNDANG PERKAWINAN DALAM MENANGANI GUGATAN CERAI KARENA PENGABAIAN NAFKAH: ANALISIS NORMATIF YURIDIS TERHADAP AKSES KEADILAN BAGI PEREMPUAN

Talitha Maheswari Ning Atmojo

Universitas Esa Unggul Tangerang

Sidi Ahyar Wiraguna

Universitas Esa Unggul Tangerang

Korespondensi penulis: talithamaheswari07@gmail.com

Abstract. *Economic factors are one of the dominant causes behind the rising divorce rate in Indonesia. Economic instability, unemployment, and social inequality are the main triggers that lead to a husband's inability to fulfill his financial obligations to his wife and children. This study aims to analyze the effectiveness of Law Number 1 of 1974 concerning Marriage in providing a legal basis for divorce due to neglect of financial support, which occurs when a husband fails to provide for his family for two consecutive years. The research method used is normative juridical with a qualitative approach, involving an analysis of statutory regulations, legal literature, and religious court decisions. The results indicate that the implementation of this provision faces significant obstacles, including difficulties in proving neglect, limited access to justice for impoverished women, and formal requirements that do not align with social realities. Therefore, a reform of family law is needed to be more responsive to the principles of substantive justice, particularly in protecting the economic rights of women and children.*

Keywords: *divorce, economic factors, financial support, normative juridical, family law.*

Abstrak. Faktor ekonomi merupakan salah satu penyebab dominan meningkatnya angka perceraian di Indonesia. Ketidakstabilan ekonomi, pengangguran, serta ketimpangan sosial menjadi pemicu utama hilangnya kemampuan suami dalam memenuhi kewajiban nafkah kepada istri dan anak. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dalam memberikan dasar hukum bagi perceraian akibat pengabaian nafkah, yang terjadi ketika suami tidak memenuhi kewajibannya selama dua tahun berturut-turut. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan kualitatif, melalui analisis terhadap peraturan perundang-undangan, literatur hukum, serta putusan pengadilan agama. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi pasal tersebut menghadapi hambatan serius, mulai dari sulitnya pembuktian, minimnya akses keadilan bagi perempuan miskin, hingga adanya syarat formal yang tidak sejalan dengan realitas sosial. Oleh sebab itu, diperlukan reformasi hukum keluarga yang lebih responsif terhadap prinsip keadilan substantif, khususnya dalam perlindungan terhadap hak ekonomi perempuan dan anak.

Kata kunci: perceraian, faktor ekonomi, nafkah, yuridis normatif, hukum keluarga.

LATAR BELAKANG

Perkawinan dalam sistem hukum Indonesia tidak hanya dipahami sebagai ikatan suci antara dua insan, tetapi juga sebagai lembaga hukum yang membawa konsekuensi sosial dan ekonomi. Tujuan utama perkawinan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan adalah untuk membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.. Namun, kenyataan sosial menunjukkan bahwa stabilitas rumah tangga sering kali goyah akibat tekanan ekonomi yang berat. Banyak suami tidak mampu, bahkan enggan, memenuhi kewajiban nafkah terhadap istri dan anak-anaknya.

Kewajiban nafkah memiliki dasar hukum yang tegas dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yang mengatur bahwa suami wajib

memberikan segala kebutuhan hidup rumah tangga sesuai dengan kemampuannya.¹. Kewajiban ini juga diperkuat dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI), yang menegaskan bahwa suami wajib memberikan nafkah, pakaian, dan tempat kediaman bagi istri, serta membiayai pendidikan anak-anaknya.². Namun, dalam praktiknya, banyak rumah tangga mengalami kegagalan karena kewajiban tersebut diabaikan.

Data Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung Republik Indonesia tahun 2024 menunjukkan bahwa sekitar 42% perkara cerai gugat diajukan oleh istri dengan alasan pengabaian nafkah³. Fenomena ini menunjukkan bahwa masalah ekonomi bukan hanya persoalan finansial semata, tetapi juga persoalan hukum dan sosial yang kompleks⁴. Kondisi tersebut diperburuk oleh adanya ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang mensyaratkan bahwa pengabaian nafkah harus berlangsung selama dua tahun berturut-turut sebelum istri dapat mengajukan gugatan cerai. Syarat ini dianggap tidak realistis dan justru memperpanjang penderitaan pihak istri dan anak-anak yang bergantung secara ekonomi.

Selain itu, hambatan dalam proses pembuktian juga menjadi kendala serius. Banyak perempuan tidak dapat menunjukkan bukti tertulis mengenai tidak adanya pemberian nafkah karena sifatnya yang informal. Proses persidangan pun kerap membutuhkan saksi yang sulit dihadirkan karena faktor sosial dan budaya patriarkal. Situasi ini menunjukkan bahwa hukum keluarga di Indonesia masih lebih menekankan pada aspek formal prosedural dibandingkan keadilan substantif yang seharusnya melindungi pihak rentan⁵.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan metode analisis kualitatif. Pendekatan ini dipilih karena berfokus pada analisis norma hukum positif yang berlaku serta efektivitasnya dalam konteks sosial masyarakat. Data primer diperoleh dari peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Kompilasi Hukum Islam, serta putusan pengadilan agama yang berkaitan dengan perceraian akibat faktor ekonomi.

Sementara itu, data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan terhadap jurnal hukum, buku akademik, serta laporan lembaga resmi seperti Mahkamah Agung dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Analisis dilakukan secara deskriptif-komparatif untuk melihat kesenjangan antara teori hukum (*law in books*) dan pelaksanaannya (*law in action*)⁶.

¹ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 1.

² Kompilasi Hukum Islam, Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1991.

³ Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Statistik Perkara Perceraian Tahun 2024*, Vol. 8, No. 1, 2024, hal. 12.

⁴ Robert Rianto Widjaja, "Ketimpangan Sosial dan Pengaruhnya terhadap Kestabilan Rumah Tangga di Indonesia," *Jurnal Ilmiah Hukum dan Keadilan*, Vol. 9, No. 2, 2023, hal. 67–69.

⁵ L.M.F. Purwanto dan Sidi Ahyar Wiraguna, "Efektivitas Perlindungan Hukum terhadap Perempuan dalam Kasus Perceraian," *Jurnal Lex Privatum*, Vol. 12, No. 1, 2024, hal. 48–50.

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, Vol. 6, No. 1, 2021, hal. 35–36.

RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana pengaturan hukum mengenai perceraian akibat faktor ekonomi dalam sistem hukum keluarga Indonesia, dan sejauh mana Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan memberikan dasar hukum yang memadai bagi gugatan cerai berbasis pengabaian nafkah?
2. Apa tantangan hukum dan sosial dalam implementasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan terkait perceraian akibat faktor ekonomi, khususnya dalam hal pembuktian, akses keadilan, dan perlindungan hak perempuan dan anak?

HASIL DAN PEMBAHASAN

Bagaimana pengaturan hukum mengenai perceraian akibat faktor ekonomi dalam sistem hukum keluarga Indonesia, dan sejauh mana Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan memberikan dasar hukum yang memadai bagi gugatan cerai berbasis pengabaian nafkah

Secara normatif, pengaturan hukum mengenai perceraian akibat faktor ekonomi telah tercantum dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yang menjadi dasar hukum utama dalam sistem hukum keluarga di Indonesia. Undang-undang ini tidak hanya mengatur prosedur dan sahnya ikatan perkawinan, tetapi juga memberi ruang hukum untuk pembubaran perkawinan apabila tujuan membentuk keluarga yang sejahtera tidak lagi tercapai. Salah satu alasan yang diakui secara hukum adalah pengabaian nafkah oleh suami terhadap istri selama dua tahun berturut-turut tanpa alasan yang sah, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.⁷

Dalam konteks hukum Islam yang dikodifikasikan dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI), pengaturan ini sejalan dengan ketentuan yang memberikan hak kepada istri untuk mengajukan gugatan cerai ketika suami tidak menafkahnya selama dua tahun berturut-turut tanpa alasan yang dibenarkan.⁸ Hal ini menunjukkan adanya konsistensi antara norma hukum nasional dan norma keagamaan dalam memberikan perlindungan terhadap hak-hak perempuan di dalam rumah tangga.

Namun demikian, penerapan ketentuan ini di lapangan menghadapi berbagai kendala. Salah satu kendala utama adalah syarat “dua tahun berturut-turut” yang sering kali dianggap tidak sesuai dengan realitas sosial dan ekonomi masyarakat. Banyak perempuan harus bertahan dalam kondisi sulit, bahkan ekstrem, hanya demi memenuhi syarat formal tersebut sebelum bisa mengajukan gugatan cerai⁹. Dalam beberapa kasus, istri dan anak-anak hidup dalam kemiskinan karena suami berhenti bekerja atau enggan memberi nafkah, sementara hukum menuntut pembuktian waktu yang panjang sebelum tindakan hukum dapat diambil¹⁰.

⁷ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 1.

⁸ Kompilasi Hukum Islam, Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1991.

⁹ Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Statistik Perkara Perceraian Tahun 2024*, Vol. 8, No. 1, 2024, hal. 12.

¹⁰ Wahyuni, Endang Sri, *Hukum Perkawinan dan Perceraian di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2020, hal. 112.

Selain itu, kesulitan pembuktian juga menjadi hambatan besar dalam proses persidangan. Dalam praktik hukum acara perdata, beban pembuktian berada di pihak penggugat, yang dalam kasus perceraian berbasis pengabaian nafkah berarti istri harus menunjukkan bukti bahwa suami benar-benar tidak memberikan nafkah selama dua tahun penuh. Namun, karena banyak pemberian nafkah dilakukan secara tunai tanpa bukti tertulis, alat bukti formal sering tidak tersedia¹¹. Dalam hal ini, pembuktian biasanya hanya mengandalkan kesaksian keluarga atau tetangga, yang tidak jarang dianggap lemah oleh hakim¹².

Selain faktor hukum formal, aspek sosial dan budaya juga berpengaruh besar terhadap efektivitas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Dalam masyarakat yang masih patriarkal, perempuan sering kali menghadapi stigma negatif ketika mengajukan gugatan cerai, perempuan sering kali menghadapi stigma negatif ketika mengajukan gugatan cerai. Mereka dianggap “tidak patuh” atau “tidak sabar”, meskipun alasan yang mendasarinya adalah ketidakmampuan suami memenuhi kewajiban hukum untuk menafkahi keluarga. Kondisi ini memperlihatkan bahwa pelaksanaan hukum keluarga di Indonesia belum sepenuhnya berpihak pada prinsip keadilan substantif sebagaimana diharapkan¹³.

Apa tantangan hukum dan sosial dalam implementasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan terkait perceraian akibat faktor ekonomi, khususnya dalam hal pembuktian, akses keadilan, dan perlindungan hak perempuan dan anak

Dalam praktiknya, implementasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan menghadapi sejumlah tantangan yang bersifat hukum maupun sosial.. Tantangan pertama terletak pada aspek pembuktian. Berdasarkan ketentuan dalam Hukum Acara Perdata di Indonesia, pembuktian dalam perkara perdata dapat menggunakan lima alat bukti utama, yaitu surat, saksi, persangkaan, pengakuan, dan sumpah. Namun, dalam kasus pengabaian nafkah, bukti tertulis jarang tersedia karena sebagian besar transaksi ekonomi rumah tangga tidak terdokumentasi.. Akibatnya, gugatan sering kali ditolak karena dianggap tidak memenuhi standar pembuktian formil, meskipun fakta sosial menunjukkan adanya penelantaran ekonomi terhadap istri dan anak¹⁴.

Tantangan kedua adalah akses keadilan. Biaya perkara, biaya panggilan, dan kebutuhan akan bantuan hukum sering kali menjadi hambatan bagi perempuan berpenghasilan rendah. Walaupun sistem peradilan menyediakan layanan prodeo atau bantuan hukum gratis sebagaimana diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2014, pelaksanaannya masih terbatas di beberapa daerah¹⁵. Banyak perempuan

¹¹ Sidi Ahyar Wiraguna, *Hukum Acara Perdata*, Penerbit Widina, Vol. 6, No. 1, 2023, hal. 48–49.

¹² Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Pemberian Bantuan Hukum*, Jakarta, 2014.

¹³ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali Press, Vol. 5, No. 2, 2017, hal. 47.

¹⁴ Sidi Ahyar Wiraguna, *Hukum Acara Perdata*, Penerbit Widina, Vol. 6, No. 1, 2023, hal. 49.

¹⁵ Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Pemberian Bantuan Hukum*, Jakarta, 2014.

tidak mengetahui prosedur pengajuan bantuan hukum atau tidak mampu mengurus dokumen administratif seperti surat keterangan tidak mampu¹⁶.

Tantangan ketiga adalah faktor sosio-kultural. Di sejumlah daerah dengan budaya konservatif, perempuan yang menggugat cerai masih dianggap tabu. Stigma masyarakat membuat mereka enggan menempuh jalur hukum, meskipun hak nafkahnya diabaikan. Dalam banyak kasus, aparat lokal justru menyarankan agar perempuan “bersabar” dan tidak memperlakukan keluarga di muka umum¹⁷. Padahal, hukum tidak menempatkan perempuan dalam posisi pasif, melainkan memberikan hak yang sama untuk menuntut keadilan ketika kewajiban suami dilanggar.

Tantangan keempat menyangkut perlindungan anak. Pengabaian nafkah oleh suami bukan hanya berdampak pada istri, tetapi juga pada kesejahteraan anak. Dalam konteks hukum nasional dan internasional, negara memiliki kewajiban untuk menjamin kepentingan terbaik anak sebagaimana diatur dalam Konvensi Hak Anak (CRC) dan dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak. Namun, dalam praktik peradilan, perhatian terhadap hak anak dalam kasus perceraian sering kali masih minim¹⁸. Dalam hal ini, perlu ditekankan bahwa setiap putusan perceraian yang berkaitan dengan faktor ekonomi harus mempertimbangkan dampak langsung terhadap anak-anak, termasuk hak atas nafkah, pendidikan, dan tempat tinggal yang layak¹⁹.

Tantangan kelima terletak pada aspek pembuktian dalam perkara perceraian akibat faktor ekonomi. Pasal 19 UU Perkawinan memang membuka ruang bagi perceraian karena alasan ekonomi, tetapi pembuktian bahwa suami tidak memenuhi kewajiban nafkah secara konsisten dan disengaja sering kali sulit dilakukan. Banyak perempuan tidak memiliki bukti tertulis, seperti slip transfer atau perjanjian tertulis, karena nafkah sering diberikan secara informal. Dalam praktiknya, pengadilan cenderung menuntut bukti konkret, padahal relasi ekonomi dalam rumah tangga tidak selalu tercatat secara administratif. Hal ini menyebabkan banyak gugatan cerai ditolak atau diproses secara lambat, sehingga perempuan terjebak dalam hubungan yang secara hukum tidak lagi sehat, tetapi secara prosedural belum bisa diputuskan.

Tantangan keenam adalah akses keadilan yang tidak merata, terutama bagi perempuan dari kelompok ekonomi rendah. Biaya perkara, keterbatasan informasi hukum, dan minimnya pendampingan hukum membuat perempuan kesulitan mengakses haknya. Meskipun Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Pemberian Bantuan Hukum telah diterbitkan, implementasinya belum merata di seluruh wilayah Indonesia. Banyak perempuan tidak tahu bahwa mereka berhak atas bantuan hukum gratis, atau tidak memiliki akses ke lembaga bantuan hukum yang kredibel. Akibatnya, hak-hak hukum yang dijamin oleh negara dalam Pasal 19 UU Perkawinan

¹⁶ Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Laporan Tahunan Bidang Hukum Keluarga Tahun 2024*, Vol. 8, No. 2, 2024, hal. 55.

¹⁷ Wahyuni, Endang Sri, *Hukum Perkawinan dan Perceraian di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Vol. 7, No. 1, 2020, hal. 118.

¹⁸ Sidi Ahyar Wiraguna, *Hukum Perlindungan Anak*, Penerbit Widina, Vol. 5, No. 2, 2023, hal. 37–38.

¹⁹ United Nations, *Convention on the Rights of the Child (CRC)*, New York, 1989.

menjadi tidak efektif secara sosial, terutama bagi mereka yang paling membutuhkan perlindungan.

KESIMPULAN

Perceraian karena faktor ekonomi, terutama akibat pengabaian nafkah oleh suami, semakin banyak terjadi dan menunjukkan lemahnya efektivitas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dalam memberikan perlindungan bagi perempuan dan anak.. Syarat formal seperti ketentuan “dua tahun berturut-turut” justru memperpanjang penderitaan istri dan anak dalam kondisi ekonomi sulit, sementara mekanisme pembuktian yang kaku serta akses keadilan yang terbatas membuat banyak perempuan tidak dapat menggunakan hak hukumnya secara maksimal. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara norma hukum dan realitas sosial yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, dibutuhkan reformasi hukum keluarga yang lebih berpihak pada keadilan substantif, melalui penyederhanaan pembuktian, penguatan bantuan hukum, pemberian kewenangan pengadilan untuk menetapkan nafkah sementara, serta integrasi sistem hukum dengan kebijakan sosial agar hukum keluarga Indonesia benar-benar mampu melindungi hak-hak dasar perempuan dan anak dalam menghadapi krisis ekonomi rumah tangga²⁰.

DAFTAR REFERENSI

- Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2024). Laporan tahunan bidang hukum keluarga tahun 2024 (Vol. 8, No. 2, hal. 55).
- Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2024). Statistik perkara perceraian tahun 2024 (Vol. 8, No. 1, hal. 12).
- Kompilasi Hukum Islam. (1991). Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1991.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2014). Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Pemberian Bantuan Hukum.
- Marzuki, P. M. (2021). Penelitian hukum (Vol. 6, No. 1, hal. 35–36). Jakarta: Kencana.
- Purwanto, L. M. F., & Wiraguna, S. A. (2024). Efektivitas perlindungan hukum terhadap perempuan dalam kasus perceraian. *Jurnal Lex Privatum*, 12(1), 48–50.
- Soekanto, S. (2017). Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum (Vol. 5, No. 2, hal. 47). Jakarta: Rajawali Press.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. (1974). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 1.
- United Nations. (1989). *Convention on the Rights of the Child (CRC)*. New York.
- Wahyuni, E. S. (2020). Hukum perkawinan dan perceraian di Indonesia (Vol. 7, No. 1, hal. 118). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Wahyuni, E. S. (2020). Hukum perkawinan dan perceraian di Indonesia (hal. 112). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Widjaja, R. R. (2023). Ketimpangan sosial dan pengaruhnya terhadap kestabilan rumah tangga di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Hukum dan Keadilan*, 9(2), 67–69.
- Wiraguna, S. A. (2023). Hukum acara perdata (Vol. 6, No. 1, hal. 48–49). Penerbit Widina.
- _____. (2023). Hukum perlindungan anak (Vol. 5, No. 2, hal. 37–38). Penerbit Widina.
- .

²⁰ Sidi Ahyar Wiraguna, *Hukum Perlindungan Anak*, Penerbit Widina, 2023, hal. 40.