Efektivitas Penahanan Akta Cerai dalam Melindungi Hak Perempuan dan Anak di Pengadilan Agama Cibadak

Abgi Cahya Wahyudi

Universitas Islam Negeri
Sunan Gunung Djati Bandung

abgicahyawahyudi@gmail.com

Aden Rosadi

Universitas Islam Negeri
Sunan Gunung Djati Bandung

adenrosadi@uinsgd.ac.id

Riyan Ramdani

Universitas Islam Negeri
Sunan Gunung Djati Bandung

riyanramdani@uinsgd.ac.id

Abstract: *Post-divorce obligations such as iddah maintenance, mut'ah, and child support are often left unfulfilled by former husbands, leaving former wives and children in legal uncertainty. The Supreme Court responded with a policy of withholding the divorce certificate until such obligations are met. This study analyzes the implementation of that policy at the Cibadak Religious Court, identifies its supporting and inhibiting factors, and evaluates its effectiveness in protecting the rights of former wives and children. This research employs a qualitative, empirical-juridical approach with a descriptive-analytical method. Primary data were collected through structured interviews with a judge and court registrars, supplemented by a court decision and three years of case-load documentation. Data were analyzed using legal-effectiveness theory, legal-protection theory, and maqasid al-shariah as complementary lenses. The findings show that the certificate-withholding mechanism has been implemented consistently and is perceived as effective by court officials, since former husbands consistently fulfilled their obligations once the mechanism was applied. However, cross-checking this perception against case-load data reveals a substantial documentation gap: only one case in 2025 was formally recorded as having its certificate withheld, out of 3,104 wife-initiated divorce cases. This gap stems mainly from low public legal literacy, uneven access to legal assistance, and a still-limited case-recording system rather than from low compliance itself. The novelty of this study lies in distinguishing case-level effectiveness from population-level policy coverage, demonstrating that a policy may be effective in securing compliance when applied but remain limited in reach because of gaps in legal awareness and administrative recording. This distinction provides a more nuanced basis for evaluating judicial policies protecting post-divorce rights.*

Keywords: *divorce certificate; legal effectiveness; legal protection; women's and children rights; religious court*

Abstrak: *Kewajiban pasca perceraian seperti nafkah iddah, mut'ah, dan nafkah anak kerap tidak dipenuhi secara sukarela oleh mantan suami, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum bagi mantan istri dan anak. Sebagai respons, otoritas peradilan menerbitkan kebijakan penahanan akta cerai sampai kewajiban tersebut dipenuhi. Penelitian ini menganalisis implementasi kebijakan tersebut di sebuah pengadilan agama tingkat kabupaten, faktor pendukung dan penghambatnya, serta efektivitasnya dalam melindungi hak mantan istri dan anak. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif yuridis-empiris deskriptif analitis. Data primer diperoleh melalui wawancara terstruktur dengan hakim dan aparatur kepaniteraan, dilengkapi salinan putusan pengadilan dan data perkara tiga tahun terakhir, dianalisis menggunakan teori efektivitas hukum, teori perlindungan hukum, dan maqasid syariah sebagai kerangka yang saling melengkapi. Hasil penelitian menunjukkan mekanisme ini diterapkan konsisten dan dipersepsikan efektif oleh aparatur pengadilan, karena mantan suami senantiasa memenuhi kewajibannya ketika mekanisme diterapkan. Namun, ketika persepsi tersebut dikonfirmasi dengan data perkara, ditemukan kesenjangan pendataan signifikan: hanya satu perkara pada 2025 tercatat resmi mengalami penahanan akta, dari total ribuan perkara cerai gugat. Kesenjangan ini lebih disebabkan rendahnya literasi*

hukum masyarakat dan sistem pendataan yang terbatas, bukan rendahnya kepatuhan. Kebaruan penelitian ini terletak pada pembedaan antara efektivitas pada tingkat kasus dan cakupan kebijakan pada tingkat populasi, yang menunjukkan bahwa suatu kebijakan dapat efektif menjamin kepatuhan pada perkara yang menerapkannya, tetapi tetap memiliki jangkauan terbatas karena kesenjangan literasi hukum dan pendataan administratif. Pembedaan ini memberikan dasar yang lebih komprehensif untuk mengevaluasi efektivitas kebijakan peradilan dalam melindungi hak pasca perceraian.

Kata Kunci: *akta cerai; efektivitas hukum; perlindungan hukum; hak Perempuan dan anak; pengadilan agama*

1. Pendahuluan

Pengadilan Agama merupakan salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman di bawah Mahkamah Agung yang berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara di bidang perkawinan, waris, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infaq, sedekah, dan ekonomi syariah bagi masyarakat Muslim.[1] Dalam menjalankan kewenangan tersebut, Pengadilan Agama tidak hanya berfungsi yudisial, tetapi juga berperan menjaga ketertiban dan memberikan perlindungan hukum, khususnya di bidang hukum keluarga Islam.

Perkawinan dalam hukum Islam merupakan akad yang kuat (*mitsaqan ghalizhan*) yang melahirkan hak dan kewajiban timbal balik antara suami dan istri, termasuk kewajiban nafkah dan tanggung jawab terhadap anak. Ketika perkawinan berakhir dengan perceraian, tanggung jawab hukum yang timbul selama perkawinan tidak serta-merta hilang. Perceraian bagi umat Islam di Indonesia hanya sah apabila dilakukan melalui persidangan di Pengadilan Agama, sebagai bentuk perlindungan negara agar perceraian tidak dilakukan secara sepihak.

Data perkara di lokus penelitian menunjukkan tren peningkatan cerai gugat yang signifikan: 2.597 perkara pada 2023,[2] 2.682 perkara pada 2024,[3] dan 3.104 perkara pada 2025,[4] jauh melampaui jumlah cerai talak pada periode yang sama. Dominasi cerai gugat mengindikasikan perubahan dinamika sosial, di mana perempuan semakin aktif memperjuangkan hak-haknya dalam kondisi rumah tangga yang bermasalah. Namun, putusan cerai gugat tidak serta-merta menyelesaikan seluruh persoalan, karena masih terdapat hak-hak perempuan dan anak yang harus dipenuhi, seperti nafkah iddah, mut'ah, nafkah madhiyah, dan nafkah anak, yang dalam praktiknya tidak jarang tidak dilaksanakan secara sukarela oleh pihak suami.

Untuk memperkuat perlindungan terhadap perempuan yang berhadapan dengan hukum, Mahkamah Agung menerbitkan kebijakan internal yang menjadi pedoman bagi hakim agar mempertimbangkan prinsip keadilan gender dan menjamin terpenuhinya hak-hak

[1] "Undang-Undang (UU) Nomor 50 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama," Pub. L. No. 50 (2009), https://peraturan.bpk.go.id/Details/38795/uu-no-50-tahun-2009.

[2] Pengadilan Agama Cibadak, "Laporan Pelaksanaan Kegiatan 2023 Pengadilan Agama Cibadak Kelas 1A" (Sukabumi, 2023), https://share.google/SKMIM6IgppbXLMBs0.

[3] Pengadilan Agama Cibadak, "Laporan Pelaksaan Kegiatan 2024 Pengadilan Agama Cibadak Kelas 1A" (Sukabumi, 2024), https://share.google/SKMIM6IgppbXLMBs0.

[4] Pengadilan Agama Cibadak, "Laporan Pelaksanaan Kegiatan 2025 Pengadilan Agama Cibadak Kelas 1A" (Sukabumi, 2025), https://share.google/SKMIM6IgppbXLMBs0.

perempuan dan anak. Salah satu substansi penting kebijakan ini adalah mekanisme penahanan akta cerai atas nama suami apabila kewajibannya sebagaimana amar putusan belum dilaksanakan, sebagai instrumen paksaan tidak langsung untuk mendorong kepatuhan.[5]

Kajian atas penelitian terdahulu bertujuan memetakan posisi dan orisinalitas penelitian ini agar tidak mengulang fokus kajian yang sama. Penelitian oleh Wisdawaty Ismail, Asriadi Zainuddin, dan Zulfitri Zulkarnain Suleman menunjukkan bahwa kebijakan penahanan akta cerai membantu pemenuhan hak-hak pasca perceraian di Pengadilan Agama Gorontalo Kelas IA.[6] Penelitian Dwi Citra Suryani dan H. Zaeni Asyhadie juga menyimpulkan hal yang sama di Pengadilan Agama Mataram.[7] Demikian pula, penelitian Fajar Maulana Zaky di Pengadilan Agama Bekasi menyatakan bahwa kebijakan tersebut berkontribusi terhadap perlindungan hak-hak perempuan pasca perceraian.[8] Namun, ketiga penelitian tersebut umumnya hanya bertumpu pada hasil wawancara tanpa mengonfirmasi temuan dengan data administratif mengenai proporsi perkara yang benar-benar menerapkan mekanisme penahanan akta cerai. Selain itu, seluruh penelitian dilakukan pada pengadilan kelas IA di wilayah perkotaan, sehingga belum memberikan gambaran mengenai efektivitas mekanisme tersebut dalam konteks pengadilan tingkat kabupaten dengan karakteristik perkara cerai gugat yang tinggi. Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan metodologis dan kontekstual, yaitu belum terdapat penelitian yang menguji efektivitas penahanan akta cerai dengan membandingkan tingkat kepatuhan terhadap mekanisme penahanan akta cerai pada perkara yang menerapkannya dengan tingkat cakupan penerapan mekanisme tersebut terhadap keseluruhan perkara cerai gugat.

Berbeda dengan penelitian terdahulu, penelitian ini mengambil lokus pada pengadilan tingkat kabupaten dengan tren cerai gugat yang tinggi serta menggunakan data administratif untuk mengukur cakupan penerapan mekanisme penahanan akta cerai dan mengonfirmasi temuan kualitatif mengenai tingkat kepatuhan para pihak terhadap mekanisme tersebut. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya mendeskripsikan pelaksanaan kebijakan berdasarkan persepsi atau pengalaman para pihak, tetapi juga menilai efektivitas kebijakan berdasarkan dua dimensi, yaitu cakupan penerapan dan tingkat kepatuhan, melalui integrasi data kuantitatif dan kualitatif. Pendekatan tersebut menjadi kontribusi penelitian dalam mengisi celah metodologis sekaligus memperluas konteks empiris kajian mengenai efektivitas penahanan akta cerai.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan penahanan akta cerai, termasuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mendukung dan menghambat pelaksanaannya, serta menilai efektivitas kebijakan tersebut dan implikasinya terhadap perlindungan hukum bagi perempuan dan anak pasca cerai gugat. Penilaian

[5] "Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan," Pub. L. No. 2 (2019), https://jdih.mahkamahagung.go.id/index.php/legal-product/sema-nomor-2-tahun-2019/detail.

[6] Wisdawaty Ismail, Asriadi Zainuddin, and Zulfitri Zulkarnain Suleman, "Implementasi Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 Terhadap Perlindungan Hukum Perempuan Dan Anak Dalam Perkara Cerai Gugat Di Pengadilan Agama Gorontalo Kelas 1 A" 5, no. 2 (2024): 76–107.

[7] Dwi Citra Suryani and H. Zaeni Asyhadie, "Pelaksanaan SEMA Noomor 2 Tahun 2019 Terhadap Pemenuhan Hak-Hak Perempuan Dan Anak Pasca Cerai Gugat Di Pengadilan Agama Mataram," *Jurnal Private Law Fakultas Hukum Universitas Mataram* 4, no. 2 (2024).

[8] Fajar Maulana Zaky, "Implementasi Dan Efektivitas SEMA Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Perlindungan Hukum Bagi Hak-Hak Perempuan Pasca Cerai Gugat Di Pengadilan Agama Bekasi" (Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2025).

efektivitas dilakukan dengan mengonfirmasi temuan dan persepsi kualitatif dari para narasumber melalui data kuantitatif perkara yang tersedia, sehingga diperoleh gambaran yang lebih komprehensif mengenai pelaksanaan, tingkat penerapan, kepatuhan, dan dampak kebijakan penahanan akta cerai.

2. Tinjauan Pustaka

2.1. Cerai Gugat dan Hak Pasca Perceraian dalam Hukum Keluarga Islam

Hak-hak yang timbul pasca perceraian bagi mantan istri dan anak telah diatur dalam Kompilasi Hukum Islam, antara lain kewajiban suami membayar mut'ah yang layak, nafkah selama masa iddah kecuali istri terbukti nusyuz, serta nafkah anak yang menjadi tanggung jawab ayah hingga anak dewasa.[9] Meningkatnya proporsi cerai gugat dibandingkan cerai talak umumnya dibaca sebagai indikator menguatnya kesadaran perempuan atas hak-haknya, meski keberanian mengajukan gugatan tidak selalu diikuti kesadaran untuk turut menuntut hak-hak pasca perceraian. Dalam hukum acara perdata, hakim pada dasarnya bersifat pasif terhadap objek gugatan, sehingga hak-hak yang tidak dimohonkan dalam petitum tidak dapat dengan sendirinya dicantumkan dalam amar putusan. Prinsip ini menjadikan kualitas gugatan sebagai faktor penentu apakah mantan istri kelak dapat memanfaatkan mekanisme penahanan akta cerai.[10]

2.2. Teori Efektivitas Hukum

Teori efektivitas hukum digunakan sebagai kerangka utama untuk menganalisis implementasi kebijakan penahanan akta cerai dalam praktik. Penggunaan teori ini dimaksudkan untuk menilai sejauh mana ketentuan mengenai penahanan akta cerai dapat dilaksanakan secara efektif oleh lembaga yang berwenang dan dipatuhi oleh para pihak yang menjadi sasaran kebijakan. Dengan demikian, teori Soerjono Soekanto dalam penelitian ini ditempatkan sebagai teori efektivitas hukum, bukan sebagai teori implementasi kebijakan.

Soerjono Soekanto merumuskan bahwa efektivitas suatu ketentuan hukum dipengaruhi oleh lima faktor, yaitu faktor hukum, faktor penegak hukum, faktor sarana atau fasilitas, faktor masyarakat, dan faktor kebudayaan. Kelima faktor tersebut saling berkaitan dalam menentukan berhasil atau tidaknya suatu ketentuan hukum mencapai tujuan yang hendak diwujudkan. Faktor hukum berkaitan dengan kejelasan dan konsistensi aturan; faktor penegak hukum berkaitan dengan pihak yang menjalankan dan menegakkan ketentuan; faktor sarana atau fasilitas berkaitan dengan dukungan administratif dan kelembagaan; sedangkan faktor masyarakat dan kebudayaan berkaitan dengan tingkat penerimaan, kepatuhan, serta nilai-nilai yang berkembang di masyarakat.[11]

Dalam konteks kebijakan penahanan akta cerai, kelima faktor tersebut digunakan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mendukung maupun menghambat pelaksanaan kebijakan, termasuk kejelasan dasar hukum, konsistensi aparat dalam menerapkan kebijakan, ketersediaan sarana pendataan dan pengawasan, kepatuhan pihak yang dibebani kewajiban pascaputusan perceraian, serta penerimaan masyarakat terhadap kebijakan tersebut. Dengan demikian, teori ini berfungsi untuk menjawab sejauh mana kebijakan penahanan akta cerai

[9] "Instruksi Presiden (Inpres) No.1 Tahun 1991 Tentang Penyebar Luasan Kompilasi Hukum Islam," Pub. L. No. 1 (1991), https://peraturan.bpk.go.id/Details/293351/inpres-no-1-tahun-1991. Pasal 149 dan pasal 156.

[10] M Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata Tentang Gugatan Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, Dan Putusan Pengadilan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2020).

[11] Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: Rajawali Press, 2010).

dapat dilaksanakan secara efektif dan faktor apa saja yang memengaruhi efektivitasnya.

2.3. Dalil Al-Qur'an, Hadist, dan Fiqh sebagai Landasan Normatif

Selain teori efektivitas hukum, kebijakan penahanan akta cerai dapat dipahami dalam perspektif hukum Islam. Al-Qur'an menegaskan pentingnya keadilan sebagaimana firman Allah SWT dalam QS. An-Nisa' (4): 135 berikut.

يٰٓاَيُّهَا الَّذِيْنَ اٰمَنُوْا كُوْنُوْا قَوّٰمِيْنَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاۤءَ لِلّٰهِ وَلَوْ عَلٰٓى اَنْفُسِكُمْ اَوِ الْوَالِدَيْنِ وَالْاَقْرَبِيْنَۚ اِنْ يَّكُنْ غَنِيًّا اَوْ فَقِيْرًا فَاللّٰهُ اَوْلٰى بِهِمَاۗ فَلَا تَتَّبِعُوا الْهَوٰٓى اَنْ تَعْدِلُوْاۚ وَاِنْ تَلْوٗٓا اَوْ تُعْرِضُوْا فَاِنَّ اللّٰهَ كَانَ بِمَا تَعْمَلُوْنَ خَبِيْرًا ١٣٥

Artinya: Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu penegak keadilan dan saksi karena Allah, walaupun kesaksian itu memberatkan dirimu sendiri, ibu bapakmu, atau kerabatmu. Jika dia (yang diberatkan dalam kesaksian) kaya atau miskin, Allah lebih layak tahu (kemaslahatan) keduanya. Maka, janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang (dari kebenaran). Jika kamu memutarbalikkan (kata-kata) atau berpaling (enggan menjadi saksi), sesungguhnya Allah Mahateliti terhadap segala apa yang kamu kerjakan.[12]

Ayat ini memerintahkan setiap mukallaf termasuk hakim dan aparatur peradilan menegakkan keadilan secara objektif tanpa memihak. Kewajiban suami memberi tempat tinggal dan nafkah kepada istri yang dicerai turut ditegaskan dalam QS. At-Talaq (65): 6.

اَسْكِنُوْهُنَّ مِنْ حَيْثُ سَكَنْتُمْ مِّنْ وُّجْدِكُمْ وَلَا تُضَاۤرُّوْهُنَّ لِتُضَيِّقُوْا عَلَيْهِنَّۗ وَاِنْ كُنَّ اُولٰتِ حَمْلٍ فَاَنْفِقُوْا عَلَيْهِنَّ حَتّٰى يَضَعْنَ حَمْلَهُنَّۚ فَاِنْ اَرْضَعْنَ لَكُمْ فَاٰتُوْهُنَّ اُجُوْرَهُنَّۚ وَأْتَمِرُوْا بَيْنَكُمْ بِمَعْرُوْفٍۚ وَاِنْ تَعَاسَرْتُمْ فَسَتُرْضِعُ لَهٗٓ اُخْرٰىۗ

Artinya: Tempatkanlah mereka (para istri yang dicerai) di mana kamu bertempat tinggal menurut kemampuanmu dan janganlah kamu menyusahkan mereka untuk menyempitkan (hati) mereka. Jika mereka (para istri yang dicerai) itu sedang hamil, maka berikanlah kepada mereka nafkahnya sampai mereka melahirkan, kemudian jika mereka menyusukan (anak-anak)-mu maka berikanlah imbalannya kepada mereka; dan musyawarahkanlah di antara kamu (segala sesuatu) dengan baik; dan jika kamu sama-sama menemui kesulitan (dalam hal penyusuan), maka perempuan lain boleh menyusukan (anak itu) untuknya.[13]

Ayat ini menjadi dasar bahwa tanggung jawab finansial suami tidak serta-merta hapus akibat perceraian. Prinsip keadilan tersebut diperkuat oleh hadis yang menegaskan mekanisme pembuktian yang adil.

[12] Kementrian Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an Al-Karim Tajwid Warna* (Solo: Medina Qur'an, 2019). h. 100

[13] Indonesia. h. 559.

أَخْبَرَنَا أَبُو الْحَسَنِ عَلِيُّ بْنُ أَحْمَدَ بْنِ عَبْدَانَ، أنبأ أَحْمَدُ بْنُ عُبَيْدٍ الصَّفَّارُ، ثنا جَعْفَرُ بْنُ مُحَمَّدٍ الْفِرْيَابِيُّ، ثنا الْحَسَنُ بْنُ سَهْلٍ، ثنا عَبْدُ اللهِ بْنُ إِدْرِيسَ، ثنا ابْنُ جُرَيْجٍ، وَعُثْمَانُ بْنُ الْأَسْوَدِ، عَنِ ابْنِ أَبِي مُلَيْكَةَ، قَالَ: كُنْتُ قَاضِيًا لِابْنِ الزُّبَيْرِ عَلَى الطَّائِفِ، فَذَكَرَ قِصَّةَ الْمَرْأَتَيْنِ، قَالَ: فَكَتَبْتُ إِلَى ابْنِ عَبَّاسٍ، فَكَتَبَ ابْنُ عَبَّاسٍ رضي الله عنهما أَنَّ رَسُولَ اللهِ صلى الله عليه وسلم قَالَ: " لَوْ يُعْطَى النَّاسُ بِدَعْوَاهُمْ لَادَّعَى رِجَالٌ أَمْوَالَ قَوْمٍ وَدِمَاءَهُمْ، وَلَكِنَّ الْبَيِّنَةَ عَلَى الْمُدَّعِي، وَالْيَمِينَ عَلَى مَنْ أَنْكَرَ " وَذَكَرَ الْحَدِيثَ

Artinya: Seandainya manusia diberi (hak) hanya berdasarkan pengakuan mereka, niscaya akan ada orang-orang yang mengaku harta dan darah milik suatu kaum. Akan tetapi, bukti (wajib) atas pihak yang mendakwa, dan sumpah (wajib) atas pihak yang mengingkari.[14]

Dalam konteks cerai gugat, hadis ini relevan sebagai dasar bahwa pemenuhan kewajiban suami perlu dibuktikan secara nyata bukan sekadar pengakuan sebelum akta cerai diserahkan.

Dari sisi ushul fiqh, kaidah berikut menegaskan sifat mengikat dari perintah pemenuhan kewajiban pasca perceraian: *al-aṣlu fī al-amri li al-wujūb* (hukum asal dari perintah adalah wajib).[15] Kebijakan penahanan akta cerai juga sejalan dengan kaidah fiqh siyasah *taṣarruf al-imām 'alā al-ra'iyyah manūṭun bi al-maṣlaḥah* (kebijakan pemimpin terhadap rakyatnya harus didasarkan pada kemaslahatan),[16] yang memberikan legitimasi bagi Mahkamah Agung untuk menerbitkan kebijakan penahanan akta cerai sepanjang bertujuan mewujudkan kemaslahatan bagi pihak yang rentan.

2.4. Teori Perlindungan Hukum

Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa hukum harus memberikan pengayoman kepada masyarakat, khususnya pihak yang berada dalam posisi lemah secara sosial maupun ekonomi.[17] Perlindungan hukum dapat bersifat preventif, yaitu mencegah timbulnya sengketa melalui kejelasan hak dan kewajiban sejak awal, maupun represif, yaitu memastikan pelaksanaan hak yang telah ditetapkan melalui putusan. Kerangka ini digunakan untuk menilai apakah mekanisme penahanan akta cerai berfungsi sebagai instrumen pengayoman nyata, atau sekadar prosedur administratif yang jarang diterapkan.

2.5. Teori Maqasid al-Syariah

Al-Ghazali merumuskan bahwa tujuan pokok syariat (al-ḍarūriyyāt al-khams) mencakup lima unsur yang wajib dijaga: menjaga agama, menjaga jiwa (ḥifẓ al-nafs), menjaga akal,

[14] Abu Bakar Ahmad bin Al-husain Al-baihaqi, *As-Sunan Al-Kubra* (Beirut: Dar Al-kutub Al-'Ilmiyyah, 2003). J. 10, h. 21201.

[15] Muhammad bin Ahmad Ibn al-Najjar Al-Hanbali, *Sharh Al-Kawkab Al-Munir (Sharh Mukhtasar Al-Tahrir)*, Jilid 4 (Riyadh: Maktabah al-'Ubaykan, 1997).

[16] Jalal al-Din 'Abd al-Rahman Al-Suyuti, *Al-Ashbah Wa Al-Naza'ir Fi Qawa'id Wa Furu' Fiqh Al-Shafi'iyyah* (Beirut: Dar Al-kutub Al-'Ilmiyyah, 1983).

[17] Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000).

menjaga keturunan (ḥifẓ al-nasl), dan menjaga harta (ḥifẓ al-māl).[18] Suatu kebijakan hukum dinilai selaras dengan maqasid al-syariah apabila ia mewujudkan atau melindungi salah satu unsur tersebut. Dalam konteks kebijakan penahanan akta cerai, tiga unsur relevan sebagai pisau analisis: ḥifẓ al-nafs, karena kepastian nafkah menopang keberlangsungan hidup dan martabat mantan istri dan anak; ḥifẓ al-māl, karena kebijakan ini menjamin hak ekonomi berupa nafkah iddah, mut'ah, dan nafkah madhiyah; dan ḥifẓ al-nasl, karena nafkah anak memastikan keberlangsungan pengasuhan generasi berikutnya. Kerangka ini digunakan bersama teori efektivitas hukum dan teori perlindungan hukum untuk menilai implikasi terhadap perlindungan hukum perempuan dan anak.

3. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris dengan metode deskriptif analitis, yaitu pendekatan yang tidak hanya mengkaji norma hukum secara tertulis, tetapi juga menelaah bagaimana norma tersebut diterapkan dan bekerja dalam praktik di lapangan.[19] Jenis data yang digunakan adalah data kualitatif, karena penelitian ini mengkaji efektivitas implementasi kebijakan hukum yang tidak dapat diukur semata-mata dengan angka, melainkan memerlukan pemahaman terhadap perilaku, sikap, dan praktik hukum para pihak, yang kemudian dikonfirmasi silang dengan data statistik perkara yang tersedia.

Sumber data terdiri atas data primer, yaitu hasil wawancara terstruktur tatap muka dengan tiga narasumber yang dipilih karena kewenangannya langsung dalam pelaksanaan kebijakan penahanan akta cerai, yaitu Mukhlisin Noor, S. H., M. H. (Hakim), Pupu Saripuddin, S. Ag., M. H. (Panitera), dan Aji Sucipto, S. H., M. H. (Panitera Muda Hukum), yang dilaksanakan pada Juli 2026 mengenai pelaksanaan kebijakan penahanan akta cerai dalam administrasi perkara dan penerbitan akta cerai; serta data sekunder, yaitu peraturan perundang-undangan, laporan tahunan perkara periode 2023–2025, dan salinan satu putusan pengadilan sebagai bukti dokumenter atas praktik penahanan akta cerai.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui: (1) wawancara terstruktur, menggunakan pedoman pertanyaan yang disusun berdasarkan tiga rumusan masalah penelitian; (2) studi dokumentasi terhadap laporan tahunan perkara; dan (3) studi kepustakaan terhadap peraturan perundang-undangan dan jurnal ilmiah terkait. Teknik analisis data menggunakan model analisis interaktif Miles dan Huberman, yang meliputi reduksi data, penyajian data (dalam bentuk narasi, tabel, dan grafik perbandingan dengan data perkara), dan penarikan kesimpulan, yang kemudian diinterpretasikan menggunakan kerangka teori efektivitas hukum, maqasid al-syariah, dan teori perlindungan hukum secara induktif.

Untuk menjaga keabsahan data, penelitian ini menerapkan triangulasi sumber, yaitu membandingkan pernyataan kualitatif narasumber dengan data kuantitatif pada laporan tahunan perkara. Triangulasi ini penting mengingat penelitian-penelitian terdahulu mengenai tema ini umumnya hanya mengandalkan satu sumber data (wawancara), sehingga rentan terhadap bias persepsi aparatur yang cenderung menilai kebijakan yang dijalankannya sendiri sebagai berhasil.

4. Hasil dan Pembahasan

4.1. Implementasi Kebijakan Penahanan Akta Cerai

[18] Al-Ghazali Abu Hamid Muhammad Ibn Muhammad, *Al-Mustasfa Min 'Ilm Al-Usul* (Kairo: Al-Amiriyyah, 1993).

[19] Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, 3rd ed. (Jakarta: UI Press, 2020).

Berdasarkan hasil wawancara, kebijakan penahanan akta cerai telah diterapkan sejak kebijakan tersebut diberlakukan. Secara teknis, penahanan dilaksanakan pasca putusan ditetapkan oleh majelis hakim; akta cerai kemudian ditahan oleh panitera dan baru diserahkan setelah tergugat (suami) melaksanakan kewajiban yang tercantum dalam amar putusan, yaitu nafkah iddah, mut'ah, nafkah madhiyah, dan nafkah anak. Amar putusan yang menjadi dasar penahanan akta dirumuskan oleh majelis hakim berdasarkan isi gugatan yang diajukan penggugat hakim tidak menambahkan hak yang tidak dimohonkan sehingga cakupan kewajiban yang dapat dijadikan syarat penahanan akta sangat bergantung pada tuntutan yang dimuat dalam gugatan awal.

Dalam pelaksanaannya, para pihak telah diinformasikan mengenai persyaratan pengambilan akta cerai sejak proses persidangan berlangsung hingga putusan berkekuatan hukum tetap (inkracht). Mekanisme tersebut menunjukkan bahwa penahanan akta cerai tidak hanya merupakan tindakan administratif setelah putusan, tetapi juga berkaitan dengan pemenuhan kewajiban yang telah ditetapkan dalam putusan pengadilan. Namun demikian, penelitian ini menemukan bahwa cakupan penerapan kebijakan sangat dipengaruhi oleh inisiatif penggugat dalam merumuskan petitum gugatan.[20] Kondisi tersebut menjadi salah satu aspek penting dalam menilai efektivitas implementasi kebijakan karena tidak seluruh hak pasca perceraian secara otomatis menjadi bagian dari kewajiban yang dapat dijadikan dasar penahanan akta.

Pelaksanaan kebijakan tersebut didukung oleh beberapa kondisi internal di lingkungan pengadilan. Pemahaman aparatur terhadap substansi kebijakan, koordinasi antara majelis hakim dan kepaniteraan, serta dukungan sistem administrasi perkara menjadi faktor yang mempermudah pelaksanaan penahanan akta cerai. Koordinasi antara majelis hakim dan kepaniteraan memungkinkan ketentuan dalam amar putusan dapat diterapkan dalam proses administrasi pengambilan akta cerai. Selain itu, sistem administrasi perkara yang telah terintegrasi turut mendukung proses pencatatan dan pelayanan kepada para pihak.

Meskipun demikian, implementasi kebijakan masih menghadapi sejumlah hambatan. Rendahnya pemahaman masyarakat mengenai hak-hak pasca perceraian menyebabkan tidak semua penggugat mencantumkan hak-hak tersebut secara optimal dalam gugatan. Kondisi ini semakin terlihat pada pihak yang berperkara tanpa didampingi kuasa hukum karena keterbatasan pengetahuan mengenai hak yang dapat dituntut setelah perceraian. Faktor ekonomi juga menjadi hambatan karena tidak semua mantan suami memiliki kemampuan untuk segera memenuhi kewajiban finansial yang telah ditetapkan dalam putusan. Di sisi lain, penggunaan kewenangan *ex officio* oleh hakim untuk memberikan perlindungan terhadap hak istri dan anak secara aktif masih relatif terbatas. Dengan demikian, efektivitas penahanan akta cerai tidak hanya ditentukan oleh keberadaan kebijakan dan kesiapan aparatur, tetapi juga oleh kemampuan para pihak dalam mengakses dan menggunakan hak-haknya.

Apabila dianalisis menggunakan teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto, faktor hukum menunjukkan bahwa substansi kebijakan telah dipahami dengan baik sebagai pedoman internal peradilan, meskipun daya paksa kebijakan masih terbatas karena tidak disertai mekanisme sanksi langsung. Pada faktor penegak hukum, koordinasi antara majelis hakim dan kepaniteraan telah berjalan efektif, namun optimalisasi kewenangan ex officio hakim masih perlu ditingkatkan. Pada faktor sarana atau fasilitas, sistem administrasi telah mendukung pelaksanaan kebijakan, tetapi belum mampu mendokumentasikan secara

[20] Mukhlisin Noor, “Implementasi Dan Efektivitas Kebijakan Penahanan Akta Cerai” (Sukabumi: Wawancara Pribadi, 2026).

sistematis jumlah perkara yang menerapkan penahanan akta cerai. Dari sisi masyarakat, tingkat kesadaran mantan suami untuk memenuhi kewajiban setelah akta ditahan tergolong baik, sedangkan pemahaman mantan istri mengenai hak-hak pasca perceraian masih relatif rendah. Adapun dari aspek budaya hukum, penelitian ini tidak menemukan adanya penolakan mantan suami untuk memenuhi kewajiban yang telah diputuskan pengadilan, meskipun tuntutan terhadap hak-hak pasca perceraian pada umumnya baru diajukan apabila penggugat memperoleh pendampingan dari advokat.

Temuan tersebut menunjukkan bahwa faktor pendukung implementasi kebijakan lebih banyak berasal dari aspek internal pengadilan, yaitu substansi hukum, aparatur penegak hukum, dan sistem administrasi. Sebaliknya, faktor penghambat didominasi oleh aspek eksternal, terutama rendahnya literasi hukum masyarakat, keterbatasan akses terhadap bantuan hukum, serta kelemahan dalam sistem pendataan perkara. Pola ini sejalan dengan penelitian terdahulu yang menempatkan rendahnya literasi hukum masyarakat sebagai hambatan utama dalam pelaksanaan kebijakan, sehingga menunjukkan bahwa tantangan implementasi kebijakan penahanan akta cerai tidak hanya bersumber dari institusi peradilan, tetapi juga dipengaruhi oleh kondisi sosial masyarakat.[21]

4.5. Efektivitas dan Temuan Kritis: Kesenjangan Persepsi dan Data

Berdasarkan hasil wawancara, narasumber menilai kebijakan penahanan akta cerai telah berjalan efektif. Penilaian tersebut didasarkan pada kenyataan bahwa dalam perkara yang akta cerainya ditahan, pihak suami pada akhirnya melaksanakan kewajiban yang tercantum dalam amar putusan sebelum akta cerai diserahkan.[22] Namun, apabila efektivitas tersebut dianalisis menggunakan teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto, penilaiannya tidak dapat hanya didasarkan pada keberhasilan penyelesaian kewajiban dalam perkara yang telah menerapkan mekanisme penahanan akta cerai. Efektivitas hukum perlu dilihat melalui lima faktor, yaitu faktor hukum, penegak hukum, sarana atau fasilitas, masyarakat, dan kebudayaan.

Dari faktor hukum, kebijakan penahanan akta cerai telah memiliki dasar dan dipahami oleh aparatur pengadilan sebagai pedoman dalam pelaksanaan administrasi setelah putusan. Kebijakan tersebut memungkinkan akta cerai ditahan sampai kewajiban tertentu yang telah ditetapkan dalam amar putusan dipenuhi. Namun, efektivitas dari faktor hukum masih memiliki keterbatasan karena penerapan penahanan akta cerai sangat bergantung pada adanya kewajiban yang tercantum dalam amar putusan. Hakim pada dasarnya memutus berdasarkan apa yang dimohonkan dan dibuktikan dalam persidangan, sehingga tidak seluruh hak perempuan dan anak secara otomatis menjadi bagian dari kewajiban yang dapat dijadikan dasar penahanan akta cerai. Dengan demikian, keberadaan kebijakan belum sepenuhnya menjamin perlindungan terhadap seluruh hak pasca perceraian.

Dari faktor penegak hukum, implementasi kebijakan didukung oleh pemahaman aparatur serta koordinasi antara majelis hakim dan kepaniteraan. Penahanan akta dapat dilaksanakan ketika amar putusan secara jelas memuat kewajiban yang harus dipenuhi sebelum akta cerai diberikan. Akan tetapi, efektivitas faktor penegak hukum juga dipengaruhi oleh sejauh mana hakim menggunakan kewenangan yang dimilikinya untuk memberikan perlindungan terhadap hak perempuan dan anak. Temuan penelitian menunjukkan bahwa penggunaan kewenangan *ex officio* masih belum optimal. Kondisi tersebut menunjukkan

[21] Aji Sucipto, "Faktor Pendukung Dan Penghambat Kebjiakan Penahanan Akta Cerai" (Sukabumi: Wawancara Pribadi, 2026).

[22] Pupu Saripuddin, "Implementasi Dan Efektivitas Kebijakan Penahanan Akta Cerai" (Sukabumi: Wawancara Pribadi, 2026).

bahwa efektivitas penahanan akta cerai tidak hanya bergantung pada kepatuhan administratif setelah putusan, tetapi juga pada proses pemeriksaan dan penetapan hak dalam persidangan.

Dari faktor sarana atau fasilitas, penelitian menemukan persoalan yang paling signifikan. Sistem administrasi perkara telah mendukung pelaksanaan kebijakan secara operasional, tetapi belum mampu menyediakan dokumentasi yang sistematis mengenai jumlah perkara yang menerapkan mekanisme penahanan akta cerai. Data yang berhasil dihimpun menunjukkan bahwa pada tahun 2025 hanya terdapat satu perkara yang terdokumentasi menerapkan penahanan akta cerai, sedangkan jumlah perkara cerai gugat mencapai 3.104 perkara. Secara administratif, angka tersebut menunjukkan proporsi penerapan sekitar 0,03%. Namun, angka tersebut tidak dapat langsung dimaknai bahwa hanya 0,03% perkara yang sesungguhnya menerapkan kebijakan, karena keterbatasan sistem pendataan menyebabkan data administratif belum sepenuhnya mampu menggambarkan penerapan kebijakan secara menyeluruh. Dengan demikian, faktor sarana atau fasilitas menjadi titik lemah dalam efektivitas kebijakan karena keterbatasan pendataan menghambat proses pemantauan dan evaluasi kebijakan secara terukur.

Dari faktor masyarakat, efektivitas kebijakan dipengaruhi oleh tingkat pemahaman para pihak mengenai hak-hak yang dapat dituntut setelah perceraian. Penelitian menunjukkan bahwa pemahaman mantan istri mengenai hak pasca perceraian masih relatif rendah, khususnya pada pihak yang berperkara tanpa pendampingan advokat. Rendahnya pemahaman tersebut berimplikasi pada terbatasnya tuntutan yang diajukan dalam gugatan. Akibatnya, hak yang dapat dijadikan dasar penahanan akta cerai juga menjadi terbatas. Sebaliknya, pada perkara yang telah menerapkan mekanisme penahanan, tingkat kepatuhan mantan suami terhadap kewajiban yang telah ditetapkan tergolong baik. Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat tidak menjadi hambatan utama pada tahap pemenuhan kewajiban, tetapi lebih berpengaruh pada tahap pengetahuan dan penggunaan hak dalam proses peradilan.

Sementara itu, dari faktor kebudayaan, penelitian menunjukkan adanya penerimaan yang cukup baik terhadap kewajiban yang telah ditetapkan pengadilan. Tidak ditemukan penolakan yang berarti dari mantan suami untuk memenuhi kewajiban ketika akta cerai ditahan. Namun, budaya hukum masyarakat dalam memperjuangkan hak pasca perceraian masih belum terbentuk secara optimal. Pemenuhan hak perempuan dan anak masih sangat dipengaruhi oleh kemampuan pihak perempuan dalam memahami haknya dan mengajukannya dalam gugatan. Dengan demikian, budaya hukum yang berkembang belum sepenuhnya mendorong kesadaran aktif untuk memastikan terpenuhinya hak-hak pasca perceraian.[23]

Temuan tersebut selanjutnya dikonfirmasi melalui data perkara dan studi terhadap Putusan Nomor 2171/Pdt.G/2025/PA.Cbd yang diucapkan pada 19 Januari 2026. Dalam perkara tersebut, Penggugat secara eksplisit memohon agar akta cerai atas nama Tergugat ditahan sampai kewajiban nafkah iddah, mut'ah, dan nafkah madhiyah dipenuhi. Namun, berdasarkan hasil pembuktian, Majelis Hakim menyatakan Penggugat terbukti nusyuz sejak Juni 2024 sehingga tuntutan nafkah iddah dan mut'ah ditolak. Sementara itu, tuntutan nafkah madhiyah dikabulkan sebagian sebesar Rp140.000.000 untuk periode sebelum terbuktinya nusyuz. Majelis Hakim kemudian memerintahkan penahanan akta cerai sampai kewajiban pembayaran nafkah madhiyah tersebut dipenuhi. Temuan ini menunjukkan bahwa penahanan akta cerai bersifat kondisional dan mengikuti hasil pembuktian serta pertimbangan hukum hakim, sehingga mekanisme tersebut tidak secara otomatis menjamin terpenuhinya seluruh hak yang dimohonkan oleh penggugat.

[23] Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*.

Dengan menggunakan lima faktor efektivitas hukum Soerjono Soekanto tersebut, dapat dipahami bahwa kebijakan penahanan akta cerai telah efektif pada tingkat pelaksanaan perkara yang mekanismenya diterapkan, terutama karena pihak yang akta cerainya ditahan cenderung memenuhi kewajiban yang telah ditetapkan dalam amar putusan. Namun, efektivitas tersebut belum dapat dikatakan optimal pada tingkat sistem secara keseluruhan. Kelemahan terutama terlihat pada faktor sarana atau fasilitas karena belum tersedianya sistem pendataan yang mampu menunjukkan secara akurat cakupan penerapan kebijakan. Selain itu, faktor masyarakat dan kebudayaan juga masih menjadi kendala karena rendahnya pemahaman mengenai hak pasca perceraian menyebabkan tidak seluruh hak perempuan dan anak diajukan dan kemudian dapat dijadikan dasar penahanan akta.

Dengan demikian, efektivitas kebijakan penahanan akta cerai dalam penelitian ini bersifat terbatas dan kondisional. Kebijakan terbukti efektif sebagai instrumen untuk mendorong pemenuhan kewajiban dalam perkara yang telah menerapkan mekanisme penahanan, tetapi belum dapat dinilai optimal sebagai instrumen perlindungan hukum secara menyeluruh. Keterbatasan tersebut terutama disebabkan oleh ketergantungan pada tuntutan penggugat, hasil pembuktian di persidangan, penggunaan kewenangan hakim, pemahaman masyarakat, serta belum memadainya sistem pendataan. Oleh karena itu, kesenjangan antara persepsi narasumber yang menilai kebijakan efektif dan data administratif yang hanya menunjukkan satu perkara terdokumentasi tidak semata-mata menunjukkan kegagalan kebijakan, melainkan juga memperlihatkan adanya persoalan pada faktor sarana atau fasilitas yang menyebabkan efektivitas kebijakan belum dapat diukur secara komprehensif.

4.6. Implikasi terhadap Perlindungan Hukum bagi Perempuan dan Anak

Merujuk pada teori perlindungan hukum Satjipto Rahardjo, mekanisme penahanan akta cerai dapat dipandang sebagai bentuk perlindungan hukum yang bersifat preventif sekaligus represif.[24] Perlindungan preventif diwujudkan melalui pemberitahuan kepada para pihak sejak proses persidangan mengenai kewajiban yang harus dipenuhi sebelum akta cerai diserahkan, sedangkan perlindungan represif tampak dalam penggunaan penahanan akta cerai sebagai instrumen untuk memastikan terlaksananya amar putusan yang memuat kewajiban mantan suami. Akan tetapi, fungsi represif tersebut baru benar-benar berjalan pada sebagian kecil perkara karena mekanisme ini hanya dapat diterapkan apabila hak-hak pasca perceraian dimohonkan dalam gugatan dan dikabulkan dalam amar putusan.

Dalam perspektif *maqāṣid al-syarī'ah*, kebijakan penahanan akta cerai merupakan instrumen untuk mewujudkan kemaslahatan (*jalb al-maṣāliḥ*) dan mencegah kemudaratan (*dar' al-mafāsid*) melalui perlindungan terhadap hak-hak perempuan dan anak pasca perceraian.

Dari aspek *ḥifẓ al-māl* (perlindungan harta), penahanan akta cerai bertujuan menjamin terpenuhinya hak ekonomi mantan istri dan anak berupa nafkah iddah, mut'ah, nafkah madhiyah, dan nafkah anak sebagaimana tercantum dalam amar putusan. Apabila mantan suami tidak melaksanakan kewajiban tersebut, hak-hak ekonomi mantan istri dan anak berpotensi tidak terpenuhi meskipun telah diputuskan oleh pengadilan. Oleh karena itu, penahanan akta cerai menjadi instrumen untuk mendorong pelaksanaan putusan sekaligus melindungi hak ekonomi pihak yang rentan.

Kebijakan ini juga sejalan dengan *ḥifẓ al-nafs* (perlindungan jiwa). Pemenuhan nafkah pasca perceraian tidak hanya berkaitan dengan kewajiban hukum, tetapi juga menjamin

[24] Rahardjo, *Ilmu Hukum*.

terpenuhinya kebutuhan dasar mantan istri dan anak. Sebaliknya, apabila nafkah tidak diberikan, mereka berpotensi mengalami kesulitan ekonomi yang dapat memengaruhi keberlangsungan hidup dan kesejahteraannya.

Selanjutnya, dalam aspek *ḥifẓ al-nasl* (perlindungan keturunan), pemenuhan nafkah anak menjamin terpenuhinya hak anak atas pendidikan, kesehatan, dan kebutuhan hidup yang layak. Apabila kewajiban tersebut tidak dilaksanakan, kesejahteraan dan perkembangan anak dapat terganggu sehingga tujuan syariat dalam menjaga keberlangsungan generasi belum tercapai secara optimal.

Namun demikian, hasil penelitian menunjukkan bahwa tujuan kemaslahatan tersebut belum sepenuhnya terwujud. Masih banyak pihak yang tidak mengajukan tuntutan hak-hak pasca perceraian dalam gugatan sehingga hakim tidak dapat mencantumkannya dalam amar putusan. Akibatnya, mekanisme penahanan akta cerai tidak dapat diterapkan meskipun secara substansi bertujuan melindungi perempuan dan anak. Kondisi ini menunjukkan bahwa keberhasilan kebijakan tidak hanya bergantung pada substansi hukumnya, tetapi juga pada literasi hukum masyarakat dan efektivitas administrasi peradilan.[25]

Dengan demikian, dari perspektif maqāṣid al-syarī'ah, kebijakan penahanan akta cerai merupakan upaya mewujudkan kemaslahatan (jalb al-maṣāliḥ) dan mencegah kemudaratan (dar' al-mafāsid) bagi perempuan dan anak pasca perceraian. Akan tetapi, tujuan tersebut hanya dapat tercapai secara optimal apabila diiringi dengan peningkatan literasi hukum masyarakat, optimalisasi peran hakim dalam memberikan perlindungan terhadap pihak yang rentan, serta penguatan sistem administrasi pengadilan agar pelaksanaan kebijakan dapat diterapkan dan didokumentasikan secara lebih efektif.

5. Kesimpulan dan Saran

Penelitian ini menghasilkan tiga temuan penting. Pertama, kebijakan penahanan akta cerai telah diimplementasikan melalui koordinasi antara majelis hakim dan kepaniteraan, dengan amar putusan sebagai dasar pelaksanaan administrasi penahanan akta cerai. Namun, penerapannya tidak bersifat otomatis, melainkan bergantung pada tuntutan yang diajukan penggugat, hasil pembuktian, dan pertimbangan hukum hakim. Hal ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan telah berjalan pada tingkat administratif, tetapi cakupan perlindungannya masih ditentukan oleh proses dan substansi masing-masing perkara.

Kedua, berdasarkan teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto, efektivitas kebijakan dipengaruhi oleh lima faktor, yaitu faktor hukum, penegak hukum, sarana atau fasilitas, masyarakat, dan kebudayaan. Faktor hukum dan penegak hukum relatif mendukung pelaksanaan kebijakan melalui pemahaman aparatur dan koordinasi antara majelis hakim dengan kepaniteraan. Sebaliknya, efektivitas belum optimal karena masih terdapat kelemahan pada sarana pendataan, rendahnya literasi hukum masyarakat, keterbatasan akses bantuan hukum, kondisi ekonomi para pihak, serta belum optimalnya penggunaan kewenangan *ex officio* hakim. Data tahun 2025 yang menunjukkan satu perkara yang terdokumentasi mengalami penahanan akta dari 3.104 perkara cerai gugat tidak dapat secara langsung dimaknai sebagai tingkat penerapan sebesar 0,03%, karena sistem administrasi belum mampu mendokumentasikan seluruh penerapan kebijakan secara

[25] Muhammad, *Al-Mustasfa Min 'Ilm Al-Usul*.

memadai. Dengan demikian, kebijakan dapat dinilai efektif pada tingkat perkara yang mekanisme penahanannya diterapkan, tetapi belum dapat dikatakan optimal pada tingkat sistem.

Ketiga, ditinjau dari perspektif maqāṣid al-syarīʻah, kebijakan penahanan akta cerai memiliki orientasi kemaslahatan melalui upaya memastikan terpenuhinya hak perempuan dan anak setelah perceraian. Mekanisme tersebut terutama berkaitan dengan *ḥifẓ al-māl* melalui perlindungan terhadap hak-hak ekonomi yang telah ditetapkan dalam putusan serta *ḥifẓ al-nasl* melalui pemenuhan kewajiban terhadap anak. Namun, pencapaian kemaslahatan tersebut masih bersifat kondisional karena bergantung pada adanya tuntutan, hasil pembuktian, dan penetapan hak dalam amar putusan. Studi terhadap Putusan Nomor 2171/Pdt.G/2025/PA.Cbd menunjukkan bahwa penahanan akta cerai tidak secara otomatis menjamin seluruh hak yang dimohonkan penggugat, karena sebagian hak dapat ditolak berdasarkan hasil pembuktian, termasuk ketika terdapat pertimbangan mengenai *nusyuz*. Dengan demikian, kebijakan telah mengandung orientasi perlindungan dan kemaslahatan, tetapi belum sepenuhnya menjamin tercapainya seluruh hak perempuan dan anak pasca perceraian.

Kontribusi penelitian ini terhadap ilmu pengetahuan terletak pada penjelasan bahwa efektivitas kebijakan penahanan akta cerai perlu dipahami secara lebih komprehensif, tidak hanya berdasarkan keberhasilan pemenuhan kewajiban pada perkara yang menerapkan mekanisme tersebut, tetapi juga berdasarkan faktor-faktor yang menentukan efektivitas implementasinya serta sejauh mana kebijakan tersebut mencapai tujuan kemaslahatan. Dengan menggunakan teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto dan perspektif maqāṣid al-syarīʻah, penelitian ini menunjukkan adanya perbedaan antara keberhasilan implementasi pada tingkat perkara dan pencapaian tujuan perlindungan hukum pada tingkat yang lebih luas. Temuan tersebut sekaligus memperlihatkan bahwa efektivitas administratif belum dengan sendirinya menunjukkan tercapainya kemaslahatan substantif bagi perempuan dan anak.

Penelitian ini memiliki keterbatasan karena studi kasus putusan hanya mencakup satu perkara yang berhasil diverifikasi. Oleh karena itu, temuan mengenai keterbatasan pendataan dan karakteristik penerapan penahanan akta cerai belum dapat digeneralisasikan pada seluruh perkara. Konfirmasi mengenai cakupan penerapan kebijakan secara lebih menyeluruh memerlukan audit sistem administrasi perkara dan penelusuran data multi-tahun yang berada di luar jangkauan penelitian ini.

Berdasarkan temuan tersebut, pengadilan agama pada lokus penelitian disarankan mengembangkan sistem pencatatan khusus yang mampu merekam setiap perkara yang menerapkan penahanan akta cerai sehingga efektivitas kebijakan dapat dipantau secara terukur. Pengadilan juga perlu memperkuat kerja sama dengan pos bantuan hukum dan organisasi advokat untuk meningkatkan pendampingan bagi pihak yang berperkara tanpa kuasa hukum serta mendorong optimalisasi kewenangan *ex officio* hakim dalam memberikan perlindungan terhadap hak perempuan dan anak. Penelitian selanjutnya disarankan melakukan audit data secara multi-tahun pada beberapa pengadilan agama tingkat kabupaten untuk menguji apakah keterbatasan pendataan dan kesenjangan antara implementasi dengan pencapaian tujuan perlindungan merupakan karakteristik pada satu lokus atau merupakan gejala yang lebih luas.

6. Daftar Pustaka

Al-baihaqi, Abu Bakar Ahmad bin Al-husain. *As-Sunan Al-Kubra*. Beirut: Dar Al-kutub

Al-'Ilmiyyah, 2003.

Al-Hanbali, Muhammad bin Ahmad Ibn al-Najjar. *Sharh Al-Kawkab Al-Munir (Sharh Mukhtasar Al-Tahrir)*. Jilid 4. Riyadh: Maktabah al-'Ubaykan, 1997.

Al-Suyuti, Jalal al-Din 'Abd al-Rahman. *Al-Ashbah Wa Al-Naza'ir Fi Qawa'id Wa Furu' Fiqh Al-Shafi'iyyah*. Beirut: Dar Al-kutub Al-'Ilmiyyah, 1983.

Cibadak, Pengadilan Agama. "Laporan Pelaksaan Kegiatan 2024 Pengadilan Agama Cibadak Kelas 1A." Sukabumi, 2024. https://share.google/SKMIM6IgppbXLMBs0.

Cibadak, Pengadilan Agama. "Laporan Pelaksanaan Kegiatan 2023 Pengadilan Agama Cibadak Kelas 1A." Sukabumi, 2023. https://share.google/SKMIM6IgppbXLMBs0.

Cibadak, Pengadilan Agama. "Laporan Pelaksanaan Kegiatan 2025 Pengadilan Agama Cibadak Kelas 1A." Sukabumi, 2025. https://share.google/SKMIM6IgppbXLMBs0.

Harahap, M Yahya. *Hukum Acara Perdata Tentang Gugatan Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, Dan Putusan Pengadilan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2020.

Indonesia, Kementrian Agama Republik. *Al-Qur'an Al-Karim Tajwid Warna*. Solo: Medina Qur'an, 2019.

Instruksi Presiden (Inpres) No.1 Tahun 1991 tentang Penyebar Luasan Kompilasi Hukum Islam, Pub. L. No. 1 (1991). https://peraturan.bpk.go.id/Details/293351/inpres-no-1-tahun-1991.

Ismail, Wisdawaty, Asriadi Zainuddin, and Zulfitri Zulkarnain Suleman. "Implementasi Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 Terhadap Perlindungan Hukum Perempuan Dan Anak Dalam Perkara Cerai Gugat Di Pengadilan Agama Gorontalo Kelas 1 A" 5, no. 2 (2024): 76–107.

Muhammad, Al-Ghazali Abu Hamid Muhammad Ibn. *Al-Mustasfa Min 'Ilm Al-Usul*. Kairo: Al-Amiriyyah, 1993.

Noor, Mukhlisin. "Implementasi Dan Efektivitas Kebijakan Penahanan Akta Cerai." Sukabumi: Wawancara Pribadi, 2026.

Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000.

Saripuddin, Pupu. "Implementasi Dan Efektivitas Kebijakan Penahanan Akta Cerai." Sukabumi: Wawancara Pribadi, 2026.

Soekanto, Soerjono. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Rajawali Press, 2010.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. 3rd ed. Jakarta: UI Press, 2020.

Sucipto, Aji. "Faktor Pendukung Dan Penghambat Kebjiakan Penahanan Akta Cerai."

Sukabumi: Wawancara Pribadi, 2026.

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, Pub. L. No. 2 (2019). https://jdih.mahkamahagung.go.id/index.php/legal-product/sema-nomor-2-tahun-2019/detail.

Suryani, Dwi Citra, and H. Zaeni Asyhadie. “Pelaksanaan SEMA Noomor 2 Tahun 2019 Terhadap Pemenuhan Hak-Hak Perempuan Dan Anak Pasca Cerai Gugat Di Pengadilan Agama Mataram.” *Jurnal Private Law Fakultas Hukum Universitas Mataram* 4, no. 2 (2024).

Undang-undang (UU) Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, Pub. L. No. 50 (2009). https://peraturan.bpk.go.id/Details/38795/uu-no-50-tahun-2009.

Zaky, Fajar Maulana. “Implementasi Dan Efektivitas SEMA Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Perlindungan Hukum Bagi Hak-Hak Perempuan Pasca Cerai Gugat Di Pengadilan Agama Bekasi.” Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2025.