

LAPORAN PENELITIAN KELOMPOK

**PENOMENA ISTBAT NIKAH DI KABUPATEN LOMBOK BARAT
(Studi Konteks, Makna dan Urgensi Istbat Nikah di Mata NGO)**



Oleh

Jumarim, S.Ag, MHI.

**INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI MATARAM
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN MASYARAKAT
PUSAT PENELITIAN DAN PENERBITAN**

2015

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr.Wb.

Alhamdulillah penelitian dengan judul “**PENOMENA ISTBAT NIKAH DI KABUPATEN LOMBOK BARAT (Studi Konteks, Makna dan Urgensi Istbat Nikah di Mata NGO)**” ini dapat terlaksana dengan baik dan lancar.

Selesainya penelitian ini tak luput dari upaya peneliti dalam mencari data, mengimput, menganalisanya dan kemudian menyuguhkan ke khalayak pembaca untuk dinikmati apa adanya hasil yang sudah kami lakukan. Peneliti menyadari bahwa rampungnya penelitian ini tak lepas dari kerjasama banyak pihak. Oleh karena itu, peneliti menyampaikan ucapan terimakasih yang tak terhingga terutama kepada Pihak Lembaga Penelitian Pengabdian Pada Masyarakat dan Pusat Penelitian IAIN Mataram yang mendanai kegiatan penelitian kami dari penyusunan proposal hingga laporan.

Selanjutnya, peneliti juga menyampaikan terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada semua pihak yang telah membantu proses penyelesaian laporan penelitian ini dari awal sampai selesai. Kepada mereka semua semoga Allah SWT menganugerahkan balasan yang lebih besar. Amin

Terakhir, tentu penelitian ini masih mengandung kekurangan disana-sini, untuk itu tegur sapa pembaca berupa saran dan masukan konstruktif sangat peneliti harapkan guna mendapatkan hasil yang maksimal.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb.

Mataram, September 2015

Peneliti,

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	iii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Fokus Permasalahan	6
C. Signifikansi Penelitian	10
BAB II KERANGKA TEORITIK & METODE PENELITIAN	16
A. KERANGKA TEORI	16
1. Eksistensi Fiqh Dalam Perspektif Kajian Gender	16
2. UU Perkawinan Sebagai Pintu Pengarusutamaan Gender di Indonesia	18
3. Urgensi dan Relevansi Isbat Nikah	22
B. METODE PENELITIAN	25
BAB III PAPARAN DATA	29
A. Konteks Terbentuknya JMS Lombok di Lombok Barat	29
B. Kelembagaan JMS Lombok	35
C. JMS Lombok dan Program Fasilitasi Isbat Nikah	44
BAB IV TEMUAN DAN PEMBAHASAN	56
A. Konteks Lahirnya UU Perkawinan, KHI dan Program Isbat oleh JMS Lombok	56
BAB V PENUTUP	68
A. Kesimpulan	70
B. Rekomendasi	71

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu sifat naluriah atau kebutuahn pokok manusia adalah meneruskan dan mempertahankan keturunannya (*hifz al-nasl*)¹ dengan menikah dan membentuk keluarga serta upaya dan usaha untuk mempertahankkannya. Sebesar dan sekuat apapun sebuah komunitas (agama, etnis, bangsa maupun ras) sangat bergantung pada kondisi unit-unit terkecilnya, yaitu keluarga atau rumah tangga. Oleh karena itu, setiap komunitas memiliki kepentingan untuk “mengatur” anggotanya melalui mekanisme pembentukan keluarga atau rumah tangga.

Dalam pembedaan fiqh, Ulama mengalami ambiguitas terutama dalam memposisikan aturan-aturan tentang pernikahan (*fiqh al-munakahat*), antara memasukkannya menjadi bagian dari fiqh Ibadah atau fiqh mu’amalah, sebab, dari sisi objek yang datur, fiqh munakahat sama dengan fiqh mu’amalah, namun dari sisi karekteristik dalil, ia sama dengan fiqh ibadah. Dalam kajian Ilmu Ushul Fiqh, secara garis besar syari’at Islam yang telah dijabarkan dalam fiqh Islam oleh para fuqaha era klasik dapat diklasifikasi menjadi dua kategori, yaitu fiqh Ibadah yang bercorak *qath’I al-dilalah*, rinci serta statis dan fiqh Mu’amalah yang karekteristiknya *zhonni al-dilalah*, umum, global dan dinamis.²

Secara teoritik, *fiqh al-munakahat* dan *fiqh al-mawaris* (atau digabung dengan istilah *fiqh al-ahwal al-syakhshiyah*) cenderung berada di antara keduanya; dari sisi objek hukumnya identik dengan fiqh al-Mu’amalah, yakni mengatur tentang tatahubungan antar manusia, namun dari sisi karekteristik

¹Imam al-Gazali merangkum setidaknya ada lima (5) kebutuhan pokok manusia yang diistilahkan dengan *al-Kulliyat al-Khamsah* yang harus dipertahankannya secara individu serta dijamin secara komunitas/kolektif, yaitu agama (*hifz al-din*), jiwa (*hifz al-nafs*), keturunan (*hifz al-nasal*), akal (*hifz al-aqal*) dan harta (*hifz al-mal*)

²Masing-masing kategori memiliki kaidah tersendiri yang menjadi pembedanya. Bagi fiqh Ibadah berlaku kaidah “*al-ashlu fi al-Ibadah ‘Adam al-Thalab hatta Yadulla al-Dalilu ‘ala Wujubih*”. Sedangkah kaidah yang diberlakukan untuk fiqh al-Mu’amalah adalah “*al-Ashlu fi al-Mu’amalah al-Ibahah hatta Yadulla al-Dalilu al-Tahrimih*”. Fiqh Ibadah mengatur tata hubungan (ibadah) antara manusia sebagai ‘Abid dengan Allah SWT sebagai pengatur alam semesta (*Rabb al-‘Alamin*). Karekteritik aturannya bersifat rinci dan mendetail, sehingga membatasi ruang ijtihadiyah manusia atau bersifat statis. Sementara fiqh Mu’amalah mengatur tata hubungan antar manusia dan juga dengan alam. Karekteristik hukumnya cenderung umum dan dinamis, sehingga disepakati menjadi ruang ijtihad para fuqaha.

dalilnya identik dengan fiqh al-Ibadah yang cenderung rinci, detail dan spesifik (*qath'I al-dilalah*). Sehingga dalam prakteknya terus menjadi wilayah perdebatan fuqaha atau ahli hukum Islam.

Semenjak kehadiran Islam sebagai agama di Nusantara (mulai dari masa kerajaan, masa penjajahan hingga masa kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia), pernikahan telah menjadi objek pembahasan dalam bidang hukum, bahkan menjadi identitas politik ummat Islam sebagai satu komunitas di dalamnya. Hukum keluarga (perkawinan dan warisan) yang diperjuangkan untuk diterapkan di Nusantara atau Indonesia adalah hukum yang mengacu pada fiqh klasik yang disusun Ulama fiqh di Timur Tengah berdasarkan akulturasi dengan budaya Timur Tengah pada zamannya. Itu sebabnya, tarik-ulur kepentingan intern ummat Islam tentang positivisasi³ hukum keluarga (*fiqh al-munakahat wal al-warasah*) di Indonesia terus berkepanjangan sepanjang masa dengan beragam argumen dan perspektif.

Lahirnya UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan merupakan puncak polemik para pihak, terutama intern ummat Islam tentang perlu tidaknya pernikahan diatur dalam bentuk hukum positif serta cakupan isinya antara murni *copypaste* dari kitab fiqh atau perlu inovasi-inovasi sesuai perkembangan kondisi sosial dan budaya masyarakat. Sebagai produk perundang-undangan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, UU No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan merupakan produk politik, yaitu artikulasi dari semua kepentingan para pihak. Secara umum, isi UU No. 1 tahun 1974 masih lebih didominasi oleh muatan fiqh atau dengan bahasa lain, separo isi UU No. 1 tahun 1974 adalah *copy paste* dari kitab-kitab fiqh yang hidup di kalangan Ummat Islam di Indonesia, kecuali ada beberapa hal yang merupakan inovasi atau keberanjakannya dari kitab fiqh, yaitu antara lain mencakup;

- a) Kepastian hukum berupa legalitas pernikahan dibuktikan dengan pencatatan perkawinan (akte nikah), pencatatan rujuk dan perceraian melalui keputusan Pengadilan Agama

³ Positivisasi adalah proses menjadikan fiqh yang hidup secara terbuka perbedaan dalam masyarakat untuk dijadikan sebagai hukum positif yang bersifat mengikat untuk semua.

- b) Pengaturan prosedur poligami yang melibatkan pihak Istri yang sah dalam bentuk pernyataan persetujuan,
- c) Persyaratan usia sebagai penentu syarat legal pelaksanaan perkawinan,
- d) Dipersyaratkannya pembuatan perjanjian perkawinan (taklik talak) menjadi bagian dalam proses akad nikah,
- e) Kepastian hukum tentang adanya harta bersama dalam perkawinan,
- f) Memberikan hak yang tegas bagi perempuan untuk melakukan perceraian melalui gugat cerai di Pengadilan

Sekalipun UU No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan dianggap sebagai “aturan yang mandul” akibat tidak adanya pasal khusus yang mengatur tentang sanksi bagi yang melanggarnya, namun keberadaannya hingga kini masih eksis, efektif, bahkan posisinya dipandang sebagai Undang-Undang Organik, yaitu peraturan perundang-undangan yang dijadikan sebagai acuan bagi pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain seperti UU pelayanan public, UU Administrasi Kependudukan dan sebagainya.⁴

Akte Nikah sebagai produk atau dokumen autentik dari proses perkawinan yang mengacu pada UU No. 1 Tahun 1974 eksistensinya sangat sentral (organik) baik dalam hal penerbitan administrasi kependudukan dan catatan sipil lainnya bahkan merambah ke wilayah distribusi bantuan seperti Bantuan Siswa Miskin, termasuk kredit pada lembaga keuangan. Menyadari organiknya yang telah meangsungkan pernikahan sebelumnya lahir dan berlakunya UU perkawinan ini diberikan peluang untuk melaksanakan Isbat Nikah, guna mendapatkan dokumen akte nikah. Sebab, menurut Yuni Riawaty, kemiskinan kekinian sangat besar kemungkinannya disebabkan oleh tidak dimilikinya administrasi kependudukan dan catatan sipil. Masyarakat miski lebih renta tidak mempunyai administrasi kependudukan dan catatan sipil, termasuk akte nikah. Apabila kebijakan pemerintah menjadikan administrasi kependudukan dan catata sipil sebagai

⁴⁴ Sebagai contoh, Akte Nikah yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang merupakan bukti autentik dari pencatatan perkawinan di Inonesia, sekaligus menjadi persyaratan mutlak dan mendasar dalam menerbitkan baik administrasi kependudukan maupun catatan sipil lainnya, seperti Kartu Kelurga (KK), Kartu Tanda Penduduk (KTP), Pasport terutama untuk kepentingan perjalanan Haji dan Umrah, Akte Kelahiran Anak bahkan termasuk untuk mendapatkan kredit dari beberapa bank atau lembaga keuangan lainnya.

persyaratan untuk mengakses program-program pemerintah untuk pengentasan kemiskinan, maka dipastikan pendudukan miskin tak kan tercover oleh program dimaksud sehingga semakin memiskinkan.⁵

Istbat nikah, secara luas dan rinci diatur dalam Kompilasi Hukum Islam buku 1 tentang Perkawinan tepatnya dalam Pasal 7 Ayat 2 bahwa “*Dalam Hal Perkawinan tidak dapat dibuktikan dengan Akta Nikah, maka dapat diajukan Isbat Nikahnya Ke Pengadilan Agama*”. Dengan kata lain bagi pasangan suami istri khususnya yang beragama Islam yang pada saat pernikahannya belum dicatikan ke petugas Pencatat Nikah (PPN) atau Kantor Urusan Agama (KUA), harus mengajukan permohonan sidang isbat pernikahannya ke Pengadilan Agama, agar buku nikah pasangan tersebut dapat diterbitkan oleh Petugas Pencatatan Nikah atau Kantor Urusan Agama. Dengan demikian, maka isbat nikah merupakan jalan keluar yang mesti dilalui oleh pasangan suami-istri yang belum mendapatkan akta nikah.

Seiring dengan kebijakan Pemerintah daerah, khususnya Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Barat untuk fokus pada agenda tertib administrasi kependudukan dan catatan sipil sebagai tindaklanjut dari program nasional berupa e-KTP, maka muncul fenomena baru, yakni adanya angka atau jumlah penduduk Lombok Barat yang tidak bisa mengakses layanan administrasi kependudukan dan catatan sipilnya yang disebabkan oleh karena tidak memiliki akte nikah, sekalipun statusnya sudah menikah secara sah menurut agama dan kepercayaannya.

Menurut Yuni Riawaty⁶ jumlah pasangan suami istri yang telah melaksanakan pernikahan secara sah menurut agama Islam, namun tidak memiliki akte nikah sehingga berusaha mengajukan isbat nikah selama periode 2010 – 2014 di kabupaten Lombok Barat cukup banyak, dan trendnya terus meningkat signifikan dari tahun ke tahun sebagaimana terlihat dalam table berikut;

⁵ Wawancara, Yuni Riawati, direktur JMS Lombok, pada tanggal 12 April 2015

⁶ Direktur Jaringan Masyarakat Sipil (JMS) Lombok Barat, salah satu lembaga yang terlibat dalam projek Istbat Nikah di Lombok, Wawancara awal pada tanggal 12 April 2015 di Mataram.

Tabel 1
Perkembangan Pasangan Suami – Istri Yang Memohon Isbat Nikah di
Lombok Barat Periode Tahun 2010 - 2014⁷

No	Lembaga/Instansi	2010	2011	2012	2013	2014	Jumlah
1	Pengadilan Agama	69	697	944	1146	977	3833
2	JMS Lobar	-	-	-	1754	1002	2756
TOTAL		69	697	944	2900	1979	6589

Sumber data; Papan Informasi JMS

Menurut Yuni Riawaty, bahwa angka signifikan sebagaimana dalam tabel di atas merupakan angka pasangan Pasutri yang mengajukan permohonan Isbat melalui program prodeo Pengadilan Agama Giri Menang secara langsung maupun yang difasilitasi oleh JMS Lombok dan sudah di-istbatkan, namun masih banyak lagi daftar pasangan yang sudah mengajukan, namun belum dilaksanakan sidang isbat. Bahkan menurut Yuni, angka dalam tabel di atas baru bersumber dari 2 lembaga saja, padahal masih ada banyak lembaga lain yang turut serta menjadi para pihak yang memfasilitasi proses isbat nikah bagi Pasutri di Lombok Barat sebagaimana tabel berikut;

Tabel 2;
Instansi dan Lembaga lain yang pernah melaksanakan
Isbat Nikah di Lombok Barat⁸

No	Lembaga/Instansi	Jenis Lembaga
1	Pengadilan Agama Giri Menang	Pemerintah
2	Pemda Lombok Barat	Pemerintah
3	Jaringan Masyarakat Sipil Lombok Barat	Non Pemerintah
4	PEKKA	Non Pemerintah
5	Tapak perempuan	Non Pemerintah
6	KPI	Non Pemerintah
7	LPA	Non Pemerintah

Sumber data; Papan Informasi JMS

⁷Dokumentasi, dikutip dari papan informasi di Kantor JMS Lombok Barat pada tanggal 12 April 2015

⁸ Dokumentasi, dikutip dari papan informasi di Kantor JMS Lombok Barat tanggal 18 September 2015

Dari 7 lembaga yang terdata aktif dalam melaksanakan proyek Istbat Nikah di Kabupaten Lombok Barat hanya 2 dari institusi Pemerintah dan sisanya dari kalangan *Non Government Organisation* (NGO) atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan semuanya memiliki kecenderungan atau fokus isunya adalah kemiskinan, gender/perempuan dan anak. Sementara pihak-pihak yang secara historis aktif dalam memperjuangkan lahirnya UU No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan dan sekaligus menjadi aktor penting lahirnya buku 1 Kompilasi Hukum Islam tentang perkawinan seperti Pimpinan Pondok Pesantren, Pimpinan Ormas Keagamaan seperti MUI, NU, NW, Muhammadiyah, justru tidak terlihat mengambil bagian dalam fasilitasi isbat nikah bagi warga atau pasangan suami istri yang sudah menikah secara sah menurut agama namun belum dinyatakan legal karena belum memiliki buku atau akte nikah, khususnya di kabupaten Lombok Barat.

Apakah mereka tidak peduli dengan legalitas pernikahan dan hanya mementingkan keabsahan pernikahan dalam perspektif fiqh saja? Sebaliknya, mengapa organisasi non pemerintah atau LSM, khususnya yang fokus kerjanya pada isu kemiskinan, perempuan/gender dan anak justru lebih peduli dengan implementasi UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan dan termasuk KHI, khususnya menyangkut legalitas perkawinan yang dibuktikan dengan adanya dokumen atau bukti autentik berupa akte nikah? Pertanyaan-pertanyaan ini akan terus berkembang dan dirasa perlu untuk mencari jawabnya melalui penelitian tentang Penomena Istbat Nikah Di Kabupaten Lombok Barat (Studi Makna dan Urgensi Istbat Nikah bagi Para Pihak)

B. Fokus Permasalahan

Memiliki dan mempertahankan keturunan (reproduksi) merupakan salah satu Salah satu 5 kebutuhan dasar manusia, sebagaimana diidentifikasi oleh Imam al-Gazali dengan terma *al-kulliyat al-khamsah* (*hifz al-din, hifz al-aql, hifz al-nafs, hifz al-nasl, hifz al-mal*). Paa teortisi usul Fiqh menjadikan hifz al-nasl sebagai salah satu tujuan syari'ah dan menempatkannya dalam kategori kebutuhan primer (*al-hajah al-dharury*). Itu sebabnya, masing komunitas, apapun basis

kebersamaannya niscaya akan mengatur masalah perkawinan. Dalam situasi modern, maka setidaknya aturan tentang perkawinan meliputi tiga bentuk; Pertama kali adalah aturan perkawinan yang bersumber dari kearifan lokal dengan daya jangkau mengikatnya terbatas pada komunitas tertentu dengan wilayah geografis tertentu, dan aturan ini dikenal dengan adat-istiadat. Kedua, aturan perkawinan berbasis agama, yang dalam Islam dikenal dengan fiqh *ahwal al-syakhshiyah*. Peraturan yang bersumber atau berbasis pada agama dan adat, biasanya bersifat stagnan dan sanksinya lebih bersifat abstrak. Ketiga adalah aturan perundang-undangan yang jangkauannya mengikat satu komunitas berbangsa dengan wilayah kedaulatan Negara. Aturan ketiga ini biasa bersumber dari kedua aturan sebelumnya (agama dan adat) sehingga dikenal dengan istilah positivisasi hukum adat dan hukum agama.

Masyarakat Sasak di Lombok Nusa Tenggara Barat, di satu sisi merupakan komunitas berbasis etnis atau adat, tetapi juga menjadi komunitas relegius agama, umumnya agama Islam, dan secara menyeluruh adalah warga Negara Indonesia. Dengan demikian, dalam pengaturan perkawinan, masyarakat Sasak cenderung mengakomodasi ketiga aturan ini secara dinamis dan fleksibel, karena ketiganya memiliki sifat kelonggaran yang sama. Namun setelah ditetapkannya UU 23 tahun 2006 yang diubah dengan UU 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan yang secara tersirat menempatkan Akte nikah sebagai salah satu dokumen organik yang menjadi pintu masuk untuk dapat memiliki segala bentuk administrasi kependudukan dan catatan sipil lainnya, maka pernikahan berdasarkan aturan Negara atau peraturan perundang-undangan menjadi mutlak digunakan. Terhadap proses pernikahan yang sebelumnya terlaksana atas dasar hukum agama maupun adat yang ditandai dengan tidak adanya akte nikah, maka dapat dilakukan proses isbat nikah.

Di Lombok – Nusa Tenggara Barat, urusan pernikahan merupakan urusan pokok sekaligus sacral, karena memiliki dimensi relegiusitas yang lebih mendalam dibandingkan dengan dimensi profannya. Itu sebabnya, urusan pernikahan menjadi tanggungjawab sekaligus fokus perhatian serius dari kalangan agamawan (tokoh agama atau ulama atau tuan guru). Banyak jumlah pernikahan

atau pasangan suami-istri yang telah menikah namun tidak atau belum memiliki akte nikah di kalangan masyarakat Sasak, khusus di Lombok Barat, disebabkan oleh ketidakperdulian tokoh agama atas urgensi pencatatan pernikahan, melainkan murni dilihat dari aspek agama atau fiqh, dimana sebuah pernikahan dianggap sah secara agama bila mana semua persyaratan yang diatur dalam kitab fiqh sudah terpenuhi, sekalipun masih ada yang kurang dari sisi UU no. 1 tahun 1974 tentang perkawinan. Ketidakperdulian seperti ini menyebabkan biaya tinggi baik oleh masyarakat maupun oleh pemerintah sendiri, sebab, ketika masyarakat membutuhkan hak konstitusional lainnya, dalam hal ini administrasi kependudukan dan catatan sipil, seperti KK, Akte Kelahiran dan lain-lain, dipersyaratkan adanya akte nikah. Bagi pasangan suami-istri yang sudah menikah tanpa memiliki akte nikah atau menikah tanpa ada pencaatan dari pihak petugas pencatat nikah, harus mengisbatkan pernikahannya melalui sidang Isbat di Pengadilan Agama setempat, dengan mengikuti alur, prosedur dan persyaratan yang telah ditentukan dengan, tentunya, mengeluarkan biaya, tenaga dan waktu yang mahal dan tak ternilai harganya, padahal ketika pelaksanaan pernikahan sebelumnya –tanpa pencatatan atau akte nikah—juga telah mengeluarkan biaya, tenaga dan waktu yang hampir sama jumlah dan nilainya. Bahkan apabila diperbandingkan dari sisi alur, prosedur, persyaratan, biaya, waktu dan tenaga yang dikeluarkan antara melaksanakan pernikahan tanpa proses pencatatan atau menghadirkan petugas pencatat nikah dengan mengisbatkan pernikahan melalui proses isbat nikah melalui Pengadilan Agama, maka pilihan kedua jauh lebih mahal. Oleh karena itu, pernikahan harus dilaksanakan dalam satu tahapan namun dengan memperhatikan segala aspek secara keseluruhan baik aspek agama, adat dan juga hukum positif, guna menghindari proses-proses lainnya setelah pernikahan dilaksanakan, seperti pelaksanaan isbat nikah atau upacara adat dan sebagainya.

Di Kabupaten Lombok Barat terdapat banyak organisasi social kemasyarakatan-keagamaan seperti Nahdlatul Ulama, Nahdlatul Wathon, Muhammadiyah, Persatuan Tarbiyah Islamiyyah, Muslimat NU, Muslimat NW, Aisyiah, Majelis Ulama Indonesia, pondok pesantren, madrasah, majelis Taklim

yang tersebar sejumlah masjid dan musholla di hampir setiap dusun. Selain itu di Lombok Barat juga terdapat banyak kelompok-kelompok atau organisasi sosial yang dapat dikategorikan “sekuler” karena secara tersurat ideologi, visi dan misinya sama sekali tidak bersangkautpaut dengan tendensi agama tertentu melainkan untuk kepentingan sosial *an sich*, seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Organisasi Warga seperti Koperasi Wanita, Community Center (CC) dan lain-lain. Bahkan di Lombok Barat, organisasi model kedua ini telah membentuk jaringan kerja yang dilembaga menjadi Jaringan Masyarakat Sipil (JMS) Lombok Barat yang memiliki visi, misi, program, struktur kelembagaan dan sebagainya, sehingga eksistensinya di Lombok Barat menjadi lebih strategis secara politis dan massif secara sosiologis. Pada saat beragam organisasi social dan agama tumbuh dan berkembang di sertai dengan semangat Pemerintah kabupaten Lombok Barat dengan giat membangun melalui slogan Lombok Barat Bangkit, diam-daiam terdapat pasangang suami-istri dari kalangan Ummat Islam belum atau tidak memiliki akte nikah, sehingga mereka acapkali mendapatkan pelayanan yang diskriminatif dari pemerintah, terutama dalam hal penerimaan bantuan-bantuan dalam berbagai bentuk program pemerintah baik pusat maupun daerah. Menurut mereka, tidak adanya akte nikah bagi pernikahan mereka disebabkan beragam sebab, seperti tidak diurus oleh penghulu desa, karena mereka tidak mendatangkan petugas pencatata nikah pada saat akad nikahnya dan sebagainya, dan solusinya harus melalui Isbat nikah di Pengadilan Agama, dengan resiko harus mengikuti alur, prosedur dan semua persyaratan standar serta mengeluarkan biaya serta meluangkan waktu dan tenaganya. Hanya saja, kondisi mereka yang secara ekonomi masih masuk kategori miskin, dan secara social mereka masih “awam” untuk berurusan dengan birokrasi ditambah dengan image negative mereka dalam berurusan dengan Pengadilan, termasuk Pengadilan Agama, maka menjadi lebih rumit bagi mereka untuk bisa mendapatkan akte nikah melalui proses isbat nikah. Masalahnya, mengapa agamawan atau organisasi social-kemasyarakatan dan keagamaan yang sangat banyak di Lombok Barat tidak memandang serta menjadikan kasus-kasus atau phenomena demikian sebagai fokus perhatiannya?, sehingga organisasi non

agamawan (organisasi yang didirikan bukan oleh tokoh agama dan konsern agendanya juga bukan urusan agama) yang terhimpun dalam JMS Lombok Barat didirikan oleh organisasi (LSM) semata-mata untuk konsern menangani kemiskinan, gender dan anak, justru harus ikutserta mengambil bagian secara aktif sebagai inisiator, mediator dan fasilitator pada program fasilitasi isbat nikah bagi pasangan suami-istri yang belum memiliki akte nikah di Lombok Barat. Masalahnya adalah mengapa kelompok masyarakat yang tergabung dalam “organisasi sekuler” yang justru tampil sebagai inisiator, mediator dan fasilitator program isbat nikah?. Mengapa kelompok agamawan yang direpresentasikan oleh Pondok Pesatren, Ormas Islam yang didominasi laki-laki maupun ormas perempuan seperti Muslimat NU, Muslimat NW dan Aisyiah tidak menjadikan kasus-kasus pasangan suami-istri yang tak memiliki akte nikah sebagai sebuah persoalan keagamaan? Padahal, bila melacak sejarah kelahiran peraturan perundang-undangan tentang perkawinan di Indonesia dipelopori oleh tokoh-tokoh dan organisasi-organisasi perempuan dari semenjak kemerdekaan hingga lahirnya UU No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan dan termasuk Kompilasi Hukum Islam (KHI).

Dari beberapa permasalahan di atas, penelitian ini dapat menjawab beberapa permasalahan sebagai berikut;

1. Kondisi sosial apa yang menjadi latar belakang terbentuknya Jaringan Masyarakat Sipil Lombok dan pelaksanaan Isbat Nikah oleh JSM Lombok di Kabupaten Lombok Barat, khususnya dari tahun 2012 – 2014?
2. Bagaimana pandangan Jaringan Masyarakat Sipil (JMS) Lombok Barat sebagai representasi “organisasi sekuler” sekaligus sebagai pihak yang terlibat dalam pelaksanaan Isbat Nikah di Kabupaten Lombok Barat tentang makna dan urgensi Isbat Nikah, khususnya dari tahun 2010 – 2014?

C. Signifikansi Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah, maka tujuan penelitian adalah sebagai berikut;

- a. Untuk mengetahui kondisi sosial apa yang menjadi konteks terbentuknya JMS Lombok Barat dan keikutsertaannya sebagai inisiator dan mediator pelaksanaan program, fasilitasi Isbat Nikah di Kabupaten Lombok Barat, khususnya dari tahun 2010 – 2014?
- b. Menggali, memaparkan, merumuskan dan menganalisis pandangan JMS Lombok Barat sebagai representasi “organisasi sekuler” dalam melaksanakan program fasilitasi isbat nikah di Kabupaten Lombok Barat terutama tentang makna dan urgensi isbat nikah bagi Masyarakat Lombok Barat, khususnya dari tahun 2010-2014?

2. Kegunaan Penelitian

Faktanya, masih banyak data yang menunjukkan bahwa jumlah pasang suami-istri belum memiliki buku akte nikah, apalagi surat keputusan cerai dari pengadilan bagi pasangan suami-istri yang telah bercerai. Sementara pada sisi lain, UU No. 23 tahun 2006 yang dirubah dengan UU No 24 tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan secara tersirat memposisikan buku akte nikah sebagai dokumen organik, di mana pengurusan segala bentuk administrasi kependudukan maupun catatan sipil menjadikan buku akte nikah sebagai persyaratan induk atau utamanya. Kompilasi Hukum Islam (KHI) khususnya buku I tentang Perkawinan setidaknya memberikan jalan keluar bagi dua kondisi yang kontradiktif di atas melalui Istbat Nikah oleh Pengadilan Agama guna mendapatkan buku Akte Nikah dari KUA, namun status hukum KHI dalam tata urutan sumber hukum di Indoensia tidak ditemukan, karena hanya berbekalkan Surat Instruksi Presiden (IINPRES), yakni INPRES No. 1 tahun 1991. Selain status hukumnya yang sangat lemah, KHI juga sangat membatasi fungsi Isbat Nikah sebagai *exit emergency* yang disiapkan untuk (1) memfasilitasi pasangan suami-istri yang melaksanakan pernikahan sebelum keluarnya UU no. 1 tahun 1974 dan (2) memfasilitasi pasangan suami-istri yang kehilangan akte nikah dan

atau akte nikahnya mengalami kerusakan dan (3) memfasilitasi pasangan suami-istri yang akan menyelesaikan perceraian di Pengadilan Agama.⁹

Penelitian ini dapat membantu para pihak untuk mengurai kontradiksi posisi perkawinan antara aspeknya yang berdimensi private-sakral-transenden sehingga menjadi urusan agama dengan aspek muamalah dan profanitasnya sehingga menjadi ranah atau domain pelayanan publik yang harus tunduk pada prinsip-prinsip pelayanan publik sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu, hasil penelitian ini diharapkan berguna menjadi bahan rujukan bagi para pihak berkepentingan, terutama para ulama melalui organisasi sosial kemasyarakatan-keagamaan seperti NU, NW, Muhammadiyah, MUI, Muslimat NU, Muslimat NW, Aisyiah, Pimpinan Pondok Pesantren dan termasuk aparat pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsi secara menyeluruh tanpa terkotak-kotak pada urusan berdasarkan bidang atau sektor; agama non agama dan sebagainya. Bahkan melalui penelitian ini, rumusan tentang pola kerjasama pemerintah dengan tokoh agama akan diharmoniskan sekaligus relasi antara agama dan Negara akan diperjelas, baik secara yuridis, sosiologis maupun politisnya.

D. Telaah Pustaka

Kajian maupun penelitian tentang UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan dan juga Kompilasi Hukum Islam jumlahnya sangat banyak, baik dari sisi konseptual, konteks kelahiran dan implementasinya, baik secara utuh – umum maupun spesifik – tematik, termasuk dengan tema tentang Isbat Nikah. Berdasarkan penelusuran melalui beberapa situs, kajian tentang isbat nikah lebih dominan bersifat konseptual dan prakteknya di Pengadilan Agama, antara lain;

1. Yusna Zaidah, melakukan kajian spesifik tentang Isbat Nikah Dalam Perspektif Kompilasi Hukum Islam Hubungannya Dengan Kewenangan Peradilan Agama. Dalam kajiannya, Yusna lebih bersifat konseptual baik dari sisi KHI maupun aturan teknisnya di Pengadilan Agama.
2. Mukhtaruddin Bahrum menulis tentang Legalisasi Nikah Sirri Melalui Isbat Nikah. Menurut Kompilasi Hukum Islam dalam Jurnal Diskursus Islam ,

⁹ Buku I Kompilasi Hukum Islam, Bab I, Pasal 7.

Volume 1 Nomor 2, Agustus 2013. Bahrum menemukan alasan-alasan nikah sirri yang dimohonkan isbat nikahnya di Pengadilan Agama di Makassar, yakni antara lain; kejelasan nasab bagi anaknya sekaligus kejelasan status pernikahannya dengan istri ke dua setelah mendapatkan persetujuan dari istri pertama.

3. Widi Istikharati mencoba keluar dari lapangan keagamaan dengan melakukan penelitian tentang Implementasi Itsbat Nikah terhadap Perkawinan Siri Ditinjau dari Hukum Positif Indonesia (Study di Pengadilan Agama Mataram). Penelitian ini berasumsi bahwa isbath nikah hanya menjadi wilayah hukum komunal ummat Islam yang hanya termuat dalam Kompilasi Hukum Islam, namun hasilnya menunjukkan bahwa keberadaan Istbat Nikah juga diatur dengan payung hukum positif lainnya seperti UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan, PP No. 9 tahun 1975 dan Buku II Mahkamah Agung RI tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Dan Administrasi Peradilan Agama.

Penelitian lain, namun saling menopang dengan topic isbat nikah di Lombok juga pernah dilakukan dalam beberapa isu seperti;

4. Frisca Anindhita & Sita Aripurnami menulis tentang Jejaring Organisasi Perempuan Membangun Gerakan di Lombok-NTB dalam jurnal *Afirmasi* Vol. 02, Januari 2013. Tulisan yang bersumber dari hasil penelitian ini melihat bahwa setelah era reformasi, organisasi perempuan di Lombok mulai tumbuh bak jamur di musim hujan dengan segenap ragam dan segmennya; profesi, politik, ekonomi, social dan sebagainya bahkan banyak sekali perempuan yang mampu tampil menjadi *top leader* pada instansi pemerintah (birokrasi) maupun lembaga-lembaga social lainnya seperti lembaga pendidikan, ekonomi, dan sebagainya. Bahkan dalam bentuk Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) khusus perempuan seperti Solidaritas Perempuan, LBH APIK maupun dalam bentuk tidak spesifik perempuan, namun isu dan konsern gerakannya untuk keadilan gender. Bahkan, karena jumlah organisasi perempuan dalam bentuk LSM semakin banyak, maka demi efektivitas kerja banyak yang berubah

bentuk –dari bentuk yayasan menjadi bentuk perkumpulan bahkan yang semua tersegmen-segmen berdasarkan isu dan wilayah kerja menjadi jejaring.¹⁰

5. Penelitian tentang Eksistensi Kelembagaan Ulama Perempuan di Nusa Tenggara Barat oleh Jumarim, tahun 2014. Menurut Jumarim¹¹, keberadaan organisasi perempuan di NTB umumnya dan Lombok khususnya dapat dipetakan menjadi beberapa bentuk¹² antara lain;

- 1) Organisasi perempuan yang resmi menjadi subordinat instansi pemerintahan, seperti Dharma Wanita, PKK, BKOW.
- 2) Organisasi perempuan non pemerintahan yang menjadi mitra kerja otonom dari organisasi berbasis social keagamaan yang didirikan dan didominasi laki-laki, seperti Aisyiah, Naisyatul Aisyiah, Muslimat NU, Fatayat NU, IPPNU, Muslimat NW, Wanita Islam, Perempuan HTI, dan lain-lain.
- 3) Organisasi perempuan yang bersifat terbatas dan nirlaba, namun bergerak secara lincah dan dinamis tanpa memiliki struktur organisasi berjenjang berdasarkan wilayah, melainkan langsung membentuk kelompok-kelompok warga berdasar isu dan programnya. Kelompok ini lebih identik dengan sebutan LSM atau aktivis LSM, seperti SANTAI, YKSSI, YPK, SP, LBH APIK, APPUK dan lain.
- 4) Organisasi perempuan berbentuk organisasi komunitas, seperti kelompok arisan, koperasi perempuan, majelis ta'lim/kelompok pengajian dan seterusnya.

¹⁰Frisca Anindhita & Sita Aripurnami Jejaring Organisasi Perempuan Membangun Gerakan di Lombok-NTB dalam jurnal *Afirmasi* Vol. 02, Januari 2013. Dalam jurnal ini juga dipetakan setidaknya ada 4 isu utama yang dijuarakan organisasi perempuan berbentuk LSM di NTB yaitu; (a) Fokus pada Pemberdayaan Ekonomi, (b). Fokus pada Kekekerasan Terhadap Perempuan dan Keadilan Gender (Bantuan Hukum), (c) Fokus pada Kesehatan Perempuan dan Anak, (d) Pengorganisasian Perempuan

¹¹Jumarim, Laporan Penelitian “*Kelembagaan Ulama Perempuan di Nusa Tenggara Barat*”, PPP-LP2M IAIN Mataram, 2014, belum dipublikasikan.

¹²Pengelompokan organisasi perempuan di Lombok ke dalam beberapa bentuk hanya bersifat keumuman coraknya, isunya, budaya/kulturnya dan strukturnya, namun tidak menutup kemungkinan semua organisasi sekalipun berbeda dalam pengelompokannya masih ada goresan isu, corak dan kulturnya, namun tidak signifikan.

Namun secara spesifik studi tentang pelaksanaan Isbat Nikah yang menitikberatkan pada aktor yang menginisiasi isbat nikah, di luar pihak yang berkepentingan langsung dengan akte nikah bahkan terhadap keabsahan pernikahan secara agama, yakni kelompok aktivis Organisasi Non Pemerintah, khususnya yang spesifik bergerak pada isu kemiskinan, gender, perempuan dan anak, masih sangat jarang. Itu sebabnya, penelitian ini ingin mengisi ruang kosong tersebut dengan melakukan penelitian mendalam tentang persepsi JMS sebagai representasi LSM guna mendapatkan pandangan yang berbeda tentang makna dan urgensi isbat nikah termasuk argumentasi dan espektasi lebih jauh tentang isi, struktur dan kultur hukum Islam, terutama UU Perkawinan dan KHI di Indonesia, kaitannya dengan tata hukum nasional. Selain itu, penelitian ini dilakukan karena selama ini, pihak-pihak yang selama ini dianggap konsen dalam bidang keagamaan seperti organisasi kemasyarakatan dan keagamaan (ormas) baik yang didominasi oleh laki-laki seperti MUI, NU, NW, Muhammadiyah maupun yang didominasi oleh perempuan seperti Muslimat NU, Muslimat NW, Wanita Islam, Aisyiah dan sebagainya, justru tak terdengar konsentrasi programnya pada upaya isbat nikah, terutama di Lombok Barat.

BAB II

KERANGKA TEORITIK & METODE PENELITIAN

A. KERANGKA TEORI

1. Eksistensi Fiqh Dalam Perspektif Kajian Gender

Fiqh, sebagaimana diidentifikasi oleh Nurcholis Madjid sebagai salah satu keilmuan Islam klasik yang terus hidup dan dipertahankan komunitas Muslim hingga saat ini, menjadi penentu identitas masyarakat Muslim, terutama fikih ibadah.¹³ Hukum keluarga atau *al-ahwal al-shakhshiyah* merupakan fikih yang dilaksanakan secara konsisten oleh masyarakat Sasak sebagaimana pelaksanaan fikih ibadah¹⁴, padahal dari sisi content, seyogyanya *fiqh ahwal alsyakhshiyah* menjadi bagian dari fiqh mu'amalah dengan segenap konsekuensi sosiologisnya. Dalam *content fiqh al-ahwal al-shakhshiyah* klasik, yang konsisten dijumpai masyarakat Sasak, terdapat beberapa bentuk perbedaan sekaligus perbedaan peran, fungsi bahkan hak dan kewajiban antara laki dan perempuan (gender). Sub-sub hukum keluarga atau fikih yang memberikan perbedaan peran, fungsi, hak dan kewajiban antara laki dan perempuan dapat disebut sebagai fiqh yang tidak ramah perempuan, karena masih menimbulkan ketidakadilan gender (*gender inequalities*). Sebaliknya ketidakadilan gender merupakan sistem dan struktur sosial yang menguntungkan satu pihak dan mengorbankan pihak lainnya.

¹³Dalam kajian ushul fiqh, pembahasan masalah fiqh secara umum diklasifikasi menjadi dua, yakni fiqh ibadah dan fiqh mu'amalah. Fiqh Ibadah dimaknai sebagai fiqh yang membicarakan tentang tatacara berhubungan antara hamba dengan khaliqnya, sehingga berlaku satu kaidah ushul “الأصل في العبادة عدم الطلب حتى يدل الدليل على طلبه اما الوجوب او التحريم” (Pada prinsipnya dalam bidang ibadah tidak ada tuntutan kecuali setelah ada dalil/bukti berupa nash yang meminta atasnya, baik berupa kewajiban melaksanakan maupun meninggalkannya). Sedangkan Fiqh mu'amalah adalah fiqh yang mengatur tentang tatacara berhubungan antara manusia dengan dirinya, dengan orang lain dan termasuk dengan lingkungannya, sehingga berlakuk kaidah yang berbeda, yakni “الأصل في المعاملة الاباحة حتى يدل الدليل على وجوبه او تحريمه” (Pada prinsipnya dalam bidang mu'amalah berlaku satu kaidah bahwa dasar hukum dalam bidang mu'amalah adalah boleh (dikerjakan atau ditinggalkan), kecuali setelah jelas ada dalil atau nash yang menunjukkan sesuatu itu wajib atau sebaliknya haram). Sedangkan pembagian fiqh mu'amalah lebih rinci dan bahkan dapat disesuaikan dengan pembedaan pada hukum positif, dapat dilihat dan dibaca dalam bukunya M. Daud Ali, Pengantar Hukum Islam dan Posisinya Dalam Tatanan Hukum Positif di Indonesia, Jakarta, Rajawali Press, Tahun 2001

¹⁴Sementara sub fikih lainnya seperti mu'amalah dan jinayah dilaksanakan secara cultural dengan beragam modifikasi dalam bentuk *awiq-awiq gubuk* atau peraturan tak tertulis di lingkup kampung, seperti hukuman *beteteh* atau dikeluarkan dari kampung halaman bagi seseorang yang ditangkap melakukan perzinahan dan pencurian.

Perempuan Sasak adalah pihak yang paling dominan menjadi korban ketidakadilan gender di Lombok dalam beragam bentuk, sikap dan tindak baik dalam ranah public apalagi domestik, khususnya dalam rumah tangga, atau identik dengan istilah kekerasan dalam rumah tangga (KDRT).¹⁵

Fikih keluarga yang masih dijumpai adanya indikasi ketidakadilan gender baik dalam konten maupun pelaksanaannya adalah fikih klasik yang kelahirannya dilatari oleh faktor budaya patriarki yang mengitarinya dan sekaligus faktor jenis kelamin penciptanya (*fuqaha*) yang rata-rata dari kalangan laki-laki. Fikih keluarga yang dipraktekkan oleh masyarakat Sasak, hingga kini, adalah fikih klasik yang senantiasa direproduksi oleh ulama atau *tuan guru*¹⁶ melalui beragam institusi sosial; lembaga pendidikan dan organisasi sosial kemasyarakatan-keagamaan. Secara budaya, tuan guru, yang notabene ulama laki-laki, mendapat ruang, waktu dan tempat yang tak terbatas untuk sosialisasi wacana agama, sementara ulama perempuan masih sangat terbatas.

Dinamika teoritik dan gerakan feminisme terhadap perubahan sosial mulai terasa hasilnya secara signifikan pada bidang kehidupan yang proses atau basis pengelompokan sosial di dalamnya bertumpu pada pilihan rasional-struktural seperti bidang sosial, etnisitas, kawasan, politik dan ekonomi, sementara pada wilayah pilihan irrasional-kultural seperti bidang agama dan budaya justru cenderung stagnan. Bahkan cenderung pemahaman keagamaan dinilai sebagai penghalang terberat bagi terwujudnya relasi sosial yang bebas dari segala bentuk ketidakadilan dan ketidaksetaraan gender (*gender inequities and inequalities*). Beragam strategi dan agenda telah dilakukan oleh berbagai pihak baik melalui regulasi dalam bidang pendidikan bahkan melalui kebijakan pengarusutamaan

¹⁵UU RI No. 23 tahun 2004 tentang Kekerasan dalam Rumah Tangga Bab I pasal 1 ayat 1 mengatakan bahwa kekerasan dalam rumah tangga adalah setiap perbuatan terhadap seseorang terutama perempuan, yang berakibat timbulnya kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, seksual, psikologis, dan/atau penelantaran rumah tangga termasuk ancaman untuk melakukan perbuatan, pemaksaan atau perampasan kemerdekaan secara melawan hukum dalam lingkup rumah tangga.

¹⁶ Dalam banyak kajian sosiologis, istilah ulama di Indonesia sangat beragam berdasarkan wilayah dan etnis seperti sebutan Kiyai untuk maksud ulama di etnis Jawa, Anjengan di etnis Sunda, Tengku untuk wilayah Aceh, Gurutta di wilayah Sulawesi dan termasuk tuan guru untuk etnis Sasak di Lombok.

gender (*gender mainstreaming*) oleh Kementerian Agama dan kementerian lainnya, sekalipun hasilnya belum tampak selalu menggembirakan.¹⁷

2. UU Perkawinan Sebagai Pintu Pengarusutamaan Gender di Indonesia

Perjuangan perempuan untuk kesetaraan dan keadilan gender di Indonesia sudah dimulai semenjak RA Kartini hingga saat ini. Artinya, perjuangan untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender di Indonesia tidak pernah berhenti baik pada aras kultural maupun struktural. RA Kartini menjadi pelopor perjuangan kesetaraan dan keadilan gender secara personal dan kultural, kemudian secara kelembagaan dan semi struktural dimulai dari semenjak era perjuangan kemerdekaan hingga orde baru yang dilakukan oleh tokoh-tokoh perempuan Indonesia terdidik melalui beragam organisasi dan ideologinya. UU No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan merupakan tonggak awal bagi keberhasilan kaum perempuan Indonesia dalam memperjuangkan kesetaraan dan keadilan gender secara struktural. Sebab, lahirnya UU No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan memiliki efek besar untuk melahirkan peraturan perundang-undangan turunannya selama rezim orde baru seperti Peraturan Pemerintah tentang izin poligami, UU tentang Peradilan Agama, UU no. 7 tahun 1984 tentang Ratifikasi Cedaw atau penghapusan kekerasan terhadap perempuan, UU no. 36 tahun 1990 tentang ratifikasi konvensi hak anak serta Instruksi Presiden no. 1 tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam dan seterusnya.

Hingga rezim orde baru tumbang dan diganti era orde reformasi telah berjalan hampir dua dasawarsa, UU no. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan beserta beberapa peraturan perundang-undangan ikutannya sama sekali tidak tersentuh dari pembahasan program legislasi nasional untuk sekadar peninjauan apalagi perubahan, melainkan eksistensinya terus dipertahankan dengan semakin banyak peraturan lain yang memperkuatnya seperti Inpres tahun 1998 tentang Komisi Nasional Perempuan, UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Inpres Presiden Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG), UU. No. 23 tahun

¹⁷Dimulai dengan lahirnya UU No. 1 tahun 1974

2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT), UU No. 23 tahun 2006 yang dirubah dengan UU no 24 tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan dan hamper semua peraturan perundang-undangan setelahnya. Namun, sesungguhnya inilah yang dimaksudkan dengan istilah Pengarusutamaan Gender (PUG), yaitu

“strategi yang dilakukan secara rasional dan sistimatis untuk mencapai dan mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam sejumlah aspek kehidupan manusia (rumah tangga, masyarakat dan negara), melalui kebijakan dan program yang memperhatikan pengalaman, aspirasi, kebutuhan dan permasalahan perempuan dan laki-laki ke dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi dari seluruh kebijakan dan program diberbagai bidang kehidupan dan pembangunan”¹⁸

Dengan demikian, maka tidak berlebihan untuk mengatakan bahwa UU No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan merupakan pintu masuk bagi perjuangan kesetaraan dan keadilan gender di Indonesia serta menjadikannya sebagai undang-undang organik di Indonesia. Sebab UU no. 23 tahun 2006 yang dirubah dnegan UU 24 tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan sebagai salah satu peraturan perundang-undangan paling mendasar yang mengatur hak dan kewajiban Negara Indonesia dan Penduduknya harus menjadikan UU No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan sebagai salah satu nomenklatur pentingnya.¹⁹ Dan segala hal yang berkaitan dengan dokumen kependudukan dan catatan sipil di Indonesia harus bermula dari dokumen yang menjadi produk UU No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan, yakni Akte Nikah, Akte Thalak/cerai dan seterusnya.

Sekalipun dalam UU Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam belum sepenuhnya --baik isi maupun implementasinya-- menampung semua kehendak atau tuntutan untuk mewujudkan keadilan dan kesetaraan gender, namun merupakan kreasi independen pemerintah Indonesia bersama-sama dengan ulama di Indonesia, yang jauh beranjak dari konsep yang ada dalam fiqh klasik. Di antara hasil kreasi dimaksud antara lain;

¹⁸ https://id.wikipedia.org/wiki/Pengarusutamaan_gender, diakses pada tanggal 18-11-2015 pukul 23.45 wita.

¹⁹ Perhatikan konsideran UU No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, khusus pada klausul mengingat; maka UU No. 1 tahun 1974 menjadi pertimbangan yuridis tertinggi setelah UUD, baru diikuti peraturan perundang-undangan lainnya.

a. Pencatatan Perkawinan, Thalak dan Rujuk dan Pembatasan Usia

Beberapa pasal dalam UU Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam mengatur secara tegas tentang kewajiban pasangan suami istri dan termasuk aparat pemerintah untuk mendokumentasikan semua peristiwa kependudukannya termasuk dalam bidang perkawinan; pernikahan, thalak dan rujuk. Kebijakan ini memberikan jaminan kaum perempuan atas legalitas formal atas perkawinannya, sehingga memiliki hak yang sama untuk membatalkannya maupun dalam hal memelihara anak sekaligus mengelola harta pasca perceraian. Selain itu, adanya pencatatan perkawinan juga mengikat kedua mempelai dan termasuk pihak keluarga dan masyarakat untuk tidak melangsungkan sebuah pernikahan tanpa sepengetahuan pemerintah melalui aparaturnya guna mendapatkan persetujuan atas keberlangsungan pernikahan setelah dianggap cakap dan memenuhi persyaratan formilnya, termasuk persyaratan usia mempelai. Dengan demikian, maka pernikahan dini atau pernikahan anak dibawah usia dapat diminimalisir.

b. Taklik Thalak dan Gugat Cerai

Selain berusaha mengangkat harkat perempuan dengan diwajibkannya pencatatan perkawinan, thalaq dan rujuk, UU perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam juga mengangkat harkat perempuan dengan dicantumnya taklik thalak dan gugat cerai. Dalam Bab V pasal 29 UU Perkawinan dibahas diatur bahwa “Pada waktu atau sebelum perkawinan dilangsungkan, kedua pihak atas persetujuan bersama dapat mengadakan perjanjian tertulis yang disahkan oleh Pegawai pencatat perkawinan, setelah mana isinya berlaku juga terhadap pihak ketiga sepanjang pihak ketiga tersangkut” Sementara dalam Kompilasi Hukum Islam Bab VII pasal 45 diatur bahwa “Kedua calon mempelai dapat mengadakan perjanjian perkawinan dalam bentuk (1) taklik talak dan (2) perjanjian lain yang tidak bertentangan dengan hukum Islam”. Isi taklik talak tidak boleh bertentangan dengan hukum Islam dan keberadaanya bukan menjadi sebab jatuhnya talak secara otomatis, melainkan “apabila keadaan yang diisyaratkan dalam taklik talak betul-betul terjadi kemudian, tidak dengan sendirinya talak jatuh, supaya talak

sungguh-sungguh jatuh, isteri harus mengajukan persoalannya ke pengadilan Agama. Termasuk dalam isi perjanjian yang diatur dalam UU perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam adalah menyangkut keberadaan harta milik yang dipisahkan dan harta milik bersama antara suami dan istri, bahkan termasuk perjanjian tentang rumah tempat tinggal dan sumber penghasilan bagi masing-masing istri dalam keadaan dipoligai oleh suaminya.

Pengaturan perjanjian perkawinan dalam UU perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam memiliki keberpihakan bagi Istri atau perempuan, baik dalam keadaannya dicerai atau dithalak suaminya ataupun hak baru bagi perempuan berupa hak gugat cerai. Pada pasal 132 KHI diatur bahwa “Gugatan perceraian diajukan oleh isteri atau kuasanya pada Pengadilan Agama, Yang daerah hukumnya mewilayahi tempat tinggal penggugat kecuali isteri meninggalkan tempat kediaman bersama tanpa izin suami”.

c. Pengaturan Poligami dan Pembatasan Usia Menikah

Salah satu hal yang paling urgen diperjuangkan aktivis dan pemerhati perempuan semenjak masa penjajahan adalah penolakan atas hak poligami bagi laki-laki dan pernikahan usia dini atas campur tangan wali berupa wali mujbir. Pengaturan tentang poligami menjadi hal yang urgen sehingga diatur secara mendetail dalam beragam aturan yaitu; (a) UU Perkawinan pada Bab. I tentang Dasar –Dasar Perkawinan (b) Kompilasi Hukum Islam Buku Perkawinan Bab. IX tentang Beristeri Lebih Dari Satu Orang, (c) Peraturan Pemerintah No.9 Tahun 1975 pada Bab. VIII. Ketiga peraturan perundang-undangan ini setidaknya mengatur beberapa aspek terkait poligami, yaitu antara lain;

- a. Pada azasnya dalam suatu perkawinan seorang pria hanya boleh mempunyai seorang isteri. Seorang wanita hanya boleh mempunyai seorang suami.
- b. Pengadilan dapat memberi izin kepada seorang suami untuk beristeri lebih dari seorang apabila dikehendaki oleh pihak yang bersangkutan dengan terlebih dahulu memenuhi beberapa persyaratan; antara lain;
 - a) Isteri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai isteri
 - b) Isteri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan

- c) Isteri tidak dapat melahirkan keturunan.
- c. Pemberian izin kepada suami oleh Pengadilan tidak serta merta dengan terpenuhi persyaratan diatas melainkan terlebih dahulu harus mengajukan permohonan dengan persyaratan sebagai berikut;
 - a) ada persetujuan dari isteri/isteri-isteri baik tertulis maupun lisan di dalam siding pengadilan
 - b) adanya kepastian bahwa suami mampu menjamin keperluan hidup isteri-isteri dan anak-anak mereka;
 - c) adanya jaminan bahwa suami akan berlaku adil terhadap istri-isteri dan anak-anak mereka.
- d. Perkawinan yang dilakukan dengan isteri kedua, ketiga atau keempat tanpa izin dari Pengadilan Agama, tidak mempunyai kekuatan hukum.

3. Urgensi dan Relevansi Isbat Nikah

Isbat nikah berasal dari bahasa Arab yang terdiri dari *itsbat* dan *nikah*. Secara bahasa kata “*itsbat*” berarti “penetapan, pengukuhan dan pengiyaan”.²⁰ *Itsbat nikah* dalam bahasa Indonesia dikenal dengan sebutan *isbat nikah* yang diartikan dengan pengukuhan dan penetapan perkawinan melalui pencatatan dalam upaya mendapatkan pengesahan suatu perkawinan menurut hukum yang berlaku. Namun, dalam khazanah *fiqh* klasik, term *isbat nikah* tidak pernah dijumpai, hatta dalam UU no. 1 tahun 1974 tentang perkawinan itu sendiri, kecuali di dalam Kompilasi Hukum Islam. Term *isbat nikah* merupakan hasil *ijtihad* Ulama Indonesia yang tertuang dalam dalam Kompilasi Hukum Islam sebagai konsekwensi dari lahirnya UU No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan, yang di satu sisi merupakan hukum positif yang mengikat secara utuh semua penduduk, namun pada sisi lain diklaim sebagai huokum Islam, karena isinya sebagian besar adalah “*copy paste*” dari kitab *fiqh* klasik dengan penambahan pada beberapa pasal.

²⁰ Ahmad Warson Munawwir, *Kamus Al-Munawwir, Arab-Indonesia*, (Yogyakarta, tp. 1984), hlm. 157.

Pasal 2 ayat 1 UU no. 1 tahun 1974 tentang perkawinan disebutkan bahwa “perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya”. Dalam ayat 2 pasal yang sama juga dinyatakan bahwa “tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Tidak ada tafsir langsung atas isi pasal ini, sehingga terjadi multi tafsir dalam implementasinya, seperti ada yang menafsirkan bahwa antara ayat 1 dan 2 pasal 2 UU no. 1 tahun 1974 masing-masing bersifat independen dan memiliki konsekuensi hukum yang berbeda pula, seperti ayat 1 bersifat wajib bagi sahnya perkawinan, namun ayat 2 hanya bersifat sunnah saja. Atau dengan kalimat lain, ayat 1 menjadi urusan agama atau fiqh sehingga harus dijalankan secara saklak, sedangkan ayat 2 menjadi urusan Negara dan menjalankannya tergantung ketegasan aparat pemerintah.²¹ Di sisi lain, banyak kalangan memaknai pasal 2 yang terdiri dari 2 ayat sebagai satu kesatuan hukum yang bersifat saling mengikat dan menyempurnakan, dimana sebuah perkawinan dapat dinyatakan sah atau legal apabila dilaksanakan secara hukum agama masing-masing penduduk serta dicatat oleh aparat pemerintah yang dibuktikan dengan akte nikah.

Untuk menjawab kesimpangsiuran penafsiran tersebut, maka ulama Indonesia menjawabnya dengan menulis hukum perkawinan yang disusun menggunakan sistematika hukum yang dikenal dengan Kompilasi Hukum Islam (KHI) yang terdiri dari 3 buku, yaitu buku I tentang Perkawinan, buku II tentang kewarisan dan buku III tentang wakaf, kemudian diperkuat eksistensinya menjadi panduan beracara di Pengadilan Agama melalui Instruksi Presiden (Inpres) No. 1 tahun 1991. KHI memberikan solusi alternative bagi perkawinan yang sah secara agama namun belum mendapatkan akte nikah dengan cara mengisbatkan

²¹Lihat pasal 49 dan 50 UU 24 tahun 2013 sebagai perubahan atas UU no. 23 tahun 2006 tentang administrasi kependudukan yang dengan menklasifikasikan keabsahan pernikahan atas dua klasifikasi, yaitu perkawinan yang sah menurut hukum agama dan perkawinan yang sah menurut hukum Negara. Pasal 49 ayat 2 menyebutkan bahwa “pengesahan anak hanya berlaku bagi anak yang orang tuanya telah melaksanakan perkawinan sah menurut **hukum agama** dan **hukum negeri**”, demikian pula dengan Pasal 50 ayat 2 “pengakuan anak hanya berlaku bagi anak yang orang tuanya telah melaksanakan **perkawinan sah menurut hukum agama**, tetapi **belum sah menurut hukum negeri**”.

pernikahannya melalui Pengadilan Agama.²² Selain tentang isbat nikah, KHI juga merinci lebih detail pasal 2 UU no. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan antara lain (1) Perkawinan hanya dapat dibuktikan dengan Akta Nikah yang dibuat oleh Pegawai Pencatat Nikah (2) Dalam hal perkawinan tidak dapat dibuktikan dengan Akta Nikah, dapat diajukan itsbat nikahnya ke Pengadilan Agama. (3) Itsbat nikah yang dapat diajukan ke Pengadilan Agama terbatas mengenai hal-hal yang berkenaan dengan : (a) Adanya perkawinan dalam rangka penyelesaian perceraian; (b) Hilangnya Akta Nikah; (c) Adanya keterangan tentang sah atau tidaknya salah satu syarat perkawinan; (d) Adanya perkawinan yang terjadi sebelum berlakunya Undang-undang No.1 Tahun 1974 dan; (e) Perkawinan yang dilakukan oleh mereka yang tidak mempunyai halangan perkawinan menurut Undang-Undang No.1 Tahun 1974; dan ditutup dengan ayat (4) Yang berhak mengajukan permohonan itsbat nikah ialah suami atau isteri, anak-anak mereka, wali nikah dan pihak yang berkepentingan dengan perkawinan itu.²³

Pasal 7 Kompilasi Hukum Islam (KHI) yang mengatur tentang Isbat nikah secara detail bukan semata-mata sebagai jalan keluar yang bersifat praktis terhadap simpangsiur penafsiran atas pasal 2 UU perkawinan, melainkan bersifat mengakar dengan memihak salah satu dari beragam tafsir dan sekaligus menutup secara formal adanya tafsir lain atas isi pasal 2 UU perkawinan.²⁴ Pasal 3 UU No.

²²Selain KHI, UU no. 23 tahun 2006 yang dirubah dengan UU no. 24 tahun 2013 tentang administrasi kependudukan juga mengatur hal sama walaupun hanya satu pasal, yakni pasal 36 yang menyatakan bahwa “dalam hal perkawinan tidak dapat dibuktikan dengan Akta Perkawinan, pencatatan perkawinan dilakukan setelah adanya penetapan pengadilan”

²³ Kompilasi Hukum Islam di Indonesia, Direktorat Pembinaan Peradilan Agama Islam Ditjen Pembinaan Kelembagaan Islam Departemen Agama, 2001.

²⁴ Dalam prakteknya, itsbat nikah ini dapat dikelompokkan dalam perkara yang tidak mengandung unsur sengketa atau bersifat volunteer, apabila (a) permohonan diajukan oleh suami dan isteri secara bersama-sama dan (b) permohonan diajukan oleh suami/isteri yang ditinggal mati oleh suami/isterinya, sedang Pemohon tidak mengetahui ada ahli waris lainnya selain dia. Namun perkara itsbat nikah dapat juga bisa masuk kategori sengketa bersifat kontensius, yakni perkara yang pihaknya terdiri dari pemohon melawan termohon atau penggugat melawan tergugat), apabila (a) permohonan diajukan oleh salah seorang suami atau isteri, dengan mendudukan suami atau isteri sebagai pihak Termohon; (b) permohonan diajukan oleh suami atau isteri sedang salah satu dari suami isteri tersebut masih ada hubungan perkawinan dengan pihak lain, maka pihak lain tersebut juga harus dijadikan pihak dalam permohonan tersebut; (c) permohonan diajukan oleh suami atau isteri yang ditinggal mati oleh suami atau isterinya, tetapi dia tahu ada ahli waris lainnya selain dia dan (d) permohonan diajukan oleh wali nikah, ahli waris atau pihak lain yang berkepentingan (Baca; M. Yahya Harahap, Hukum Acara Perdata, (tt: tp, tth.), hlm. 29.

1 tahun 1974 tentang perkawinan merumuskan tujuan perkawinan dengan kalimat yang sangat abstrak, yakni “perkawinan bertujuan untuk mewujudkan kehidupan rumah tangga yang *sakinah, mawaddah, dan rahmah*”, namun dalam pasal 5 KHI dikongkrit dengan kata “ketertiban perkawinan” dalam redaksi lengkap “ (1) agar terjamin ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam setiap perkawinan harus dicatat. (2) pencatatan perkawinan tersebut apada ayat dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang No.22 Tahun 1946 jo Undang-undang No. 32 Tahun 1954. Kemudian dalam pasal 6 dinyatakan lebih tegas lagi bahwa (1) setiap perkawinan harus dilangsungkan dihadapan dan di bawah pengawasan Pegawai Pencatat Nikah. (2) Perkawinan yang dilakukan di luar pengawasan Pegawai Pencatat Nikah tidak mempunyai kekuatan Hukum.

Hanya saja, KHI masih menggunakan kata-kata yang sumir pada pasal 6 ayat 2, yakni “tidak mempunyai kekuatan hukum”, sebab prase ini boleh jadi sama dan bisa jadi tidak sama dengan makna “tidak sah”. Adanya kata-kata sumir dalam KHI juga turut serta menyisakan ruang bagi adanya kemungkinan multi tafsir terutama tentang wilayah pernikahan dalam kajian akademik, yuridis maupun sosiologisnya antara masuk wilayah fiqh ibadah, wilayah hokum private atau mualamah-publik, sehingga output hukumnya cukup sah, halal dan bernilai pahala atau sah, legal dan memiliki akte nikah sebagai bukti autentiknya. Sesuatu yang bersifat dilematis untuk menyatukan antara hal-hal yang bersifat transenden oriented dengan profane oriented. Di satu sisi, menikah bagi sebagian kalangan Islam adalah ibadah dengan konsekwensi hukumnya sangat bergantung hitam putih pada ketentuan yang bersifat given (wahyu) dengan kondisi yang stagnan dan terbatas, sementara pada sisi yang lain menikah dimaknai sebagai interaksi social-kultural yang memiliki implikasi hokum secara organis.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif sehingga menuntut peneliti untuk menggali data sebanyak mungkin dalam bentuk pernyataan lisan dari para pelaku utama yang berkaitan dengan penomena Isbat Nikah di

Kabupaten Lombok Barat dan dilengkapi dengan data-data dokumenter guna dinalisis secara mendalam berdasarkan *vestehennya* melalui positioning peneliti sebagai instrumen kunci (*key instrument*)nya adalah beberapa argumen untuk menggunakan penelitian kualitatif sebagai pendekatan dalam penelitian ini.

Jaringan Masyarakat Sipil Lombok (JMS) Lombok merupakan konsorsium beberapa Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), perseorangan yang berlatar belakang aktivis LSM atau organisasi warga yang selama ini sudah dan sedang berkerja atau menjalankan programnya di Kabupaten Lombok Barat dengan focus isunya seputar kemiskinan, gender, anak dan perempuan. JMS Lombok dibentuk pada tahun 2008 oleh 30 LSM yang bergerak secara spesifik pada isu kemiskinan, gender, perempuan dan anak. Semenjak tahun 2013 JMS Lombok mengambil posisi sebagai inisiator, mediator dan fasilitator pelaksanaan program Isbat Nikah di Lombok Barat. Respon masyarakat atau warga Lombok Barat sangat positif dan antusias termasuk pihak pemerintah daerah Lombok Barat dengan segenap kelembagaan Negara lainnya di Lombok Barat seperti Pengadilan Agama, Dinas Dukcapil dan Kementerian Agama Lombok Barat. Itu sebabnya, penelitian ini memposisikan JMS Lombok sebagai objek sekaligus subjek penelitian melalui jalur *purposive subject*, yakni kapasitas JMS yang terlihat “paradoks”; di satu sisi JMS merupakan organisasi perempuan berkategori independen dan nirlaba dengan focus issu kerja pada problem social seperti kemiskinan, gender dan anak, kemudian pada sisi yang lain tampil menjadi inisiator, mediator dan fasilitator program yang berkaitan dengan urusan keagamaan, yaitu pelaksanaan isbat nikah di Lombok Barat. Padahal jumlah organisasi perempuan yang memiliki focus kerja pada wilayah keagamaan di kabupaten Lombok Barat sangat banyak seperti Muslimat NW, Muslimat NU, Fatayat NU, Fatayat NW, Naisyatul Aisyiah.

Data-data penelitian mencakup latar konteks social, ekonomi dan politik Lombok Barat yang menjadi konteks berdirinya JMS serta motif dan argumentasi JMS Lombok menjadi inisiator, mediator dan fasilitator pelaksanaan progam fasilitasi isbat nikah di kabupaten Lombok Barat sepenuhnya digali secara maksimal melalui tiga tehnik, yakni tehnik observasi intensif (*intensive observation*), tehnik wawancara mendalam (*indept interview*) dan tehnik

dokumentasi (*documentation*). Peneliti mengumpulkan data dengan observasi intensif dengan hadir langsung secara intensif dan terbuka di dapur atau sekretariat JMS Lombok yang berpusat di Rembiga – Kota Mataram serta mengikuti langsung beberapa kegiatan JMS Lombok bersama kelompok-kelompok dampungannya yang disebut Community Center, terutama di Desa Kekeri, Desa Labuapi, Desa Babussalam dan Desa Sandik. Melalui observasi intensif ini peneliti dapat melihat dan merekam secara langsung semangat dan komitmen pengurus JMS Lombok beserta jejaringnya di desa-desa dalam mengorganisir diri, mengadvokasi problem sosial, terutama yang dihadapi oleh kaum perempuan dan termasuk dalam hal pelaksanaan program isbat nikah di Lombok Barat. Agar pengetahuan melalui pengamatan (*observation*) tidak terlalu jauh membias, maka peneliti melakukan pendalaman penggalian data dengan melakukan wawancara mendalam (*indept interview*) kepada pimpinan-pimpinan JMS Lombok dan person-person kunci dalam inisiasi dan implementasi program fasilitasi isbat nikah, terutama berkaitan dengan latar belakang pemikiran dan motif pelaksanaan program fasilitasi isbat nikah serta korelasionalnya dengan isu utama kerja JMS, yakni kemiskinan, gender dan anak. Selain menggunakan tehnik observasi intensif dan tehnik wawancara mendalam untuk mengumpulkan data, peneliti juga menggunakan tehnik dokumentasi, yaitu mengumpulkan dokumen-dokumen yang memiliki keterkaitan dengan penelitian berupa referensi, surat kabar, Proposal, Laporan Kegiatan, data-data resmi pemerintah maupun data-data dokumen lainnya yang dimiliki oleh JMS Lombok.

Proses analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara sambil berproses (*on going procces*) di lapangan, agar mudah menggali data yang kurang atau mengkonfirmasi data yang masih samar. Analisis data dilakukan melalui on going proses, yakni sambil mengumpulkan data juga dilakukan proses sortir atau pemilahan dan klasifikasi data berdasarkan urgensinya kemudian melakukan analisis sekaligus crosschek ketersambungan, keterkaitan dan kontradiksinya guna dapat menemukan jenis data-data yang masih bolong atau belum lengkap dan sekaligus untuk validasi keakuratan data-data yang sudah ada. Analisis data secara langsung atau on going proses sangat membantu untuk menemukan kekurangan

data sekaligus dengan mudah untuk melengkapinya. Selain itu, proses analisis data melalui on going proses juga membantu untuk melakukan validitas data melalui beberapa cara seperti triangulasi, baik sumber data maupun tehnik pengumpulannya, mencari referensi terkait dan mendiskusikannya dengan rekan sejawat yang dianggap mengetahui substansi penelitian. Setelah secara keseluruhan data dianggap cukup dan tervalidasi melalui empat dari tujuh langkah yang dianjurkan Moleong, yakni; triangulasi sumber dan metode, kecukupan referensi, pengecekan anggota dan pengayaan dengan sejawat,²⁵ maka tahapan penelitian akan diakhiri dengan proses pengambilan kesimpulan yang akan dilakukan dengan tehnik induktif-deduktif.

²⁵ Lexy J.Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: Rosdakarya, 2001) 75.

BAB III PAPARAN DATA

A. Konteks Terbentuknya JMS Lombok di Lombok Barat

Negara Republik Indonesia dihajatkan pendiriannya --sebagaimana termaktub dalam pembukaan UUD 45—untuk “...keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia...”. Demikian juga dengan pembentukan daerah-daerah otonom, seperti Kabupaten/Kota, termasuk Kabupaten Lombok Barat. Salah satu cara untuk mewujudkan tujuan tersebut, dijelaskan dalam Pasal 33 UUD 45, dengan memberikan wewenang (*outhority*) kepada Pemerintah untuk mengelola segala sumberdaya yang terkandung di Bumi Nusantara sebesar-besarnya bagi ke belakanmakmuran dan kesejahteraan rakyat²⁶. Agar pemerintah dapat menjalankan kewenangan ini dengan penuh akuntabilitas atau *amanah* dan bebas dari kesalahan atau penyalahgunaan kekuasaan, maka harus diimbangi dengan kehadiran rakyat yang kritis dan terorganisir sebagai kekuatan kontrol dan *pressure* bagi pemerintah.

Kabupaten Lombok Barat adalah wilayah menjadi sejarah lahirnya Jaringan Masyarakat Sipil (JMS), sehingga pada awalnya nama JMS dilekatkan dengan Lombok Barat atau lengkapnya Jaringan Masyarakat Sipil Lombok Barat yang disingkat JMS LOBAR. Namun seiring dengan dinamika internalnya, maka terdapat perubahan atau pergantian nama, semula adalah JMS Lombok Barat kemudian diganti menjadi JMS Lombok.²⁷ Dalam statuta pendirian JMS disebutkan bahwa *pelayanan publik yang berkualitas dan kesejahteraan yang berkeadilan sosial merupakan cita-cita dari semua kelembagaan yang dikembangkan manusia secara kolektif, baik pada masa lalu, masa kini maupun yang akan datang*.²⁸ Kalimat ini mengisyaratkan bahwa latar belakang berdirinya JMS Lombok adalah kondisi kemiskinan dan pelayanan publik di Lombok Barat

²⁶ Baca Undang-Undang Dasar Negara Republik Indoensia Tahun 1945 khususnya bagian Pembukaan dan Pasal 33

²⁷<http://jmslombok.or.id/index.php/profil/>, dikutip pada tanggal 19-11-2015 pukul 12.50 wita

²⁸Sekretariat JMS Lombok, Statuta JMS Lombok Barat 2008-2012.

saat itu, dimana kondisi Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Lombok Barat secara regional masih berada pada urutan belakang di Nusa Tenggara Barat. Terbentuknya JMS Lombok di Kabupaten Lombok Barat juga menandakan bahwa di Lombok Barat terdapat sejumlah kelompok masyarakat yang bergabung dalam wadah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang bekerja dan beraktivitas dengan segenap sumber pendanaannya.

Jaringan Masyarakat Sipil (JMS) Lombok adalah organisasi jejaring yang bermula dari Jaringan Masyarakat Sipil Lombok Barat yang didirikan pada tanggal 19 Maret 2008, terdiri dari 10 Community Center (CC)²⁹, 13 Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan 25 individu. 10 CC, 23 LSM dan 25 individu ini adalah pihak-pihak yang aktif bekerja menjalankan program dan kegiatannya di Lombok Barat yang didanai oleh beragam donor, namun secara umum merupakan mitra kerja dari proyek Australian Aid ACCESS (*Australian Community Development and Civil Society Strengthening Scheme*) phase I dan II yang dimulai sejak tahun 2003.³⁰ 10 CC yang menjadi pendiri dan anggota tetap JMS Lombok adalah output dari program ACCESS phase I, yaitu CC Keker, CC Sandik, CC Penimbung, CC Ombe Baru, CC Nyiur Lembang, CC Pemenang, CC Babussalam, CC Batulayar, CC Penimbung dan CC Labuapi. sedangkan 13 Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang menjadi pendiri sekaligus anggota tetap JMS Lombok, yaitu; Solidaritas Perempuan (SP), Pusat Studi Pembangunan (PSP), Yayasan Tunas Alam Indonesia (SANTAI), Santiri Foundation, Lembaga Studi dan Bantuan Hukum (LSBH) Mataram, Yayasan Pemberdayaan Untuk Kesejahteraan Masyarakat (YPKM), Koperasi Wanita (KOPWAN) Annisa, Yayasan Keluarga Sehat Sejahtera Indonesia (YKSSI), Solidaritas Masyarakat

²⁹Community Center (CC) adalah nama bagi organisasi masyarakat sipil (OMS) yang dibentuk oleh warga berbasis di desa, sebagai wadah komunikasi, konsolidasi dan belajarsama warga tentang, namu awalnya hanya berfokus pada isu pelayanan kesehatan, segala hal yang menjadi persoalan yang dihadapi warga baik dalam lingkup rumah tangga, keluarga, dusun, desa hingga problem kabupaten dan bahkan nasional. Nama CC ini adalah bahasa inggris dari Forum Warga, namun warga lebih cenderung memilih CC sebagai nama lembaganya dibandingkan dengan Forum Warga. *Wawancara* dengan Yuni Riawaty, Direktur Pelaksana JMS Lombok, 18 September 2015.

³⁰ Wawancara, Yuni Riawaty, 18 September 2015

Untuk Transparansi (SOMASI), Kelompok Studi Lingkungan dan Pariwisata (KOSLATA), Perkumpulan Pancakarsa, Mitra Samya dan Konsepsi.³¹

ACCESS dalam menjalankan program bersama mitra-mitranya selalu menggunakan dua pendekatan, yaitu; pendekatan *Outcome Mapping* dan pendekatan *Asset Based Approach – Appreciative Inquiry (ABA-AI)*. Outcome Mapping adalah sebuah teknis monitoring dan evaluasi yang mengukur dampak dari sebuah program yang dilihat dari adanya perubahan yang dirasakan dalam bentuk perilaku, sikap dan pengetahuan dari para penerima manfaat. ABA-AI adalah sebuah metode analisis yang dimulai dengan asumsi bahwa sesuatu di dalam sebuah komunitas atau grup sudah berjalan dengan baik dan dapat dikembangkan lebih lanjut.³² Pendekatan ini dimanfaatkan oleh mitra ACCESS yang sedang koncern membangun inisiatif dan kreatifitas warga dalam memperbaiki tatakelola pemerintahan lokal yang demokratis di kabupaten Lombok Barat.

Bersamaan dengan program ACCESS, Pemerintah Kabupaten Lombok Barat pada tahun 2006 mengembangkan skema kebijakan untuk pembangunan kesejahteraan rakyat yang antara lain melalui program Jaminan Kesehatan Masyarakat (JAMKESMAS) untuk bidang pelayanan kesehatan, Beras Miskin (RASKIN), Bantuan Operasional Sekolah (BOS) untuk bidang pendidikan. Semua program ini diarahkan untuk masyarakat Miskin guna menjaga gejala dan resiko social akibat adanya kenaikan Bahan Bakar Minyak (BBM). Masing-masing mitra ACCESS bergerak melakukan pendampingan dan pengorganisasian pada wilayah yang berbeda dengan fungsi yang beragam. Ada yang fokus melaksanakan pengorganisasian warga di level desa, ada yang menjadi pemberi support

³¹ <http://jmslombok.or.id/index.php/anggota/>. Diakses pada tanggal 20 September 2015. Dilihat dari sisi siapa yang mendanai proses lahirnya JMS Lombok, yakni ACCESS, yang menjadi projek milik pemerintahan Australia guna mendorong perubahan masyarakat ke arah yang demokratis dengan mengembangkan nilai-nilai Tatakelola Local Democratic (TKLD) dengan berprinsip pada nilai keadilan, kebersamaan, kesetiaan, partisipatif, transparan dan akuntabel. LSM-LSM yang menjadi pendiri JMS dan sekaligus menjadi mitra kerja program ACCESS di Lombok Barat, rata-rata merupakan LSM yang koncern pada isu-isu gender, pluralism, kemiskinan, perempuan dan anak.

³² ACCESS & Bappenas RI, *Meningkatkan Pelayanan Kesehatan dengan Berbagai Pengetahuan dan Komunikasi; Sebuah Cerita Perubahan dari Lombok Barat*; Acces, 2014 diunduh dari [http://www.ksi-indonesia.org/files/1419316638\\$1\\$60MH\\$.pdf](http://www.ksi-indonesia.org/files/1419316638$1$60MH$.pdf), tanggal 20 September 2015 pukul 13.50

(*technical supporting*) bagi mitra yang lain dalam hal kapasitas menjalankan pendekatan, tapi juga ada yang aktif membangun opini public (*public opinion building*) dan lobby para pengambil kebijakan di level pemerintah kabupaten.

Jumlah quota untuk penerima Jamkesmas, Raskin maupun BOS yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat maupun kabupaten tetap belum dapat menjangkau semua masyarakat miskin yang ada di Desa dengan dalil pendataan dan kreteri kemiskinan yang digunakan dalam pendataan senantiasa *debatable*, sehingga terjadi ketidakpuasan warga terhadap program tersebut, termasuk atas kualitas layanan yang tidak memuaskan pada saat implementasinya. Dalam hal RASKIN, masih banyak warga miskin di desa yang tidak terdata sebagai penerima RASKIN, padahal secara social-ekonomi kondisinya sama dengan warga lain yang terdata. Maksud pemerintah melalui program RASKIN untuk meningkatkan kesejahteraan sekaligus mengentaskan kemiskinan justru semakin jauh api dari panggung, karena dalam implementasinya di Lapangan, terkadang pemerintah desa sebagai ujungtombak berhadapan langsung dengan warga mengambil jalan aman, yaitu membagi ulang RASKIN yang diterima sesuai jumlah warganya dan didistribusikan secara merata taanpa proses pemilahan dan pendataan antara miskin dan mampu.

Hal yang sama juga terjadi pada aspek JAMSKESMAS, quota yang disediakan jauh lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah warga yang pantas dan layak menerimanya. Namun khusus bidang Jamkesmas, pemerintah Daerah tidak dapat meredesian dan melakukan pembagian merata untuk semua warga miskin sebagaimana kasus RASKIN, kecuali pemerintah daerah memberikan pelayanan kesehatan pada masyarakat Miskin non quota JAMKESMAS dengan syarat mendapatkan Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) dari Pemerintah desa. Dasa Bos yang langsung diterima oleh pihak sekolah dianggap kurang, maka dibikin sekema melalui Bantuan Siswa Miskin (BSM), dengan catatan tidak semua siswa miskin dapat menikmati atau menerimanya, melainkan hanya

diperuntukkan bagi yang dapat menunjukkan SKTM kepada pemerintah melalui kepala sekolahnya.³³

Banyaknya bantuan sosial oleh pemerintah kepada masyarakat secara tidak langsung juga mensyaratkan intennya hubungan masyarakat atau penduduk dengan pemerintah, terutama untuk melengkapi berkas atau persyaratan administratif yang dibutuhkan untuk dapat mengakses bantuan. Apapun jenis bantuannya, maka mensyaratkan kepada masyarakat penerimanya untuk memiliki KTP dan turunannya seperti kartu keluarga (KK) dan termasuk Akte Kelahiran anak. Tanpa dokumen ini, maka beberapa program pemerintah untuk masyarakat miskin tidak dapat diakses oleh masyarakat miskin. Sementara biaya untuk membuat dokumen-dokumen persyaratan tersebut dipandang cukup mahal oleh masyarakat miskin, ditambah dengan alur, prosedur pelayanan yang tak menentu sehingga membutuhkan biaya tinggi dari sisi cost, waktu dan tenaga dan bahkan terkesan diskriminatif.³⁴

Menurut Yuli, pada tahun 2006-2008 Pemerintah Lombok Barat memiliki kebijakan yang maju mundur soal prosedur pembuatan KTP, dimana sebelumnya ada pendelegasian wewenang oleh Bupati Lombok Barat ke masing-masing Camat untuk menerbitkan KTP, namun kewenangan tersebut ditarik kembali untuk disentralisir kewenangannya kepada kepala dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Lombok Barat yang berkantor di Gerung sbagai ibu kota Kabupaten.³⁵ Kebijakan ini di satu sisi dapat dipandang sepele dan wajar, namun bagi masyarakat miskin sungguh memberatkan pada sisi biaya, waktu dan tenaga. Biaya, baik ketika diterbitkan oleh Camat dengan ketika diterbitkan oleh Kepala Dinas secara resmi sama dan tidak besar, namun ongkos untuk mengurusnya berlipat-lipat mulai dari transportasi, konsumsi, dan sebagainya tanpa kejelasan waktu, sehingga mengharuskan warga yang membutuhkannya berulang-ulang

³³Disarikan dari laporan naratif mitra ACCESS periode 2004 – 2007, dokumen tersimpan di Sekretariat JMS Lombok.

³⁴Wawancara dengan Hendro Purba, Devisi Advokasi JMS Lombok, 20 September 2015

³⁵ Pelayanan Publik yang tidak maksimal dengan cost tinggi inilah yang menjadi salah satu alasan masyarakat atau warga Lombok Barat yang tersebar di 5 kecamatan di ujung utara untuk meminta memisahkan diri dari kabupaten Lombok Barat dan menjadi kabupaten Lombok Utara, disamping alasan-alasan rasional lainnya.

untuk mengeceknya. Kondisi demikian, maka mekanisme pembuatan KTP dilakukan melalui usulan permohonan dan persyaratan melalui kantor camat di setiap wilayah untuk secara kolektif diuruskan oleh pihak kecamatan ke kantor dinas kependudukan dan catatan sipil. Bagi masyarakat yang tidak mengerti prosedur apalagi tidak memiliki kenalan di kantor camat, maka akan mengalami kesulitan, sehingga muncullah “calo” pengurusan KTP dari oknum-oknum yang memanfaatkan situasi, sehingga menambah biaya semakin tinggi.³⁶

Kondisi pelayanan public bagi masyarakat miskin hampir sama pada semua bidang dan level struktur pelayanan. Bidang kesehatan misalnya, warga miskin, baik yang terdata menjadi peserta JAMKESMAS maupun tidak sama-sama belum maksimal mendapatkan pelayanan kesehatan sesuai haknya baik di level Polindes, Postu, Puskesmas maupun Rumah Sakit Umum Daerah. Hal ini disebabkan ketidaktahuan mereka tentang prosedur pelayanan dan termasuk hak-hak dan kewajibannya sebagai pasien di satu sisi dan sebagai warga Negara di sisi yang lain. Bahkan ke bank untuk mengambil “kiriman uang” dari suami atau anaknya dari Negara rantauan pun mereka harus menggunakan jasa orang lain, yang disebabkan ketidaktahuan mereka terhadap prosedur sekaligus karena tingginya rasa tidak percaya dirinya sebagai warga biasa berhadapan dengan aparatur pemerintah.³⁷

ACCESS bersama mitranya semenjak tahun 2003 di Lombok Barat menerapkan program dengan pendekatan Outcome Mapping dan ABA-AI berhasil menemukan champion-champion (kader-kader) dari warga di masing-masing desa yang awalnya menjadi “korban” pelayanan public yang tidak baik kemudian mau belajar sekaligus bertekad untuk berbagi dengan sesama warganya baik pengalaman, skill dan juga pengetahuan, khusus terkait dengan pelayanan publik bidang kesehatan. Champion-champion inilah yang mengorganisir diri mereka di masing-masing desa dengan nama Community Center (CC). Pendampingan oleh LSM, khususnya dampingan Solidaritas Perempuan (SP) di 4

³⁶ Wawancara, Yulia Nurnaning, Devisi Pelayanan Publik JMS Lombok, 18 September 2015

³⁷ Yulia Nurnaning, *ibid*

CC berhasil memberdayakan CC hingga menghasilkan output yang jelas di bidang pelayanan kesehatan dengan membuat Memorandum of Understanding (MoU) antara CC dengan Puskesmas, yaitu CC Kekerri dengan Puskesmas Penimbung, CC Nyiurlembang dengan Puskesmas Narmada, CC Ombe Baru dengan Puskesmas Kediri dan CC Sandik dengan Puskesmas Gunungsari.³⁸

Ketika ACCESS phase 1 berakhir pada tahun 2007, maka LSM yang menjadi mitra langsung ACCESS bersama organisasi warga yang terbentuk sebagai outcome program ACCESS, yaitu 10 CC berinisiatif melembagakan kerja-kerja jejaringnya demi menjaga sustainabilitas. Rencana ini didesiminasi secara luas kepada semua organisasi masyarakat yang ada di Lombok Barat, sehingga disepakati waktu pertemuan untuk pembentukan wadah, tepatnya 19 Maret 2008 di Aula Balai Diklat Koperasi NTB dilaksanakan pertemuan terbuka, sehingga disepakati terbentuknya wadah atau kelembagaan yang diberi nama Jaringan Masyarakat Sipil Lombok Barat (JMS LOBAR).

B. Kelembagaan JMS Lombok

JMS Lobar lahir sebagai refleksi atas gerakan advokasi yang dilakukan oleh NGO/CSO di Lombok Barat yang berjalan sendiri-sendiri bahkan senantiasa menjadikan pihak lainnya sebagai lawan, bukan sebagai mitra strategis, termasuk pihak pemerintah. Refleksi ini menyangkut soal redesain model, strategi dan pola gerakan dari sebelumnya vis a vis pemerintah dan vis a vis antar organisasi sipil (LMS, Ormas, Parpol, dan lain-lain) menuju ke arah yang mengutamakan kolaborasi atau berjejaring dan kemitraan kritis (*critical patnership*). Proses refleksi ini tidak terjadi dalam sekali pertemuan, melainkan membutuhkan waktu panjang, yakni semenjak tahun 2005 melalui diskusi dari meja ke meja (*round table discussion*), terutama dengan LSM yang bekerja di daerah Lombok Barat beserta kelompok atau organisasi warga dampungannya.

³⁸Solidaritas Perempuan NTB, Laporan Naratif Program ACCESS Phase I, Dokumen JMS Lombok, 2008.

Visi, misi, strategi, program dan bentuk kelembagaan JMS Lombok dibicarakan secara partisipatif melalui institusi permusyawaratan tertinggi JMS Lombok yang disebut Musyawarah Besar (MUBES). Semenjak berdirinya pada tanggal 19 Maret 2008, setidaknya JMS Lombok telah melaksanakan 2 kali MUBES, yakni MUBES pertama dilaksanakan pada tanggal 20-22 Juli 2008 yang dihadiri oleh semua pendiri baik berupa organisasi (OMS dan NGO) dan perorangan dan kedua pada tanggal 10 April 2012. Melalui MUBES pertama ditetapkan beberapa opini, strategi dan kebijakan internal JMS seperti berikut;³⁹

1. Melalui Forum Musyawarah Besarnya JMS berkesimpulan bahwa pelayanan publik yang berkualitas disertai dengan kesejahteraan yang berkeadilan sosial merupakan cita-cita dari semua institusi atau kelembagaan yang dikembangkan manusia secara kolektif, baik pada masa lalu, masa kini maupun yang akan datang, termasuk Kabupaten Lombok Barat. Dan untuk mewujudkan cita-cita tersebut, JMS menetapkan dua persyaratan utama. **Pertama;** adanya warga yang mandiri, kritis dan terorganisir yang akan menjadi kekuatan control dan pressure bagi para pemberi layanan publik. **Kedua;** adanya pemerintah yang memiliki komitmen untuk mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas serta memberikan ruang yang terbuka bagi turut sertanya seluruh komponen masyarakat dalam pembangunan sesuai peran dan kapasitas masing-masing.
2. Sebagai salah satu simpul kelompok masyarakat kritis dan terorganisir di Lombok Barat, dalam aksinya JMS harus dan telah memosisikan atau menfungsikan dirinya sebagai sharing informasi, berbagai peran, berbagi sumberdaya, belajar bersama, merumuskan kerja bersama, melakukan gerakan advokasi, khususnya untuk rakyat miskin dan perempuan di Lombok Barat⁴⁰ atau sebagai dinamisator, motivator dan fasilitator bagi pemerintah dan warga. Agenda aksi JMS pada level warga adalah melakukan pengorganisasian, pendidikan kritis warga dan penguatan kelembagaannya. Sedangkan pada level pemerintah adalah membangun kemitraan kritis (*critical partnership*) dan

³⁹ Sekretariat JMS Lombok Barat, Hasil MUBES I JMS LOBAR, JMS Lobar, 2008

⁴⁰ Statuta JMS Lombok Barat, JMS Lobar 2008

transformasi nilai. Sehingga keduanya dapat menjalankan fungsinya secara maksimal dan proporsional.⁴¹

3. Melalui Mubes ini ditetapkan eksistensi JMS Lobar sebagai wadah kolektif warga untuk kedaulatan warga Lombok Barat dalam mewujudkan kesejateraan bersama, yang dituangkan dalam beragam bentuk dokumen keputusan Mubes berupa; struktur dan pengurus JMS, Statuta JMS, Visi, Misi, Prinsip/nilai dan agenda JMS Lombok.
4. Visi JMS Lombok adalah terwujudnya sistem pemerintahan local yang demokratis, partisipatif, transparan, akuntabel dan berpihak kepada rakyat serta terwujudnya organisasi masyarakat sipil yang demokratis, partisipatif, transparan, akuntabel dan mandiri. Kemudian visi ini dijabarkan lagi dalam beberapa misi, yaitu; (a) Mendorong terbukanya ruang partisipasi bagi seluruh rakyat dalam setiap tahapan proses pembangunan (b) Melakukan pengorganisasian dan pendidikan kritis kepada rakyat (c) Memperjuangkan keberpihakan anggaran kepada rakyat (d) Membangun komunikasi multi-pihak dan opini tentang urgensi pembangunan yang partisipatif, transparan, akuntabel dan berpihak kepada rakyat (e) Membangun kemitraaan dengan eksekutif dan legislative. Visi dan misi ini akan diwujudkan dalam kerja-kerja nyata dengan tetap mempromosikan dan mempraktikkan prinsip dan nilai-nilai berupa; Partisipasi, Kesetaraan, Kolektif, Transparansi, Mandiri, Akuntabel dan Kemandirian.

Sedangkan MUBES II JMS Lombok yang dilaksanakan pada tanggal 10 April 2012 merupakan forum lanjutan dari MUBES I sehingga eksistensi fungsi, visi dan misi sebagai hasil Mubes I tetap dipertahankan, melainkan MUBES II menetapkan beberapa hal strategis dan teknis lainnya seperti,⁴² 1) Keanggotaan JMS bersifat terbuka sehingga bertambah maupun berkurang, 2) Coverage

⁴¹ Posisi dan eksistensi JMS yang demikian sejalan dengan konsep *Amr ma'ruf nahy munkar* yaitu JMS telah memposisikan dirinya sebagai sekelompok warga terorganisir (*khaira ummah*) dan kelompok elite menengah (*ummatan wasata*) yang pada level warga melakukan "*ta'muruna bi al-ma'ruf*" dan e level pemerintah mengerjakan "*tanhauna 'an al-munkar*", lihat Jumarim,dkk, *Membedah Jantung Negara (Panduan Dakwah Untuk Kelompok Mustadh'afien)*, Mataram, DPA NTB; 2007,hlm.ii

⁴² Sekretariat JMS Lombok, Hasil MUBES JMS II, JMS Lombok, 2012

(cakupan) kerja dan perhatian JMS meluas ke semua kabupaten/kota di Pulau Lombok, sehingga anggota pun bertambah. 3) Nama JMS yang semula adalah JMS Lombok Barat berubah menjadi JMS Lombok guna mengakomodir perkembangan jumlah anggota dan luas wilayah cakupan kerja. 4) Perubahan personalia kepengurusan JMS Lombok dan 5) perubahan pendekatan kelembagaan, dari sebelumnya hanya menjadi wadah komunikasi dan sharing informasi tanpa menjadi kelembagaan yang independen, maka demi kepentingan teknis, kelembagaan JMS Lombok dilegalkan melalui akte notaries, sehingga menjadi independen terutama dalam hal mengakses hibah, bantuan dan ataupun program dari pihak manapun.⁴³

Prinsip dan Nilai-Nilai Yang Menjadi Komitmen JMS Lombok

JMS Lombok merupakan salah satu organisasi yang memiliki komitmen besar dalam mempromosikan nilai-nilai inti demokrasi baik di internal organisasinya maupun kepada organisasi lain yang berhubungan dengannya (mitra), sampai saat ini JMS Lombok secara konsisten menciptakan berbagai ruang di internal organisasinya, di antaranya diskusi-diskusi, arisan, rapat-rapat dan kampanye media untuk menginternalisasi nilai-nilai inti demokrasi serta memanfaatkan berbagai ruang yang tersedia di berbagai organisasi dan kelompok organisasi lain untuk melakukan hal yang sama.

Gerakan mempromosikan nilai-nilai inti demokrasi ini akan berkonsekuensi kepada terjadinya refleksi dan perubahan keorganisasian. JMS Lombok mempunyai komitmen yang besar terhadap refleksi dan perubahan keorganisasian ini serta mendorong organisasi lain yang --selama ini-- berhubungan dengan JMS Lombok untuk memiliki komitmen yang sama, sampai saat ini berbagai organisasi yang terlibat dalam berbagai kerja dengan JMS

⁴³ Yang dimaksudkan dengan JMS yang tidak independen adalah JMS tidak independen dalam hal menerima bantuan hibah, bantuan social maupun pemberian program/proyek lainnya untuk kepentingan gerakan dan termasuk mengelola segala bentuk pemeberian, melainkan harus melalui salah satu lembaga anggotanya yang berbadan hokum melalui penunjukkan mekanisme musyawarah. Namun, mengingat masing-masing lembaga juga konsern mencari sumber pendanaan dan mengelolanya secara independen, maka JMS Lombok diputuskan menjadi kelembagaan indepen yang dilegalkan menjadi Perkumpulan yang berbadan hokum atau Akte Notaris. (Wawancara, Suhaimi, Sekretaris Jenderal JMS Lombok, 20 September 2015)

Lombok masih menunjukkan komitmen tersebut. Dalam kerangka itu, JMS Lombok mendorong isu *Democratic Local Governance* (DLG) sebagai isu bersama melalui penajaman konsep dan rencana aktualisasinya baik secara bersama maupun mandiri di tingkat organisasi masing-masing menurut kapasitas lembaganya. Dengan demikian, DLG menjadi bagian penting dalam memperjuangkan hak-hak dasar warga.⁴⁴

Konsern kerja dan Pencapaian Kinerja JMS Lombok

Program Kerja JMS Lombok secara garis besar terdiri dari 3 bentuk, yaitu: (1) Peningkatan kapasitas anggota atau berbagi pengetahuan, pengalaman dan keterampilan atau pendidikan internal berupa; (a) diskusi reguler, tematik dan analisis media (b) pelatihan-pelatihan, baik sendiri maupun melalui jaringan di level nasional (2) Distribusi pengetahuan dan informasi melalui media berupa asset social yang dimiliki JMS Lombok seperti (a) forum arisan antar anggota (b) Gawe rapah atau acara adat dan agama (d) Musyawarah besar organisasi (3) Advokasi kebijakan publik untuk semua sektor berbasis keluhan dan aduan warga, antara lain bidang pendidikan, kesehatan, administrasi kependudukan, ekonomi dan sebagainya.⁴⁵

Dari beberapa program kerja tersebut dibreakdown menjadi proyek/kegiatan JMS Lombok sehingga memiliki efek maksimal terutama dalam membangun *engagement* (kemitraan) dengan pemerintah berupa lahirnya beberapa bentuk kebijakan, aksi berkesinambungan, komitmen dan kesadaran para pihak seperti;⁴⁶

1. Pengorganisasian dan pendidikan kritis warga.

⁴⁴ Disarikan dari Ngobrol santai peneliti dalam pertemuan special JMS Lombok dalam rangka menjamu tamunya Ridwan Eddie (Volunter dari Australia untuk mendampingi JMS Lombok dalam hal pengembangan Website selama bulan Maret-Nopember 2015) bersama Suhaimi (sekjen JMS), Hendro Purba (Devisi advokasi), Raden Rais (presidium JMS) dan Yuni Riawati (manager program JMS) dan di Lesehan Dakota Mataram, tanggal 25 Oktober 2015

⁴⁵ Disarikan dari program kerja JMS Lombok Barat dan JMS Lombok, Materi Mubes I dan Mubes II JMS, Sekretariat JMS, 2015

⁴⁶ JMS Lobar, Laporan pertanggungjawaban JMS Lobar dalam MUBES II, JMS Lombok, 2012

- (a) Pengorganisasian dan pendidikan kritis di level desa pertama-tama dilakukan oleh beberapa LSM –yang menjadi mitra ACCESS dan kemudin menjadi pendiri dan anggota tetap JMS Lombok—dengan menggunakan ABA-AI. Outcome dari kegiatan ini adalah terbentuknya Community Center (CC) di beberapa desa. Kader-kader CC difasilitasi oleh JMS Lombok dalam hal penguatan kapasitas sehingga mereka menjadi garda depan dalam merekam isu yang berkembang dan problem warga yang terjadi untuk didampingi sekaligus diolah bersama guna menemukan solusi terbaiknya. Dengan memperkuat kapasitas Community Center (CC), maka kader-kader CC bersama warga berhasil membangun MoU dengan 6 Puskesmas/Postu di 6 Kecamatan untuk perbaikan kualitas layanan publik di unit layanannya. Community Center (CC) adalah salah satu bentuk dan nama organisasi warga yang dibentuk dari, oleh dan untuk warga di Lombok Barat untuk mengawal terwujudnya pelayanan publik yang berkualitas. Aktivis CC terdiri dari kaum laki dan perempuan di Desa dengan beragam profesi; Ibu rumah tangga, mantan TKW, Buruh, tukang, petani dan sebagainya. Namun atas pengalaman mereka sendiri atau keluarganya yang pernah menjadi korban pelayanan publik yang masih diskriminatif dan biaya tinggi di Lombok Barat. Dengan penuh kesadaran mereka bersedia melauangkan waktu untuk berkumpul, belajar, menerima pengaduan hingga mendampingi masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas. Bahkan mereka berhasil membangun MoU dengan pihak Puskesmas di 6 Kecamatan di Lombok Barat untuk memperbaiki pelayanan di Puskesmas.
- (b) UU no. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang mengamanatkan adanya maklumat warga sebagai bentuk kongkrit dari substansi UU pelayanan public, yakni menekankan pelembagaan partisipasi warga. Sekjen JMS Lombok mengatakan bahwa “sebaik apapun kebijakan tentang pelayanan publik, apabila tidak disertai oleh kontrol warga, maka

prakteknya tidak akan maksimal”.⁴⁷ Oleh karena itu, JMS Lombok terus melakukan strategi *amar ma'ruf nahi mungkar* dalam proses advokasi pelayanan publik. *Amar ma'ruf nahi mungkar* yang dimaksudkan JMS Lombok adalah melakukan kerja-kerja pendidikan kritis dan pengorganisasian kepada warga (*amar ma'ruf*) dan sekaligus membangun pola koordinasi yang bersifat kemitraan kritis (*critical patnership*) dengan pemerintah sebagai pemberi layanan, agar mereka tetap konsisten dalam menjalankan perintah peraturan perundang-undangan dan amanat rakyat (*nahi mungkar*). Sampai saat ini sudah terbentuk banyak organisasi warga yang proses pembentukannya dari, oleh dan untuk warga itu sendiri. JMS Lombok hanya memfasilitasi distribusi pengetahuan, keterampilan dan informasi.⁴⁸

- (c) Penguatan kapasitas kader CC berdampak pada tercapainya beberapa perubahan positif antara lain; warga mulai mampu mengorganisir diri dengan mengidentifikasi permasalahan yang dihadapinya sekaligus memahami alur, prosedur pelayanan dan struktur pemberi layanan. Community Center (CC) adalah salah satu bentuk dan nama organisasi warga yang dibentuk dari, oleh dan untuk warga di Lombok Barat untuk mengawal terwujudnya pelayanan publik yang berkualitas. Aktivis CC terdiri dari kaum laki dan perempuan di Desa dengan beragam profesi; Ibu rumah tangga, mantan TKW, Buruh, tukang, petani dan sebagainya. Namun atas pengalaman mereka sendiri atau keluarganya yang pernah menjadi korban pelayanan publik yang masih diskriminatif dan biaya tinggi di Lombok Barat. Dengan penuh kesadaran mereka bersedia meluangkan waktu untuk berkumpul, belajar, menerima pengaduan hingga mendampingi masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas. Community Center yang menjadi anggota JMS Lobar

⁴⁷ Wawancara, Suhaimi, 25 September 2015

⁴⁸ Wawancara, Hendro Purba, Devisi Advokasi dan pengorganisasian JMS, 25 September

sudah berhasil membangun MoU dengan 6 Puskesmas/Postu di 6 Kecamatan untuk perbaikan kualitas layanan publik di unit layanannya.⁴⁹

2. Membangun Kemitraan Kritis (Critical Enggement) Dengan Stakeholder. JMS Lombok banyak menerima kasus yang dihadapi warga melalui buku aduan warga di masing-masing forum warganya. Pertemuan rutin JMS Lombok dengan kelompok warga semakin memperkaya fakta-fakta pelayanan publik yang diberikan oleh aparat pemerintah, baik yang berkualitas maupun yang masih diskriminatif. Sesuai dengan fungsinya, maka JMS Lombok melanjutkan semua bentuk temuan warga di setiap desa ke pihak pemerintah di Level kabupaten. Beragam strategi ditempuh oleh JMS Lombok; hearing, policy brief, audiensi dan membangun opini publik. Karena JMS Lombok tidak semata-mata menjadi “tukang kritik” kepada pemerintah, melainkan juga memberikan apresiasi kepada bentuk-bentuk pelayanan publik yang dirasakan berkualitas oleh masyarakat untuk terus dipertahankan, maka Pemerintah kabupaten Lombok Barat memberikan kepercayaan kepada JMS Lombok dengan senantiasa dilibatkan dalam berbagai forum publik dan perumusan kebijakan publik. Pola hubungan JSM Lombok dengan pemerintah Lombok Barat yang senantiasa kritis-objektif; menyampaikan fakta-fakta pelayanan publik yang tidak baik untuk diperbaiki dan sekaligus memberikan apresiasi atas kebijakan atau tindakan aparat pemberi layanan publik yang baik untuk terus ditingkat, dapat disebut sebagai kemitraan kritis (*critical patnership*). Forum-forum yang dimanfaatkan JMS Lombok guna mewujudkan kemitraan kritisnya dengan stakeholder antara lain Gawe Rapah Warga.⁵⁰ Gawe rapah dikemas menjadi forum modern dengan sangat sederhana, namun pelaksanaannya sangat partisipatif oleh warga dengan melibatkan semua pihak di dalamnya. Tema-tema yang diangkat disesuaikan dengan top issu yang dihadapi oleh warga dalam kurun waktu tertentu.⁵¹

⁴⁹ Wawancara, Yuni Riawaty, Manager Program JMS, 18 September 2015

⁵⁰ Gawe Rapah Warga adalah Forum permusyawaratan tertinggi dalam komunitas Sasak guna menyelesaikan persoalan yang melibatkan semua pihak dengan mengambil keputusan yang dapat diterima semua pihak. Jumarim (ed), *Gawe Rapah Warga – JMS Lombok Barat*, Access, Jakarta, 2010, hal. 15

⁵¹ Wawancara, Raden Muhammad Rais, Presidium JMS Lombok, 25 September 2015

Semenjak berdirinya tahun 2008, JMS Lombok telah melaksanakan 2 kali Gawe Rapah Warga. Pertama dilaksanakan tahun 2009 di PBM Gunungsari dengan mengangkat tema “complain warga atas pelayanan public”.⁵² Kegiatan ini didesain dengan menghadirkan semua unit dan pejabat pemberi layanan publik dan warga mengadukankan semua persoalan yang dihadapinya. Gawe Rapah Warga pertama menghasilkan kesepakatan antara JMS Lombok (saat itu) dengan Pemerintah kabupaten Lombok Barat yang dikenal dengan “Piagam Bale Kuwu”.⁵³ Ada empat poin kesepakatan dalam **Piagam Bale Kuwu**, yaitu; 1) Perencanaan dan penganggaran daerah harus partisipatif, transparan, akuntabel dan berpihak kepada masyarakat miskin serta perempuan. 2) Informasi dan dokumen publik daerah harus dikelola secara sederhana, mudah dan murah sesuai amanat UU No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. 3) Pelayanan publik harus berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur; dan 4) Masyarakat miskin, perempuan dan kelompok rentan tidak boleh diperlakukan diskriminatif dan harus menjadi *maenstreaming* pembangunan.⁵⁴ Gawe Rapah Warga kedua dilaksanakan pada tahun 2012 di Pondok Pesantren – Ishlahuddiny Lombok Barat dengan mengangkat tema “Kolaborasi Parapihak Dalam Menjawab Problem Administrasi Kependudukan di Lombok Barat”. Forum ini dilaksanakan oleh warga secara partisipatif dengan menjadi isu administrasi kependudukan sebagai sentral topic, sehingga menghadirkan lebih banyak stakeholder antara lain tokoh adat, tokoh agama, pemerintah Lombok Barat, Kementerian Agama dan termasuk Pengadilan Agama. Kegiatan gawe rapah dua membuahkan hasil kesepakatan para pihak; Bupati Lombok Barat, Pengadilan Giri Menang, Kantor Kementerian Agama Lombok Barat dan

⁵² Wawancara, Raden Muhammad Rais, Panitia Gawe Rapah Warga I dan Presidium JMS Lombok, 25 September 2015

⁵³ Piagam “Bale kuwu” merupakan kesepakatan warga dengan pemerintah Lombok Barat yang diwujudkan dalam bentuk dokumen atau setara dengan posisi maklumat bupati dan warga Lombok Barat sebagai buah dari hasil Gawe Rapah Warga Pertama yang dilaksanakan di dusun Bale Kuwu – Gunungsari, Baca; Jumarim (ed), *Gawe Rapah Warga – JMS Lombok Barat*,hal. 20.

⁵⁴ Dokumentasi, Naskah Piagam Bale Kuwu, dikutip di sekretariat JMS Lombok tanggal 18 Septeber 2015. Lengkapnya dapat dibaca pada Jumarim (ed)...*Gawe Rapah Warga – JMS Lombok Barat*.....hal. 20-28.

JMS Lombok untuk menyelesaikan administrasi kependudukan warga miskin melalui program Isbat Nikah.⁵⁵

C. JMS Lombok dan Program Fasilitasi Isbat Nikah

Kerja-kerja jejaring yang berbasis pada organisasi warga yang dikemas dan diorganisir oleh Jaringan Masyarakat Sipil (JMS) Lombok mampu menangkap semua gejala dan keluhan warga sampai keluhan-keluhan warga yang tak disangka-sangka oleh para pihak sebagai sebuah persoalan mendasar warga, seperti keluhan terhadap keemilikan buk akte nikah. UU No. 23 tahun 2006 yang telah dirubah dengan UU no. 24 tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan secara tidak langsung memposisikan akte nikah sebagai dokumen autentik dan organik dalam mengurus semua bentuk administrasi kependudukan dan catatan sipil, sehingga dalam implementasinya banyak warga yang terkendala dalam mendapatkan akses pelayanan publik pada banyak sektor seperti pendidikan, kesehatan, bantuan modal dan bahkan layanan keagamaan sebagai dampak dari tidak adanya akte nikah.⁵⁶

Kerja-kerja jejaring JMS Lombok pasca Gawe Rapah Warga pertama tahun 2009 telah menghasilkan keberanian warga untuk mengadukan persoalannya melalui organisasi warga di desa seperti Community Center (CC). Dalam kurun waktu 2009-2011 kerja jejaring yang dibangun oleh JMS Lombok, terdapat beragam bentuk dan isu yang dikeluhkan dan dilaporkan ke JMS Lombok melalui CC-CC dari semua desa, namun yang mengejutkan JMS Lombok adalah keluhan warga atas tidak adanya akte nikah menempati rangking isu

⁵⁵ Wawancara, Yuni Riawati, Ketua Panitia Gawe Rapah Warga dan Program Manager JMS Lombok, 18 September 2015

⁵⁶ Menurut Yuni Riawati banyak program pemerintah yang pro warga miskin namun tidak dapat diakses oleh orang miskin, misalnya dalam bidang pendidikan ada Bantuan Siswa Miskin (BSM) namun syaratnya harus ada KTP orangtua, Kartu Keluarga dan Akte Kelahiran, demikian pula dalam bidang kesehatan terutama pelayanan pengobatan di PUSKESMAS ataupun Rumah Sakit. Dan problem pasling dasar yang menyebabkan masyarakat tidak dapat akses atas program layanan pemerintah tersebut adalah karena orang tua tidak memiliki akte nikah. Dengan tidak ada akte nikah, maka semua bentuk dokumen administrasi kependudukan dan catatan sipil lainnya tidak bisa dimiliki, karena syarat utamanya tidak dimilikinya, yakni akte nikah, padahal mereka sudah menikah secara sah menurut agama, khususnya agama Islam. *Wawancara*, 18 September 2015

tertinggi di Lombok Barat yang masuk ke sekretariat JMS Lombok. Oleh JMS Lombok, data ini dipandang sebagai hal urgen dan laten, sekalipun tak banyak pihak yang memperhatikannya. Itu sebabnya, JMS Lombok, pada tahun 2011 melakukan studi⁵⁷ tentang akses warga terhadap dokumen kependudukan di Lombok Barat, dan menemukan beberapa fakta, yaitu (1) bahwa ketidaktertiban administrasi kependudukan di Lombok Barat seperti tidak adanya Karu Keluarga (KK), Akte Kelahiran (AK) banyak disebabkan oleh banyaknya warga yang tidak memiliki Akte Nikah, sekalipun mereka sudah menikah, berumah tangga dan memiliki anak. Salah satu studi yang dilakukan adalah tentang akses warga terhadap Akta Nikah. (2) data tentang jumlah pasangan suami istri yang tidak/belum memiliki akte nikah sungguh mencengangkan, yakni sebanyak 2.040 pasangan yang ditemukan di 9 kecamatan dan 29 desa.⁵⁸ Biaya yang dikeluarkan warga untuk pelaksanaan akad nikah rata-rata mencapai Rp. 500.000,- sampai Rp. 1.000.000,- dengan melibatkan tokoh adat dan penghulu, padahal biaya resmi untuk pelaksanaan akad nikah di Kantor Urusan Agama dengan Akte Nikah hanya Rp.30.000,-⁵⁹ (3) Isbat Nikah jarang dilakukan secara mandiri oleh warga, kecuali yang terpaksa melaksanakannya atau dilaksanakan atas inisiatif dari Pengadilan Agama. Sebab, warga tidak mengetahui tentang prosedur Isbat Nikah, tapi juha disebabkan oleh biaya yang tinggi serta asumsi public yang masih memandang “berperkara atau berurusan dengan Pengadilan Agama” sebagai urusan negative.⁶⁰

Berdasarkan data dan aduan warga, maka JMS Lombok bersama warga menginisiasi pelaksanaan Gawe Rapah Warga II dengan mengangkat tema

⁵⁷ Menurut Suhaimi, Sekjen JMS Lombok, Studi yang dilakukan JMS Lombok tentang Akses warga terhadap dokumen kependudukan di Lombok Barat adalah studi semi ilmiah, yakni memoersiapkan instrument-instrumen pengumpulan data kemudian digunakan oleh semua kader JMS Lombok yang tersebar di 17 desa di Kabupaten Lombok Barat. Data-data dimaksud lalu diserahkan atau dikumpulkan di Sekretariat JMS Lombok untuk dikompilasi dan dianalisis lebih dalam oleh beberapa pengurus dan aktivis JMS bersama beberapa experts secara sukarelawan. Wawancara, tanggal 2 September 2015

⁵⁸ Jumlah kecamatan di Lombok Barat sebanyak 10 kecamatan dengan 230 desa dan kelurahan; BPS Lobar, Lombok Barat Dalam Angka Tahun 2014.

⁵⁹ Terkait dengan data jumlah biaya non resmi dan biaya resmi pernikahan didapatkan dari pengakuan parapihak dalam workshop “peran parapihak dalam mewujudkan Akad Nikah Yang Ber-Akte Nikah” sebagai rangkaian dari agenda Gawe Rapah Warga II di Ponpes al-Ishlahuddiny. JMS Lombok, *Laporan Pelaksanaan Gawe Rapah Warga II*, JMS, 2012.

⁶⁰ JMS Lombok, *Laporan Tahunan Sekretariat JMS Lombok Tahun 2011*, JMS, 2011

“Kolaborasi Parapihak Dalam Menjawab Problem Administrasi Kependudukan di Lombok Barat” Gawe Rapah Warga II dilaksanakan pada tanggal 10 April 2012 Di Pondok Peantren (Pompes) Ishlahuddiny – Kediri. Kegiatan Gawe Rapah Warga II dilaksanakan di Ponpes karena mengangkat tema yang menjadi issu agama juga melibatkan para pihak, khususnya kalangan agamawan yang struktural (Pengadilan Agama Giri Menang, Kementerian Agama Lombok Barat, Kepala KUA se-Lombok Barat) maupun kultural (Pimpinan Ponpes, Pimpinan Ormas Keagamaan; NU, NW, Muhammadiyah, Muslimat NU, Muslimat NW, Aisyiah). Kegiatan ini juga dirangkai dengan Workshop “peran parapihak dalam mewujudkan Akad Nikah Yang Ber-Akte Nikah”. Gawe Rapah Warga II berhasil menandatangani MoU antara JMS Lombok – Bupati Lombok Barat – Kementerian Agama Lombok Barat – Pengadilan Agama Giri Menang.⁶¹

Menindaklanjuti MoU tersebut, maka JMS Lombok pada tahun 2013 sampai 2014 mendapatkan bantuan dana hibah dari Pemerintah Kabupaten Lombok Barat untuk melaksanakan program fasilitasi Isbat Nikah. Dalam proposalnya, JMS Lombok memberi judul programnya “Mendorong Terciptanya Masyarakat Tertib Administrasi Perkawinan Di Kabupaten Lombok Barat”, dengan tujuan antara lain (1) Meningkatnya pemahaman masyarakat terhadap UU Perkawinan, (2) Masyarakat/Pasangan Suami-Istri sadar akan pentingnya Administrasi Pernikahan (Akta Nikah dan Akta Cerai), (3) Tersampaikannya prosedur, persyaratan dan cara tentang pengesahan pernikahan (Isbat Nikah), (3) Sebanyak 2.000 pasangan sumai istri di 17 Desa dari 9 kecamatan mendapatkan pengesahan perkawinannya melalui sidang isbat di Pengadilan Agama dan mendapatkan buku nikah dari KUA.⁶²

Menurut Hendro, secara garis besar progam fasilitasi isbat nikah oleh JMS Lombok di Lombok Barat dilaksanakan selama 2 tahun, yakni tahun 2013 dan tahun 2014 dalam bentuk dua tahapan yaitu tahap edukasi dan sosialisasi dan tahap pelaksanaan isbat nikah dan pengkawasan akten nikah. Semua tahapan ini merupakan satu kesatuan yang saling terkait dan mendukung dalam mendorong

⁶¹ Wawanacara, Yuni Riawaty, Ketua Panitia Gawe Rapah Warga II, 18 September 2015

⁶² JMS Lombok, *Proposal; Fasilitasi Pelaksanaan Isbat Nikah Sebagai Upaya Mewujudkan Tertib Administrasi Perkawinan di Lombok Barat*, JMS Lombok, 2013

agar warga tertib administrasi perkawinan. Hal ini dimaksudkan agar JMS Lobar tidak semata menjadi perpanjangan tangan warga untuk mengakses isbat nikah dan akte nikah, atau menjadi staf perbantuan Dinas Adminduk Lombok Barat dan KUA Lombok Barat untuk melaksanakan tugas pendataan dan penerbitan kate nikah, melainkan JMS Lombok menjadi agen strategis bagi public guna terwujudkannya tertib administrasi kependudukan secara utuh, murah dan bertanggungjawab.⁶³ Secara rinci kegiatan pada kedua tahapan ini adalah sebagai berikut,⁶⁴

Tapahan Pertama; Edukasi dan Sosialisasi

Kegiatan edukasi dan sosialisasi dilakukan oleh JMS Lombok di 17 Desa yang menyebar di 9 kecamatan yang menjadi pusat aktivitas lembaga anggota dan kader JMS Lombok di Lombok Barat. Di setiap desa yang menjadi lokasi edukasi dan sosialisasi berkumpul banyak warga di Kantor desa masing-masing yang terdiri dari semua aparat pemerintah desa, semua Kadus, pengulu desa, tokoh agama, tokoh masyarakat dan juga masyarakat umum, terutama dari kalangan pasangan suami-istri yang belum memiliki akte nikah. Topik pembicaraan dalam kegiatan ini focus pada pendidikan kritis warga tentang UU Pelayanan public, UU Adminduk dan catatan sipil serta UU perkawinan. Tujuan kegiatan ini difokuskan pada (a) adanya kesadaran kritis warga sebagai pemberi mandate sekaligus penerima layanan publik agar memahami tugas pokok dan fungsi aparat pemberi layanan public, bentuk dan jenis layanan publik, serta pentingnya pengorganisasian warga dan kesadaran kritis untuk menjadi control sekaligus mitra bagi pemberi layanan publik (b) warga memahami urgensi UU perkawinan dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berkait sebagai upaya mewujudkan keluarga yang harmonis, aman dari segala bentuk diskriminasi gender, kekerasan terhadap perempuan, anak dan lainnya dengan melegalkan perkawinan melalui kepemilikan akte nikah (c) aparat desa, termasuk semua stakeholder agar bersama-sama mendorong proses terwujudnya layanan tertib

⁶³ Wawancara, Hendro Purba, Koordinator Kegiatan, 25 September 2015

⁶⁴ JMS Lombok – Pemda Lobar, *Laporan Final Program Fasilitasi Isbat Nikah Untuk Mewujudkan Tertib Administrasi Perkawinan di Lombok Barat*, JMS Lombok, 2014

administrasi perkawinan mulai dari menikah, thalak, rujuk dan termasuk adopsi dan warisan (d) adanya data awal tentang jumlah pasangan suami-istri yang belum memiliki akte nikah termasuk perceraian yang belum ditetapkan pengadilan disertai alasan dan penyebabnya.⁶⁵

Melalui kegiatan edukasi dan sosialisasi tentang hak-hak konstitusional warga dan upaya menuju tertib administrasi kependudukan Lombok Barat, JMS Lombok menemukan fakta-fakta yang tak terduga di hampir semua desa yang menjadi lokasi, yakni antara lain; (a) banyaknya jumlah pasangan suami istri yang belum memiliki akte nikah, (b) banyaknya jumlah pasangan suami istri yang sudah status thalak (bercerai) namun rujuk lagi tanpa ada pencatatan, termasuk yang berstatus janda karena perceraian yang tidak memiliki keputusan pengadilan (c) Banyaknya Jumlah perkawinan yang tidak memiliki akte menikah disebabkan oleh (1) ada sebagian kecil pasangan suami-istri yang terdata tidak memiliki akte nikah disebabkan oleh karena menikah sebelum adanya UU perkawinan (2) tidak tersedianya buku nikah oleh KUA dan Kementerian Agama pada tahun dilaksanakannya perkawinan, sehingga warga dan petugas menjadi abai mengurusnya pada tahun berikutnya (2) kelalaian dari pihak penghulu mengurus akte nikah warga ke KUA secara langsung, padahal mereka hadir dalam prosesi akad nikah (3) memang pernikahan yang dilaksanakan oleh warga tanpa pengetahuan atau kehadiran petugas pencatat nikah, (4) karena mereka berpoligami namun tidak mendapatkan izin dari istri pertama sehingga menikah secara sirri dan tidak memiliki akte nikah. (d) Sedangkan besarnya jumlah thalak-rujuk yang tidak dicatat disebabkan ketidakpedulian warga dan pemerintah (KUA) terhadap pencatatan thalak-rujuk (e) yang menjadi penyebab banyaknya jumlah perceraian tanpa keputusan pengadilan adalah keabaiannya tokoh agama sekaligus ketidakpercayaan warga untuk bersidang di Pengadilan Agama.⁶⁶

⁶⁵ JMS Lombok – Pemda Lobar, Laporan...*ibid*, hal. 10 - 13

⁶⁶JMS Lombok – Pemda Lobar, Laporan...*ibid*, hal. 8-9. Ketidakpercayaan warga dalam bersidang di Pengadilan agama disebabkan oleh pandangan negative warga terhadap pengadilan, dimana setiap warga yang disidang di pengadilan adalah yang bersalah secara hukum, sehingga mereka jarang menempuh perceraian melalui jalur pengadilan agama, sekaligus karena disebabkan oleh pengakuan tokoh agama atas tindakan warga melakukan perceraian hanya berdasarkan fiqh yang tidak menuntut adanya keputusan pengadilan Agama sebagai bukti jatuhnya thalak atau

Setelah semua desa sasaran dilakukan edukasi secara menyeluruh, maka tahapan berikutnya kembali roadshow ke semua desa sasaran dengan sasaran yang sama namun spesifik berbicara hal-hal teknis terkait tentang isbat nikah seperti persyaratan-persyaratan yang harus dipersiapkan, prosedur dan alur yang harus dilalui dalam isbat nikah dan pengurusan akte nikah. Prosedur untuk mendapatkan akte nikah melalui Isbat nikah adalah (1) mengikuti proses sidang isbat di Pengadilan agama dengan terlebih dahulu mendaftarkan untuk Isbat nikah di Pengadilan Agama, baik atas inisiatif sendiri dengan biaya sendiri oleh warga atau secara kolektif yang difasilitasi oleh pihak ketiga; Ormas, atau organisasi maupun perorangan ke Pengadilan agama dan atau atas inisiatif dari pihak Pengadilan Agama. Proses sidang isbat bisa dilakukan di Pengadilan Agama, atau di tempat lain yang disetting seperti sauna ruang sidang di Pengadilan Agama dengan biaya yang sama ditambah uang operasional luar kantor seperti transportasi, konsumsi, dan lain-lain. (2) Mendapatkan Keputusan Sidang Isbat dari kantor Pengadilan Agama, kemudian diteruskan ke KUA untuk (3) pencatatan/registrasi sekaligus mendapatkan akte nikah.⁶⁷ Selain harus mengikuti prosedur panjang dimaksud, untuk mendapatkan akte nikah melalui isbat nikah maka diperlukan beberapa dokumen lain sebagai persyaratan seperti; NA yang dikeluarkan oleh Kepala Desa, Foto ukuran 2 x 3 sebanyak 2 lembar, Foto ukuran 4 x 6 sebanyak 5 lembar, Foto Copy KTP, Foto Copy KK dan Foto Copy Ijazah (bagi yang memiliki) yang dipersiapkan oleh pasangan suami-istri yang mau mengikuti sidang isbat.⁶⁸

Karena JMS Lombok akan menjadi lembaga yang menginisiasi dan memediasi pelaksanaan program fasilitasi Isbat nikah di Lombok Barat, maka melalui forum edukasi dan sosialisasi JMS Lombok membuka pendaftaran peserta Isbat nikah, karena JMS Lombok bersama semua stakeholder telah dapat membangun beberapa kesepakatan untuk bekerja bersama sebagai berikut;

perceraian. Wawancara dengan Bq. Zulhiatina, direktur Solidaritas Perempuan NTB, 20 September 2015

⁶⁷ Wawancara dengan Hendro Purba, Devisi Hukum JMS Lobar, 25 September 2015

⁶⁸ Wawancara, Yulia Nurnaning, PL JMS Lombok, 25 September 2015, baca juga; JMS Lombok – Pemda Lobar, Laporan...*ibid*, hal. 13 - 14

- a. Kader desa atau pegiatan CC di masing-masing desa bertugas memberikan penjelasan lebih teknis sekaligus menerima pendaftaran calon peserta dilakukan di rumah masing-masing atau di kantor despa dan atau di mana saja sesuai perjanjian. Kemudian mengantarkan berkas pendaftaran ke sekretariat JMS Lombok
- b. Sekretariat JMS Lombok menyiapkan database calon peserta isbat sambil melakukan verifikasi data sesuai persyaratan untuk selanjutnya didaftarkan ke Pengadilan Agama.
- c. Kepala desa bertugas mengeluarkan dokumen pendukung yang menjadi persyaratan yang dibutuhkan warga seperti NA.
- d. Calon peserta atau Pemohon Isbat bertugas untuk menyediakan kelengkapan persyaratan untuk pendaftaran isbat nikah berupa; NA, Foto ukuran 2 x 3 sebanyak 2 lembar, Foto ukuran 4 x 6 sebanyak 5 lembar, Foto Copy KTP, Foto Copy KK dan Foto Copy Ijazah (bagi yang memiliki).⁶⁹

Setelah mendapatkan adanya kesepakatan para pihak dan sekaligus terkuatnya data-data tentang banyaknya jumlah pasangan suami-istri yang belum memiliki akte nikah, maka JMS Lombok memberikan informasi Jumlah calon peserta yang masuk di sekretariat JMS Lombok selama tahun 2013 dan 2014 sebanyak 2760, namun setelah dilakukan proses verifikasi persyaratan dan cross check dengan lembaga kompeten --seperti KUA untuk memastikan bahwa data-data calon peserta memang tidak pernah mengurus dan atau mendapatkan Akte Nikah di KUA dengan cara menelusuri no registrasinya, kemudian diverifikasi oleh JMS sendiri melalui kader desa terkait status social (miskin atau tidak) dan juga status perkawinannya; monogamy atau poligami-- maka yang tersisa sebanyak 2756 pasangan.⁷⁰

⁶⁹ JMS Lombok – Pemda Lobar, Laporan...*ibid*, hal. 13 - 14

⁷⁰ Wawancara, Yuni Riawaty, Manager Program JMS, tanggal 18 September 2015

Tahap kedua; Isbat Nikah dan Akte Nikah

Sebelum peserta isbat nikah didaftarkan ke Pengadilan Agama Giri Menang, JMS Lombok terlebih dahulu memberitahukan status calon peserta melalui kader-kader CC agar yang dinyatakan lulus untuk menyiapkan waktu bersama pasangannya dalam mengikut sidang isbat sesuai jadwal yang akan menyusul termasuk mempersiapkan saksi-saksi, diutamakan orang yang menjadi saksi pada saat akad nikah sebelumnya. JMS Lombok mendaftarkan semua peserta yang lulus seleksi ke Pengadilan Agama Giri Menang, dan oleh PA Giri Menang kembali melakukan verifikasi berkas, tetapi semua yang lulus verifikasi di JMS Lombok juga dinyatakan lulus oleh PA Giri Menang. Hanya saja teknis sidang Isbatnya perlu dibicarakan lebih teknis terkait dengan biaya yang dibebani kepada JMS Lombok untuk PA Giri Menang sesuai peraturan yang berlaku di PA Giri Menang dengan sistem biaya berdasarkan zona atau radius.⁷¹

Perbedaan radius berkonsekuensi terhadap perbedaan biaya perkara sidang Isbat. Itu sebabnya, proses pelaksanaan sidang isbat nikah dilakukan dalam dua cara yaitu (1) di kantor Pengadilan Agama dan (2) di Kantor Desa masing-masing. Kedua cara ini maksudkan agar terjadi penghematan biaya, di mana peserta sidang isbat yang tinggal di wilayah yang masuk radius 1 dilaksanakan di Kantor PA Giri Menang, sehingga tidak mengeluarkan biaya transportasi dan konsumsi untuk majelis yang terdiri dari hakim, panitera pengganti, juru sita dan bagian umum termasuk hemat biaya penyiapan ruangan sidang. Sedangkan peserta yang berada dalam zona atau radius II dan III, maka Isbat nikah dilaksanakan di kantor desa masing-masing, namun JMS Lombok membantu biaya operasional baik operasional majelis hakim dari PA Giri Menang sesuai tarif yang berlaku maupun operasional di lokasi persidangan. Dengan demikian, maka warga lebih leluasa mendapatkan pembelajaran terutama tentang (a) membiasakan warga untuk datang ke kantor Pengadilan Agama sehingga lebih membuka kantor pengadilan

⁷¹Adapun biaya sidang isbat per radius adalah: Radius I. Biaya per perkara/pemohon adalah Rp. 221.000,- Radius II. Biaya per perkara/pemohon adalah Rp. 261.000,- dan Radius III. Biaya per perkara/pemohon adalah Rp. 301.000,-(JMS – Pemda Lobar, laporan program Fasilitasi Isbat Nikah Menuju Tertib Administrasi Perkawinan di Lombok Barat, JMS Lombok, 2015

Agama menjadi “dekat” dengan warga. Dengan tujuan warga akan mengetahui bahwa proses sidang isbat nikah berbeda dengan proses pengadilan lain sehingga anggapan wajah pengadilan yang seram, menakutkan mulai terkikis dari warga.⁷²

Pengadilan Agama Giri Menang, selain melakukan verifikasi awal berupa berkas pendaftaran, juga melakukan verifikasi faktual pada saat pelaksanaan isbat nikah; mulai dari verifikasi kehadiran pasangan calon, pernyataan kesediaan pasangan calon untuk melaksanakan isbat nikah, kehadiran dan kesediaan saksi-saksi menjadi saksi isbat dan sekaligus memberi pernyataan tentang kebenaran proses akad nikah sebelumnya. Semua proses pada saat akad nikah ditanyakan kebenarannya oleh pihak Pengadilan Agama yang menjadi Majelis Sidang Isbat, yaitu Hakim, Panitera Pengganti, Jurusita dan bagian umum.⁷³

Setelah proses sidang isbat nikah selesai dilakukan untuk 2756 pasangan I 15 Desa dalam kurun waktu 2013-2014 di Kabupaten Lombok Barat, maka yang menjadi agenda lanjutannya adalah mengurus keluarnya Putusan Isbat nikah dengan prosedur sebagai berikut; (a) satu bulan pasca sidang isbat nikah, maka Putusan Isbat nikah dari Pengadilan Agama dapat diambil ke Pengadilan Agama dengan menunjukkan bukti pembayaran biaya perkara (b) biaya yang dikenakan untuk mengambil salinan putusan pengadilan agama adalah sebesar Rp.10.000,- per putusan yang dibayarkan langsung ke bagian umum di Pengadilan Agama (c) salinan putusan dapat diambil oleh salah satu pasutri atau diwakilkan dengan membawa persyaratan tersebut (d) bagian umum akan meminta tandatangan dari pengambil putusan salinan dalam buku registrasi.⁷⁴ Selanjutnya, berbekal Keputusan Pengadilan Agama, maka untuk mendapatkan buku Akte Nikah warga membawa keputusan Pengadilan Agama tersebut ke KUA disertai berkas kelengkapan persyaratan lainnya seperti Foto ukuran 2 x 3 sebanyak 2 lembar, Foto ukuran 4 x 6 sebanyak 5 lembar, Foto Copy KTP, Foto Copy KK dan Foto

⁷² seperti; uang saku untuk hakim, sewa mobil bagi petugas PA yang turun melakukan sidang isbat nikah ke desa, Konsumsi untuk hakim dan peserta isbat nikah (bagi yang melakukan sidang isbat di Pengadilan Agama), kebersihan aula desa, transport bagi warga untuk ke kantor Pengadilan Agama untuk mengikuti sidang isbat.

⁷³ Wawancara, Hendro Purba, Koordinator Devisi Hukum JMS, 24 September 2015

⁷⁴ Wawancara, Hendro Purba, Koordinator Devisi Hukum JMS, 24 September 2015

Copy Ijazah (bagi yang memiliki).⁷⁵ Oleh pihak KUA akan melakukan verifikasi dan bila lengkap semua persyaratannya maka dilakukan registrasi dalam buku induk untuk selanjutnya menunggu sampai keluarnya buku akte nikah. Waktu keluarnya buku Akte Nikah di KUA tidak bisa didapatkan kepastian, karena berdasarkan pengalam yang dilakukan oleh Hendro Purba selama mendampingi warga peserta Isbat untuk mengurus buku akte nikahnya di KUA bahwa waktu keluarnya buku akte nikah sangat tergantung dari ketersediaan buku Akte Nikah di KUA dimaksud, bila tersedia maka langsung diproses dan kelaur dalam 1 kali mengurus, namun bila tidak bersedia, maka menunggu sampai datangnya buku akte nikah.⁷⁶

Pada bagian akhir laporan finalnya, JMS Lombok menulis beberapa pembelajaran dan rekomendasi dari proses fasilitasi isbat nikah di Lombok Barat. Pembelajaran yang didapatkan dari program ini oleh JMS Lombok adalah (1) bahwa setelah keluarnya UU 24 tahun 2013 yang merubah UU 23 tahun 2006 tentang Adminisrasi Kependudukan, maka kepemilikan Buku Nikah bagi setiap pasangan suami-istri adalah mutlak, sebab keberadaan akte nikah menjadi pra syarat untuk mendapatkan hak-hak konstitusional yang lain termasuk pelayanan administrasi kependudukan lainnya seperti KTP, KK, Akta Kelahiran, Pasport dan sebagainya. (2) Sebaik apapun mekanisme pelayanan public untuk menuju tertib administrasi oleh Pemerintah Lombok Barat, tanpa dibarengi dengan kesadaran warga sekaligus kemitraan dengan pihak lain seperti instansi vertikal seperti Kementerian Agama dan Pengadilan Agama termasuk dengan organisasi-organisasi masyarakat, dalam hal tertib administrasi perkawinan, maka tidak akan terwujud. (3) Perkawinan akan menjadi pintu masuk segala problem social, ekonomi dan lainnya, apabila tidak diurus dan dilaksnakana sesuai aturan main oleh pihak-pihak yang terlibat. Banyaknya jumlah pasangan yang tidak memiliki akte nikah mengharuskan dilaksanakannya Isbat nikah dengan biaya dan tenaga yang cukup besar dari sisi administratif, tetapi juga dampak yang tak kalah dhasyat dari sisi social, dimana pernikahan yang tak tercatat memiliki potesi

⁷⁵ JMS Lombok – Pemda Lobar, Laporan...*ibid*, hal. 13 - 14

⁷⁶ Wawancara, Hendro Purba, 25 September 2015

terjadinya Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) yang menjadi perempuan dan anak sebagai korban utamanya. Itu sebabnya, JMS Lombok merekomendasikan beberapa hal antara lain; (1) edukasi dan sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah terhadap urgensi pencatatan perkawinan harus terus dilaksanakan sembari mewujudkan system pelayanan public yang murah, terjangkau dan berkualitas. (2) Penentuan tahun sebagai titik nol (*starting point*) jumlah pasutri yang tidak memiliki buku nikah melalui pendataan efektif melalui kelembagaan dan aparat pemerintah yang sistematis dan massif⁷⁷ untuk diselesaikan melalui Isbat nikah, kemudian adanya tindakan tegas bagi yang melaksanakan pernikahan tanpa mencatat pernikahannya sampai memiliki akte nikah, termasuk dalam hal rujuk maupun thalak, sebagaimana diatur dalam UU 23 tahun 2006 yang dirubah dengan UU 24 tahun 2013 tentang administrasi kependudukan. (3) Isbat Nikah harus dikembalikan ke spirit yang diatur dalam KHI, yakni hanya diperuntukkan bagi pasangan suami-istri yang mau bercerai di pengadilan, namun tidak bisa diproses karena tidak memiliki buku akte nikah dan atau karean pernikahannya dilaksanakan sebelum keluarnya UU no. 1 tahun 1974 tentang perkawinan. (4) apabila mengacu pada UU 24 tahun 2014 sebagai perubahan dari UU 23 tahun 2006 tentang administrasi kependudukan yang juga mengatur soal perlunya putusan pengadilan sebagai jalan alternative untuk mendapatkan akte nikah bagi pasangan suami-istri yang tidak memiliki buku akte nikah, maka KHI sebagai acuan umat Islam harus diubah khususnya yang

⁷⁷Pemerintah Lombok Barat memiliki banyak model untuk menuntaskan pendataan seperti; (a) mendorong peran aktif pemerintah desa di Lombok Barat untuk mempunyai basis data yang *up to date* / dinamis tentang data warganya termasuk data pasangan suami istri yang mempunyai Buku Nikah dengan menggunakan sistem administrasi yang mudah dan efisien yang dilakukan penyamaan proses pendataan warga tak berkte nikah dengan program pendataan untuk kepentingan up-date profile desa setiap tahun. (b) mendorong pihak instansi pemerintah daerah Lombok Barat terutama yang memiliki tugas dan fungsi pokok serupa seperti Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan (BKBPP) Lombok Barat untuk melakukan edukasi tentang urgensi kepemilikan buku nikah dan sekaligus pendataan warga tentang kepemilikan Buku nikah, sebab BKBPP Lombok Barat setiap tahun mempunyai anggaran dan tupoksi untuk program Keluarga Sejahtera. Dalam program pendataan program keluarga sejahtera oleh BKBPP setiap tahunnya memiliki form atau angket tetap, dan tinggal memasukkan 1 item pertanyaan khusus dalam angketnya tentang kepemilikan buku nikah, dan dilakukan pelatihan bagi semua Petugas Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) sebagai pelaku tetap pendataan. JMS Lombok – Pemda Lobar, Laporan final.... *ibid*, hal 50-52.

terkait dengan Isbat Nikah, namun hendaknya dipilah antara pelaksanaan menikah berdasarkan hukum agama (yakni akad nikah sesuai rukun nikah sebagaimana diatur dalam fiqh) dengan menikah berdasarkan hukum Negara. Isbat nikah melalui Pengadilan termasuk Pengadilan Agama hendaknya dipandang sebagai menikah berdasarkan hukum negara, yang fungsinya sebatas melegalkan pernikahan sebelumnya yang telah dilaksanakan secara sah berdasarkan hukum agama. Dengan demikian, maka prosedur dan alur isbat nikah hendaknya diperpendek, dipersingkat dan berbiaya murah, sehingga tidak menjadi momok yang lebih menakutkan dari proses menikah secara agama itu sendiri. (5) Perlu dibangun kesepahaman yang terus menerus kepada semua pihak bahwa Buku Nikah sangat penting bukan saja sebagai syarat untuk pengurusan Akta kelahiran tetapi juga sebagai upaya untuk meminimalisir kasus penelantaran istri dan anak.

BAB IV

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

A. Konteks Lahirnya UU Perkawinan, KHI dan Program Isbat oleh JMS Lombok

Agama Islam yang dating dan tumbuh berkembang di Indonesia (dari zaman Nusantara) adalah agama Islam yang didominasi paham Ahlussunah wal Jama'ah (ASWAJA), yaitu paham keislaman yang dalam bidang aqidah mengikuti paham imam Asy'ari dan Abu Manshur al-Maturidi, dalam bidang fiqh mengikuti mazhab Maliki, Hanafi, Syafi'i dan Hambali, dalam bidang tasauf mengikuti pemikiran imam al-Gazali dan Imam Junaid al-Baghdadi.⁷⁸ Mula-mula, dalam prakteknya, masing-masing bidang dan pemikiran memiliki penonjolan pengalaman dibandingkan satu dengan lainnya, seperti pada kelompok tertentu lebih menonjol aspek tasaufnya, baik amali maupun fikri, dan atau lebih menonjol fiqhnya dengan pemikiran syafi'iah dibandingkan pemikiran 3 imam mazhab lainnya.⁷⁹ Namun terlepas dari aliran keagamaan dimaksud, prinsipnya agama Islam, khususnya fiqh telah menjadi corak kehidupan social bagi mayoritas penduduk Indonesia, dari zaman pra kemerdekaan hingga saat ini, khususnya dalam bidang hukum keluarga.⁸⁰

Kuatnya eksistensi fiqh keluarga di Indonesia --pada semua periode-- tidak bisa dilepaskan dari peran sentral para ulama atau pemimpin agama yang sangat harismatik. Bahkan ketika Indonesia di bawah kolonial atau jajahan pedagang

⁷⁸ PBNU, Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga NU tahun 2012.

⁷⁹ Banyak ragam Islam di Nusantara dari sisi afiliasi organisasinya dan termasuk dari sisi pengalaman keberagaman dan keislamannya yang dalam sosiologi agama disebut Islam mainstream dan Islam lokal. Islam mainstream juga disebut sebagai Islam formal, puritan dan Islam wetku lime, sementara lainnya disebut islam kejawen, islam wetu telu, dan sebagainya, dan cenderung dipandang sebagai Islam sesat atau Islam yang belum sempurna. Baca; Erni Budianti, *Islam Wetu Lime vs Islam Wetu Telu*, Jogjakarta; LKiS, 2000

⁸⁰ Ketika VOC sebagai organisasi dagang sekaligus organisasi pemerintahan Belanda di Indonesia mulai berkuasa dengan cara penjajahan, mereka tak mampu menaklukkan umat Islam dari sisi mempraktikkan ajaran agamanya oleh system apapun termasuk system hukum. Itu sebabnya, mereka menetapkan bagi umat Islam untuk tetap menjalankan paham keagamaannya hususnya dalam bidang perkawinan, warisan, wakaf dan sebagainya keagamaan seperti apa yang tertera dalam kitab kuning beserta keberadaan lembaga peradilanannya. Setidaknya Belanda terus berusaha memasuki wilayah hukum keluarga Islam melalui beragam kodifikasi hukum keluarga Islam seperti Statuta Batavia, Mogroer, Perjanjian Freidger, dan sebagainya.

Belanda, peran tokoh atau pemimpin agama Islam tetap diperhitungkan, sehingga hokum atau fiqh dalam bidang keluarga tetap diterapkan oleh Belanda dengan mempertahankan beberapa bentuk peradilan agama di beberapa kawasan. Eksistensi Ulama sebagai pemimpin kultural yang kharismatik untuk memimpin penyelesaian hokum perdata khusus bidang perkawinana dan kewarisan di kalangan ummat Islam berdasarkan pada hokum-hukum fiqh yang dianut mayoritas ulama di Indoensia, baik dari zaman kemerdekaan dan terus berlanjut sampai masa kemerdekaan, baik pada zaman orde lama maupun paruh awal orde baru. Namun, seiring dengan berkembangnya tingkat pendidikan dan luasnya wawasan serta pergaulan social serta interaksi ilmiah, khususnya bagi kalangan perempuan di Indonesia, maka semenjak masa penjajahan hingga saat ini terus ada kritik-kritik terhadap beberapa aspek fiqh keluarga, baik dari sisi keadilan gender semata maupun dengan sudut pandang ushul fiqh atau ilmu-ilmu agama. Keterbelakangan yang dialami kaum perempuan di Indoensia adalah pintu masuk untuk mengkritik fiqh keluarga yang dikembangkan dan dipertahankan para Ulama. Fiqh yang membolehkan perkawinan usia dini dan bahkan memberikan kewenangan bagi orangtua untuk memaksa anaknya menikah atau dikenal dengan istilah wali mujbir dipandang sebagai salah satu penyebab keterbelakangan Indonesia, sebab keluarga yang diasuh oleh pasangan yang belum matang secara emosional, social, dan pemikiran rentan melahirkan generasi yang salah asuh dan pendidikan rendah. Demikian pula dengan hak prerogative laki-laki untuk menjadi imam dalam rumah tangga dipandang sebagai pintu masuk atau penyebab keterbelakangan perempuan di Indonesia, karena perempuan bersifat *makmuman* atau *nrimo* untuk dipaksa menikah, poligami, diceraikan atau dirujuk kembali dan seterusnya.

Melalui beragam organisasi, perempuan Indonesia telah berjuang memperbaiki haarkat dan martabat perempuan, berupa keadilan dan kesetaraan gender, baik dari masa sebelum merdeka maupun setelah kemerdekaan Negara Republik Indoensia. Tuntutan-tuntutan perempuan Indoensia ini mengalami perjuangan panjang dan akhirnya tanpa sadar tuntutananya bertemu kepentingan

dengan “Islam formalis”,⁸¹ sehingga pada tahun 1974 ditetapkan Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan oleh DPR RI. Perpaduan kepentingan ini terasa dari isi UU No.1 tahun 1974 yang ambigu; di satu sisi memasukkan kepentingan pejuang untuk keadilan dan kesetaraan gender terutama melalui pasal-pasal antara lain yang mengatur tentang (1) legalitas perkawinan melalui pencatatan dan akte nikah sebagai dokumen autentiknya (2) pembatasan usia perkawinan (3) Mempersulit poligami dan perceraian melalui persyaratan-persyaratan yang memberikan hak atau izin istri sebagai penentu dalam bidang poligami dan memberikan hak istri untuk melakukan hak gugat cerai di pengadilan, (4) adanya taklik-thalak.⁸²

Namun di sisi lain, pasal-pasal yang memberi peluang terwujudnya keadilan dan kesetaraan gender tersebut dimandulkan dengan “pasal-pasal karet” seperti penentuan sah dan tidaknya perkawinan bukan pencatatan atau akte nikah melainkan sesuai hukum agama (fiqh), dan beberapa hak-hak lelaki atau suami sebagaimana diatur dalam fiqh sama sekali tidak ada perubahan, melainkan “copy-paste” dari kitab-kitab fiqh seperti eksistensinya sebagai wali termasuk wali mujbir dan sebagai kepala rumah tangga. Pasal-pasal ini meluluh-lantahkan perjuangan kesetaraan dan keadilan gender untuk menghapus perkawinan dini dan poligami, karena dalam prakteknya banyak perkawinan tidak perlu menghadirkan Pegawai KUA⁸³ atau tidak perlu mencatat perkawinannya, melainkan cukup

⁸¹Yang dimaksudkan dengan Islam formalis adalah kelompok politik dalam umat Islam yang menginginkan agar fiqh-fiqh, terutama fiqh yang menjadi urusan penting Ummat Islam seperti fiqh keluarga dimasukkan menjadi peraturan perundang-undangan negara. Hal ini berkaitan dengan eksistensi fiqh keluarga yang senantiasa diakui Negara, sebagaimana pemerintah kolonial Belanda jugamengakui eksistensinya.

⁸² UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

⁸³ Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1975 sebagai perangkat organik Undang Undang Nomor 1 tahun 1974 secara imperatif pada pasal 10 ayat (3) menekankan keterlibatan PPN dalam

suatu perkawinan. Keterlibatan pencatat dalam suatu perkawinan kapasitasnya sebagai pegawai atau pejabat yang diangkat pemerintah dengan tugas untuk mengawasi terjadinya perkawinan dan mencatatnya

dilaksanakan atau dianggap sah apabila dilaksanakan sesuai aturan fiqh; tanpa pencatatan, pembatasan usia dan termasuk izin berpoligami.⁸⁴

Terbitnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama juga belum membawa dampak yang signifikan bagi efektifitas UU No. 1 tahun 1974 yang disebabkan masih adanya “hak pilih” bagi ummat Islam untuk menyelesaikan sengkata perdatanya dalam bidang kewarisan antara Pengadilan Agama atau Pengadilan Negeri. Pengadilan Agama, nyaris menjalankan tugas dan wewenang pokoknya hanya pada urusan perkawinan dan perceraian. Namun, setidaknya UU 7 tahun 1989 tentang keberadaan Peradilan Agama telah mendorong semangat pemerintah untuk melahirkan peraturan-peraturan yang menjadi acuan formil khusus⁸⁵ bagi Pengadilan Agama dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Kelahiran Kompilasi Hukum Islam yang terdiri dari 3 buku⁸⁶ yang secara khusus melibatkan para ulama di seluruh Indonesia dalam penyusunan dan perumusan tentu disemangati oleh lahirnya UU 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Hal ini dapat dilihat dari “pemaksaan” KHI sebagai hukum formil bagi Pengadilan Agama walaupun status hukumnya hanya berupa Instruksi Presiden (Inpres) No. 1 tahun 1999, yang dipaksakan setara dengan UU.

Buku I KHI tentang Perkawinan Islam, yang disusun khusus oleh kalangan ulama justru secara isi lebih banyak mengalami keberanjakan dari fiqh klasik, dan bahkan lebih rinci dan maju dari UU No. 1 tahun 1974, misalnya dalam beberapa hal seperti pencatatan perkawinan dan perceraian termasuk rujuk, urgensi akte nikah sebagai bukti kekuatan hukum perkawinan, eksistensi isbat nikah, taklik thalak yang menguntungkan kedua belah pihak, konsep harta bersama dalam

⁸⁴Kondisi ini dapat dibuktikan dengan jumlah data pasangan suami istri yang telah menikah yang dipandang sudah sah menurut agama namun tidak memiliki akte nikah yang ditemukan oleh JMS Lombok di Lombok Barat pada tahun 2010-2014, sehingga mendorong JMS Lombok menjadi inisiatif dan mediator pelaksanaan program Isbat Nikah di Lombok Barat tahun 2013-2014.

⁸⁵UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan adalah undang-undang yang bersifat menyeluruh bagi semua warga Negara Indonesia, sekalipun isinya lebih pantas disebut sebagai Undang-undang Perkawinan Islam, karena isi, struktur dan bahasa atau istilah-istilah teknisnya persis sama dengan isi, struktur dan istilah yang terdapat dalam fiqh-fiqh klasik khususnya bab munakahat.

⁸⁶Buku I tentang Perkawinan Islam, Buku II tentang Kewarisan Islam dan Buku III tentang Perwakapan Islam.

perkawinan. Perbedaan paling mendasar antara UU No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan dengan Buku I Kompilasi Hukum Islam tentang Perkawinan terletak pada Bab 1 tentang Dasar-Dasar Perkawinan, khususnya eksistensi pencatatan perkawinan, thalak dan rujuk dan dokumennya sebagai bukti kekuatan hukum yang paling autentik. Dalam UU No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan pada bab I tentang dasar perkawinan hanya terdiri dari 5 pasal yang secara garis besar bicara tentang makna dan tujuan perkawinan, sahnya perkawinan ditentukan oleh aturan agama masing-masing, setiap perkawinan dicatat menurut peraturan yang berlaku, azas perkawinan yang monogamy namun juga memberikan kewenangan kepada Pengadilan Agama memberikan izin kepada suami yang hendak poligami dengan memenuhi beberapa alasan yang mutlak atas penilaian Pengadilan Agama, kecuali satu persyaratan pengajuannya berdasarkan persetujuan istri.⁸⁷

Sedangkan bab I Kompilasi Hukum Perkawinan isinya lebih luas dan rinci yang terdiri dari 9 pasal meliputi; (1) makna perkawinan, (2) tujuan perkawinan, (3) penentuan sahnya perkawinan berdasarkan ayat 1 pasal 2 UU perkawinan, namun proses pencatatannya dipertegas dalam 2 pasal, yaitu pasal 5 dan 6 mencakup (a) alasan harusnya perkawinan dicatat, yakni demi terjaminnya ketertiban perkawinan bagi ummat Islam (b) pelaksanaan pencatatan harus di depan Pegawai Pencatat Nikah, sehingga berefek pada pelaksanaan perkawinan harus dilangsungkan dihadapan dan pengawasan Pegawai Pencatat Nikah dan sebaliknya perkawinan tanpa pengawasan Pegawai Pencatat Nikah dianggap tidak mempunyai kekuatan hukum (4) Kekuatan hukum perkawinan hanya dapat dibuktikan dengan Akta Nikah yang dibuat oleh Pegawai Pencatat Nikah, sehingga setiap perkawinan yang tidak dapat dibuktikan dengan akte nikah, maka harus diajukan isbat nikahnya ke Pengadilan Agama dengan syarat (a) adanya perkawinan dalam rangka penyelesaian perceraian; (b) hilangnya Akta Nikah; (c) adanya keterangan tentang sah atau tidaknya salah satu syarat perkawinan; (d) adanyan perkawinan yang terjadi sebelum berlakunya Undang-undang No.1 Tahun 1974 dan ditutup dengan kepastiana bahwa (e) perkawinan yang dilakukan

⁸⁷ UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan Bab I Pasal 1 – 5.

oleh mereka yang tidak mempunyai halangan perkawinan menurut Undang-Undang No.1 Tahun 1974; (5) pihak-pihak yang berhak mengajukan permohonan itsbat nikah ialah suami atau isteri, anak-anak mereka, wali nikah dan pihak yang berkepentingan dengan perkawinan itu. Selain soal urgensi pencatatan perkawinan, KHI pada bab I juga mengatur tegas tentang perceraian, selain cerai mati (6) hanya dapat dibuktikan dengan surat cerai berupa putusan Pengadilan Agama baik yang berbentuk putusan perceraian, ikrar talak, khuluk atau putusan taklik talak, dan semuanya dapat dimintakan salinannya kepada Pengadilan Agama apabila terjadi kerusakan atau kehilangan (7) Rujuk hanya dapat dibuktikan dengan kutipan Buku Pendaftaran Rujuk yang dikeluarkan oleh Pegawai Pencatat Nikah.⁸⁸

Dalam hal mendefinisikan perkawinan, baik UU No. 1 tahun 1974 maupun Buku I KHI, sama-sama abstrak, dimana UU no. 1 tahun 1974 mendefinisikan perkawinan sebagai ikatan lahir bathin antara seorang pria dan wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan ketuhanan Yang Maha Esa. Sedangkan KHI mendefinisikan perkawinan adalah pernikahan, yaitu akad yang sangat kuat atau mitssaqan ghalidzan untuk mentaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah dengan tujuan untuk mewujudkan kehidupan rumah tangga yang *sakinah, mawaddah, dan rahmah*. Pendefinisian yang abstrak inilah yang menunjukkan tentang ambiguitas para ulama maupun perancang Undang-Undang dalam memposisikan perkawinan ke dalam dua pembedangan fiqh; *fiqh al-ibadah* atau *fiqh al-mu'amalah*.

Pembedangan fiqh ke dua bidang besar ini berdampak pada peran mujtahid dalam pengembangannya, dimana dalam fiqh ibadah peran mujtahid sangat dibatasi, sebaliknya dalam bidang mu'alah, peran mujtahid sangat luas. Pendefinisian perkawinan dalam UU No. 1 tahun 1974 dan buku I KHI terlihat

⁸⁸Diambil dari "Kompilasi Hukum Islam di Indonesia", Direktorat Pembinaan Peradilan Agama Islam Ditjen Pembinaan Kelembagaan Islam Departemen Agama, 2001.

jelas kehendak memposisikan perkawinan dalam bidang fiqh ibadah, yang dipahami dari frase “berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” dalam UU 1 tahun 1974 dan frase “akad yang sangat kuat atau mitssaqaan ghalidzan untuk mentaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah” dalam KHI.

Membawa perkawinan ke bidang fiqh ibadah berdasarkan definisi, maka KHI jauh lebih tegas dibanding UU 1 tahun 1974, namun dalam penjabarannya KHI jauh lebih berani dan luas dalam berijtihad (mengembangkan isi fiqh berdasarkan konteks) dibandingkan dengan UU 1 tahun 1974. Tentu hal ini semakin menambah kerumitan dan ketidakjelasan baik dalam pendefinisian perkawinan maupun dalam hal pembidangan fiqh, karena prakteknya sangat bertolak belakang dengan teori dalam pembidangan fiqh baik definisi, ciri-ciri maupun peran mujtahid di dalamnya.

Semenjak tahun era reformasi tahun 1998, pemerintah Indonesia banyak sekali mengeluarkan kebijakan-kebijakan pro masyarakat miskin melalui program bantuan social dalam banyak sektor seperti (a) pendidikan berupa BOS dan BSM, (b) Kesehatan berupa Jamkesmas, Jamkesda, Jampersal, Pemberian Makanan Tambahan Siswa (PMTS), (c) ekonomi berupa Kredit Usaha Rakyat (KUR), PNPM, BLT, Raskin, Pupuk Bersubsidi dan lain-lain. Namun acap kali dipandang gagal tak kala diimplementasikan, dengan menjadikan data atau proses pendataan sebagai biang keladi kegagalan. Menjawab pendataan sebagai biang kerok kegagalan program pro rakyat, maka ditetapkan UU no. 23 tahun 2006 yang dirubah kembali dengan UU 24 tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan, diharapkan mampu menjadi awal pendataan kembali penduduk dengan proses pengadministrasian kependudukan dan catatan sipil secara rapi dan dinamis. Di samping itu, dengan tertibnya administrasi penduduk dan catatan sipil, maka akan semakin jelas, siapa masyarakat miskin di Indonesia, di wilayah mana posisi/temat tinggalnya, apa kebutuhannya dan bagaimana memberdayakannya

dan mereka tak terkendala urusan administrative lagi dalam mengakses program, bantuan dan kebijakan pemerintah.⁸⁹

Beragam kebijakan pemerintah yang tergolong pro rakyat miskin tersebut bersifat menyeluruh tanpa diskriminasi, namun akibat kebijakan lain, terkadang perempuan menjadi termarginalkan. Perempuan yang menjadi kepala keluarga tunggal jumlahnya sangat banyak di Indonesia, apalagi digabungkan dengan perempuan yang semestinya tidak menjadi kepala keluarga karena memiliki suami, tetapi kenyataannya dari sisi tanggungjawab nafkah keluarga dan sebagainya lebih dominan istri, maka jumlahnya bisa separuh dari seluruh kepala keluarga di Indonesia, namun mereka terhambat secara kebijakan untuk mengakses bantuan Pupuk Bersubsidi, Raskin, dan sebagainya karena tidak didata sebagai sebuah keluarga. Bahkan jenis bantuan pemerintah lainnya seperti Bantuan Siswa Miskin, Jamkesda, Jamkesmas, dan Jampersal penerima manfaat langsungnya adalah perempuan, namun sulit mereka menerimanya disebabkan tidak adanya atau tidak memiliki administrasi kependudukan yang menjadi persyaratannya seperti KTP, KK, dan sebagainya.

Di sinilah titik temu dan titik singgung perjuangan kaum perempuan di Indonesia antara masa lalu dan masa kini. Pada masa penjajahan dan awal kemerdekaan hingga awal orde baru, kaum perempuan berjuang menuntut perubahan banyak hal yang menjadi penyebab keterbelakangan dan ketidaksetaraan hak antara laki dan perempuan, termasuk menuntut adanya perubahan atau pengaturan doktrin keagamaan, sekalipun mereka termasuk kategori yang “tidak ahli dalam bidang agama”, sehingga lahirlah UU no. 1 tahun

⁸⁹ Hal ini sejalan dengan tujuan penyelenggaraan administrasi kependudukan yang tertuang dalam bagian penjelasan UU 23 tahun 2006 tentang administrasi kependudukan, yaitu; Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan bertujuan untuk (1) memberikan keabsahan identitas dan kepastian hukum atas dokumen Penduduk untuk setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk; (2) memberikan perlindungan status hak sipil Penduduk; (3) menyediakan data dan informasi kependudukan secara nasional mengenai Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil pada berbagai tingkatan secara akurat, lengkap, mutakhir, dan mudah diakses sehingga menjadi acuan bagi perumusan kebijakan dan pembangunan pada umumnya; (4) mewujudkan tertib Administrasi Kependudukan secara nasional dan terpadu; dan (5) menyediakan data Penduduk yang menjadi rujukan dasar bagi sektor terkait dalam penyelenggaraan setiap kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan.

1974 tentang Perkawinan. Di era reformasi, kelompok pejuang perempuan melalui jaringan Masyarakat Sipil (JMS) Lombok berusaha keras mengadvokasi kesetaraan perempuan dengan beragam strategi, termasuk melalui fasilitasi program Isbat Nikah di Lombok Barat, khususnya. Jika pejuang sebelumnya konsern mendorong perubahan melalui lahirnya peraturan perundang-ndangan yang pro rakyat miskin dan berkesetaraan dan berkeadilan gender, seperti lahirnya UU Perkawinan, kini mereka berjuang keras mendorong implementasi UU pekawinan secara konsekwen baik oleh pemerintah maupun masyarakat. Sebab, dengan lahirnya UU 23 tahun 2006 yang dirubah dengan UU 24 tahun 2013 tentang adminduk secara tegas dan jelas memposisikan Akte Nikah sebagai dokumen organik atau persyaratan mutlak bagi dokumen kependudukan dan catatan sipil lainnya.

Semangatnya tetap sama, untuk perubahan pada semua sektor, termasuk agama guna menuju kehidupan yang manusiawi, tidak diskriminatif, berkesetaraan dan berkeadilan gender. Agama dipandang oleh kelompok perjuangan ini bukan sebagai doktrin suci, melainkan sebagai pranata social yang harus berkesesuain dengan kondisi dan situasi. Mengurusi hal-hal berbau agama, seperti halnya mendorong lahirnya UU perkawinan dan atau memfasilitasi proses isbat nikah bagi warga miskin, tidak dilandasi kegelisahan sprituil, guna mendapatkan pahala dan surge, melainkan kea rah yang rasional dan emperik.

Ulama Indonesia, dalam hal pengaturan Isbat Nikah melalui Kompilasi Hukum Islam telah merumuskan secara tegas dan rinci dalam beberapa ayat (1) Perkawinan hanya dapat dibuktikan dengan Akta Nikah yang dibuat oleh Pegawai Pencatat Nikah (2) Dalam hal perkawinan tidak dapat dibuktikan dengan Akata Nikah, dapat diajukan itsbat nikahnya ke Pengadilan Agama. (3) Itsbat nikah yang dapat diajukan ke Pengadilan Agama terbatas mengenai hal-hal yang berkenaan dengan: (a) Adanya perkawinan dalam rangka penyelesaian perceraian; (b) Hilangnya Akta Nikah; (c) Adanya keterangan tentang sah atau tidaknya salah satu syarat perkawian; (d) Adanya perkawinan yang terjadi sebelum berlakunya Undang-undang No.1 Tahun 1974 dan; (e) Perkawinan yang dilakukan oleh

mereka yang tidak mempunyai halangan perkawinan menurut Undang-Undang No.1 Tahun 1974; dan ditutup dengan ayat (4) Yang berhak mengajukan permohonan isbat nikah ialah suami atau isteri, anak-anak mereka, wali nikah dan pihak yang berkepentingan dengan perkawinan itu.⁹⁰

Pasal 7 Kompilasi Hukum Islam (KHI) yang mengatur tentang Isbat nikah secara detail bukan semata-mata sebagai jalan keluar yang bersifat praktis terhadap simpangsiur penafsiran atas pasal 2 UU perkawinan, melainkan bersifat mengakar dengan memihak salah satu dari beragam tafsir dan sekaligus menutup secara formal adanya tafsir lain atas isi pasal 2 UU perkawinan. Hal ini dapat dilihat dari Bab 1 tentang Dasar Dasar Perkawinan, khususnya pasal 3 sampai pasal 6 KHI. Pasal 3 dinyatakan bahwa “perkawinan bertujuan untuk mewujudkan kehidupan rumah tangga yang sakinah, mawaddah, dan rahmah”. Tujuan perkawinan yang diungkapkan melalui kata *sakinah*, *mawaddah* dan *rahmah* masih bersifat filosofis-abstrak, namun oleh KHI diformulasikan lebih kongkrit dengan menggunakan kata “ketertiban perkawinan”. Hal ini dijumpai pada Bab I pasal 5 dan pasal 6 Kompilasi Hukum Islam. Pasal 5 menyatakan bahwa (1) agar terjamin ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam setiap perkawinan harus dicatat. (2) pencatatan perkawinan tersebut apada ayat dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang No.22 Tahun 1946 jo Undang-undang No. 32 Tahun 1954. Sedangkan pasal 6 dinyatakan bahwa (1) Untuk memenuhi ketentuan dalam pasal 5, setiap perkawinan harus dilangsungkan dihadapan dan di bawah pengawasan Pegawai Pencatat Nikah. (2) Perkawinan yang dilakukan di luar pengawasan Pegawai Pencatat Nikah tidak mempunyai kekuatan Hukum. Namun, apabila tidak dapat dibukti dengan akte nikah, maka perkawinan tersebut dapat diajukan isbat nikahnya ke Pengadilan agama, Hanya saja pengajuan isbat nikah tidak bisa dilakukan smebarangan melainkan karena bebrapa hal saja, yaitu (1) adanya perkawinan dalam rangka penyelesaian perceraian; (2) hilangnya Akta Nikah; (3) adanya keraguan tentang sah atau tidaknya salah satu syarat perkawinan; (4) adanyan perkawinan yang

⁹⁰ Kompilasi Hukum Islam di Indonesia, Direktorat Pembinaan Peradilan Agama Islam Ditjen Pembinaan Kelembagaan Islam Departemen Agama, 2001.

terjadisebelum berlakunya Undang-undang No.1 Tahun 1974 dan; (5) perkawinan yang dilakukan oleh mereka yang tidak mempunyai halangan perkawinan menurut Undang-Undang No.1 Tahun 1974;⁹¹

Fakta di lapangan, Isbat nikah dilakukan oleh Pengadilan Agama Giri Menang kepada pasangan yang memenuhi prosedur dan persyaratan formal, sekalipun menikahinya tidak mendapatkan akte nikah tetapi dilaksanakan setelah tahun 1974. Hal ini juga dimungkinkan terjadi, karena sesungguhnya KHI masih menggunakan kata-kata yang sumir pada pasal 6 ayat dua KHI, yakni “tidak mempunyai kekuatan hukum”, sebab frase ini boleh jadi sama dan bisa jadi tidak sama dengan makna “tidak sah”. Sesuatu yang bersifat dilematis untuk menyatukan hal-hal yang bersifat *transendent oriented* dengan *profane oriented*. Di satu sisi, menikah bagi sebagian kalangan Islam adalah ibadah dengan konsekwensi hukumnya sangat bergantung hitam putih pada ketentuan yang bersifat given (wahyu) dengan kondisi yang stagnan dan terbatas, sementara pada sisi yang lain menikah dimaknai sebagai interaksi social-kultural yang memiliki implikasi hukum secara organis. Pada sisi pertama, menikah hanya dinilai sebatas sah dan tidaknya berdasarkan kitab suci yang umum-universal dan atau fiqh klasik yang terikat dengan konteks di masa lampau dan timur tengah, sementara sisi kedua justru pernikahan merupakan tindakan privat namun berimplikasi public, sehingga harus diatur sedemikian rupa.

KHI khusus bidang perkawinan merupakan produk dari ijtihad progressif yang dilakukan oleh ulama Indonesia, sebab keberanjakan isi KHI dari kitab fiqh klasik jauh lebih luas dan kontekstual, baik dalam pengertian perkawinan, isbat nikah, pengadmnistrasian rujuk dan thalak termasuk soal pengaturan nafkah dan harta bersama suami-istri. Namun, melihat perkembangan sosialogis masyarakat yang semakin cuek atau abai dalam mencatatkan perkwinannya, sehingga pelaksanaan istbat nikah menjadi phenomena baru (bahkan dipandang isu politik Pailkada di Lombok Barat tahun 2012) di Lombok Barat, karena jumlah pasangan suami-istri yang menikah setelah tahun 1980 dan bahkan setelah tahun

⁹¹ Balai Diklat Keagamaan,...KHI,...*ibid*.

2000-an sangat banyak di jumpai di hamper setiap desa bahkan di kantong-kantong basis pengajian para tuan guru (ulama) di Lombok.

Bagi JMS Lombok memfasilitasi program fasilitasi isbat nikah bagi masyarakat di Lombok Barat, sam sekali tidak diresahkan oleh spirit agama untuk meng-*halal*-kan perkawinan warga sesuai tuntutan syarak atau agama atau fiqh, melainkan semata-mata karena menjadi isu pokok warga sekaligus kendala serius bagi masyarakat miskin untuk mengakses dokumen administrasi kependudukan dan catatan sipil lainnya. Dismaping karena menjadi focus isu yang diadukan warga, JMS Lombok juga memandang penting memfasilitasi program isbat nikah di Lombok Barat untuk mengabil momentum untuk melakukan pendidikan kritis warga tentang urgensi akte nikah dan control semua bentuk pelayanan public, termasuk membangun kemitraan dengan pemerintah maupun PA Giri Menang scara kritis dan sekaligus membangun opini tanding tentang eksistensi perkawinan sebagai urusan social atau mu'amalah murni, yang tidak berkaitan dengana urusan agama, terutama setelah keluarnya UU 24 tahun 2015 tentang perubahan UU 23 tahun 2006 mengenai administrasi kependudukan. Isbat nikah, hanyalah exit emergency atau pintu darurat bagi pasangan suami-istri yang sudah menikah namun belum memiliki buku akte nikah karena problem sebagaimana disebutkan di KHI, namun faktanya Isbat Nikah menjadi alternative lain guna melanggengkan pernikahan yang tidak menjamin kesetaraan dan keailan gender. Itu sebabnya, program Isbat Nikah harus segera dihentikan, karena sudah tidak relevan, sebab rata-rata pasangan suami-istri yang tidak memilik akte nikah adalah pasangan suami-istri yang menikah di setelah tahun 1974 bahkan di atas tahun 2000-an. Selain melanggar spirit Kompilasi Hukum Islam, prosedur, alur dan biaya pelaksanaan isbat nikah jauh lebih rumit, panajang dan berbiaya tinggi dibandingkan pelaksanaan menikah berdasarkan hokum agama itu sendiri. Sebagai bagian dari mekanimse menikah secara hokum ngara, maka hendaknya Isbat Nikah dapat dilaksanakan dengan prosedur, alur yang lebih mudah, cepat dan terjangkau biayanya oleh masyarakat.

BAB V PENUTUP

Salah satu sisi dari konteks kelahiran UU No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan adalah pertemuan kepentingan perjuangan panjang kelompok perempuan dan feminim lainnya yang menuntut dan mendorong adanya kebijakan yang menjamin emansipasi wanita atau kesetaraan dan keadilan gender di Indonesia dengan kelompok politik Islam yang terus mendorong proses formalisasi atau positivisasi hukum Islam di Indonesia. Namun, pada sisi lainnya, keberadaan UU No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan sesungguhnya merupakan titik kompromi antara kepentingan ummat Islam sebagai penduduk mayoritas di Indonesia dengan Negara atau Pemerintah Indonesia yang tidak menetapkan Islam sebagai dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini merupakan titik ulang atau refleksi kebijakan pada masa penjajahan yang tetap memberlakukan hukum Islam yang dijalankan ummat Islam dan lembaga peradilanannya, sebab (1) dari konten UU perkawinan merupakan “*copy paste*” dari *fiqh al-munakahat* yang dijalankan secara kultural oleh masyarakat Indonesia serta termuat dalam kitab-kitab fiqh yang terus-menerus dijadikan rujukan bagi ummat Islam di Indonesia, (2) tersirat kepentingan pemerintah dari beberapa pasal dalam UU perkawinan untuk memberikan mandat dan kewenangan kepada pemerintah untuk membentuk lembaga peradilan khusus bagi Ummat Islam, yang disebut-sebut dalam UU dengan nama Pengadilan Agama. Perlakuan umat Islam terhadap eksistensi *fiqh ahwal syakhshiyah* yang demikian ketat tanpa perubahan bahkan sama dengan bentuk *ibadah mahdhoh* lainnya, maka dapat dimengerti bahwa ummat Islam lebih memandang tata cara pernikahan sebagai fiqh yang berdimensi *fiqh al-ibadah* dari pada sebagai *fiqh al-mu’amalah*. Pasal 2 UU no. 1 tahun 1975 tentang perkawinan yang terdiri dari 2 ayat memberikan gambaran soal pengaturan 2 kepentingan sekaligus, yakni kepentingan Agama/Islam di satu sisi dan kepentingan Negara di sisi lain terhadap pernikahan. Ayat 1 pasal 2 UU perkawinan menjadi wilayah kaplingan Agama pada bidang perkawinan dengan mengatur bahwa “perkawinan dinyatakan sah apabila dilaksanakan menurut

agama dan kepercayaannya. Sedangkan kepentingan Negara/Pemerintah terhadap perkawinan terejawantahkan melalui ayat 2 Pasal 2 UU no. 1 tahun 1974 tentang perkawinan yang menyatakan bahwa “perkawinan yang sah dicatat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Apabila UU Perkawinan dianalisis dari perspektif kepentingan umat Islam vs kepentingan Negara atau Pemerintah, maka sesungguhnya UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan telah mengakomodir kepentingan Ummat Islam dan umat lainnya termasuk kelompok aliran kepercayaan untuk melaksanakan pernikahan sesuai ajaran agama dan kepercayaannya, namun di sisi lain juga mengakomodir kepentingan pemerintah untuk mengatur ketertiban administrasi warganya dengan menjustifikasi legalitas pernikahan melalui pencatatan pernikahan yang dibuktikan dengan buku atau akte nikah, pemberian peran Pengadilan Agama dalam memberikan izin poligami dan penetapan perceraian, baik cerai thalak maupun cerai gugat. Namun, apabila dianalisis dari sisi actor civil societynya, maka sesungguhnya UU No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan merupakan akomodasi pemerintah terhadap kepentingan dua kelompok social di kalangan Ummat Islam di Indonesia, yakni kelompok perempuan dan atau kelompok feminis dan kelompok elite Muslim yang pro formalisasi atau positivisasi hukum Islam. Kepentingan kelompok pertama diwujudkan melalui beberapa pasal yang dipandang memberikan afirmasi dan ruang bagi terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender, walaupun masih banyak pasal lainnya masih dipandang bias gender atau diskriminatif gender dan rentan menjadi dalil pembenar bagi terwujudnya perilaku kekerasan terhadap perempuan atau kekerasan dalam rumah tangga (KDRT), namun pada sisi lain, pasal-pasal yang dianggap bias gender dimaksud dipandang sebagai bentuk akomodasi pemerintah melalui UU perkawinan terhadap kepentingan elite Muslim yang pro formalisasi/positivisasi hukum Islam, khususnya bidang perkawinan dan kewarisan.

A. Kesimpulan

Berdasarkan temuan dan pembahasan, maka berdasarkan rumusan masalah penelitian ini, dapat diabil kesimpulan sebagai berikut;

1. Kelahiran UU No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan di satu sisi dapat dikatakan sebagai perpaduan kepentingan antara kelompok perempuan dan atau feminisme di Indonesia dengan kelompok politik simbolik umat Islam di Indonesia. Namun, dapat juga dimaknai sebagai titik kompromi kepentingan ummat Islam sebagai mayoritas yang direpresentasikan oleh Ulama dengan Pemerintah Indonesia yang tidak menjadikan Islam sebagai dasar negara. Namun terlepas dari semuanya, UU Perkawinan lahir dengan memberikan harapan besar dan kepentingan semua pihak; kepentingan kelompok perempuan diakomodir dengan beberapa pasal yang mengafirmasi perempuan menuju kesetaraan dan keadilan gender, kepentingan ulama dan politisi simbolik Islam diakomodir dengan menjadikan “isi UU Perkawinan sama persisi dengan isi fiqh munakah yang tersimpan dalam kitab-kitab fiqh ala mazham imam al-syafi’i”. Kemudian lahirnya UU 24 tahun 2013 sebagai perubahan UU 23 tahun 2006 tentang administrasi kependudukan secara tersurat maupun tersirat memposisikan Buku Akte Nikah menjadi dokumen autentik sekaligus organik bagi penerbitan dokumen kependudukan dan catatan sipil lainnya. Fakta bahwa banyak sekali jumlah pasangan suami –istri yang dijumpai sangat banyak, ada 2700-an jumlah pasangan suami-istri yang rata-rata menikah setelah berlakunya UU Perkawinan, dan menjadi fakta pada sisi lainnya, semua jenis dan bentuk program pro rakyat Miskin dari pemerintah mensyaratkan ada kepemilikan administratif kependudukan sebagai syarat mutlak, dimana Buku Akte Nikah menjadi pra syarat organik bagi pelayanan administrasi kependudukan dan catatan sipil lainnya. *(konteks kelahiran UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan sangat kompleks, sedangkan Konteks Kelahiran Kompilasi Hukum Islam (KHI) lebih singkat, fokus dari sisi fungsi, konten dan aktornya. Konteks kelahiran JMS Lombok sangat panjang, namun*

pilihan menjalankan program Isbat Nikah di Lombok Barat karena sejalan dengan visinya untuk memperbaiki tata layanan public sebagai jalan mengentaskan kemiskinan yang disebabkan oleh pelayanan yang buruk; tidak jelas biaya, waktu, prosedur serta masih diskriminatif terhadap kaum miskin)

2. Bagi JMS Lombok, pelaksanaan Isbat Nikah selama ini tidak berjalan massif, karena mengurus proses Isbat Nikah jauh lebih rumit prosedur dan alurnya, jauh lebih mahal biaya, waktu dan tenaga yang dihabiskan dibandingkan dengan menikah berdasarkan hukum agama itu sendiri. Padahal, berdasarkan UU No. 23 tahun 2006 yang dirubah dengan UU 24 tahun 2013 tentang administrasi kependudukan dan termasuk KHI jelas bahwa Isbat Nikah adalah bentuk perkawinan berdasarkan hukum negara dan tidak berkaitan kembali dengan kepentingan agama, karena fungsinya hanya untuk melegalkan perkawinan yang telah dinyatakan sah berdasarkan hukum agama sebelumnya. Dengan kejelasan posisi Isbat Nikah sebagai perkawinan berdasarkan hukum negara, maka hendaknya Prosedur, Alur, Proses sidang dan biaya persidang Isbat Nikah disederhanakan, dipermudah dan sekaligus dijadikan sebagai bentuk pelayanan publik yang patuh serta tunduk pada prinsip-prinsip pelayanan publik sesuai UU No. 25 tahun 2009.

B. Rekomendasi

Dengan memperhatikan stakeholder yang terlibat secara langsung baik dalam bentuk kewajiban dan tanggungjawab moral, budaya, birokrasi, maka penelitian ini merekomendasikan kepada pihak-pihak sebagai berikut;

1. Pemerintah baik eksekutif maupun legislative, pimpinan Ormas, Peantren dan tokoh adat hendaknya melakukan kaji ulang terhadap draft KHI yang sedang dalam proses pembahasan di tingkat pemerintah, terutama menyangkut pembahasan tentang Isbat nikah dari beberapa sisi; terutama eksistensi Isbat Nikah sebagai jalan keluar yang bersiaft darurat bagi pasangan sumai-istri yang belum mendapatkan akte nikah, sekaligus

eksistensi isbat Nikah sebagai pelaksanaan pernikahan murni berbasis hukum Negara yang diselesaikan oleh Negara, khususnya Pengadilan.

2. Kepada para pejuang haka-hak kesetaraan dan keadilan gener (KKG), khususnya di Lombok, maka harus piwai memainkana isu keadilan dan kesetaraan gender, agar wacana dimplementasiannya di kalangan elite kampus dapata memberikan didukungana fakultatif maupun yang bersifat rutin.
3. Bagi Ulama melalui Ormas Kemasyarakatan dan keagamaan baik yang didominasi laki-laki maupun perempuan agar memberikan edukasi dan sosialiasi yang rfektif bersama warga

DAFTAR PUSTAKA

- ACCESS & Bappenas RI, *Meningkatkan Pelayanan Kesehatan dengan Berbagi Pengetahuan dan Komunikasi; Sebuah Cerita Perubahan dari Lombok Barat*; Acces, 2014
- Ahmad Warson Munawwir, *Kamus Al-Munawwir, Arab-Indonesia*, (Yogyakarta, tp. 1984)
- Arief Budiman, *Pembagian Kerja secara Seksual, Sebuah Pendekatan Sosiologis tentang Peran Wanita di dalam Masyarakat*, Jakarta: Gramedia. 1981,
- Basiq Djalil, *Peradilan Agama di Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2006)
- BPS Lobar, *Lombok Barat Dalam Angka Tahun 2014*.
- Daud Ali, *Pengantar Hukum Islam dan Posisinya Dalam Tatanan Hukum Positif di Indonesia*, Jakarta, Rajawali Press, Tahun 2001
- Doyle Paul Johnson, *Teori Sosiologi Klasik dan Modern*, Diindonesiakan oleh Robert M.Z. Lawang, Jakarta, Gramedia, cet. III, 1994
- Erni Budianti, *Islam Wetu Lime vs Islam Wetu Telu*, Jogjakarta; LKiS, 2000
- Farid Masdar Mas'udi, *Islam Dan Hak-Hak Reproduksi Perempuan*, Bandung: Mizan, 1996.
- Fathurrahman Zakaria, *Mozaik Budaya Orang Mataram*; Mataram: Yayasan Sumurmas Al-Hamidy, 1998
- Gde Suparman, *Dulang 1 Perkawinan*, (Mataram: Lembaga Pembakuan dan Penyebaran Adat Sasak, 1995)
- , *Titi Tata Adat Perkawinan Sasak, Kepembayunan Lan Candrasengkala* (Mataram: Lembaga Pembakuan dan Penyebaran Adat Sasak Mataram Lombok, 1988).
- JMS Lombok – Pemda Lobar, *Laporan Final Program Fasilitasi Isbat Nikah Untuk Mewujudkan Tertib Administrasi Perkawinan di Lombok Barat*, JMS Lombok, 2014
- JMS Lombok Barat, *Laporan Naratif Program ACCESS Phase II periode 2004 – 2007 di Lombok Barat*
- JMS Lombok, *Laporan Pelaksanaan Gawe Rapah Warga II*, JMS, 2012.
- JMS Lombok, *Laporan Tahunan Sekretariat JMS Lombok Tahun 2011*,

- JMS Lombok, *Proposal; Fasilitasi Pelaksanaan Isbat Nikah Sebagai Upaya Mewujudkan Tertib Administrasi Perkawinan di Lombok Barat*, JMS Lombok, 2013
- Jumarim (ed), *Gawe Rapah Warga – JMS Lombok Barat*, Access, Jakarta, 2010,
- Jumarim, *Kelembagaan Ulama Perempuan di NTB, Laporan Penelitian pada LP2M IAIN Mataram Tahun 2014*, tidak dipublikasikan
- Jumarim,dkk, *Membedah Jantung Negara (Panduan Dakwah Untuk Kelompok Mustadh'afien)*, Mataram, DPA NTB; 2007
- Keputusan-keputusan MUBES I JMS LOBAR, JMS Lobar, 2008
- Kompilasi Hukum Islam di Indonesia, Direktorat Pembinaan Peradilan Agama Islam Ditjen Pembinaan Kelembagaan Islam Departemen Agama, 2001.
- M. Yahya Harahap, *Kedudukan Kewenangan dan Acara Peradilan Agama*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2001)
- Mansour Fakhri, dkk, *Membincang Feminisme Diskursus Gender Perspektif Islam*, Surabaya: Risalah Gusti, 1994
- Moleong, J, Lexy, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung; Rosdakarya, 2002)
- PBNU, Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga NU tahun 2012.
- Sekretariat JMS Lombok, Hasil MUBES JMS II, JMS Lombok, 2012
- Siti Hidayati Amal, *Beberapa Perspektif Feminis dalam Menganalisis Permasalahan Wanita*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. 1995
- Statuta JMS Lombok Barat, JMS Lobar 2008
- Taufiq Hamami, *Mengenal Lebih Dekat, Kedudukan dan Eksistensi Peradilan Agama dalam Sistem Tata Hukum di Indonesia*, (Bandung: Alumni, tt)
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- UU RI No. 1 tahun tentang Perkawinan
- UU RI No. 23 tahun 2004 tentang Kekerasan dalam Rumah
- UU RI No. 23 tahun 2006 yang dirubah dengan UU no. 24 tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan

LAMPIRAN-LAMPIRAN

Instrumen Penelitian

Sebagai pemandu dalam penggalian data penelitian ini, maka disusun instrument indept interviewnya sebagai berikut;

1. Kondisi Sosial Yang Mengitari Munculnya Penomena ISbat Nikah di Lombok Barat

- a. Apa kondisi social yang terjadi di Lombok Barat pada tahun 2010 – 2014 sehingga muncul penomena isbat nikah?
- b. Apa bentuk dan jenis kebijakan pemerintah baik pusat maupun daerah yang memicu munculnya phenomena isbat nikah di Lombok Barat?

2. Makna dan Urgensi Isbat Nikah Bagi Para Pihak

- a. Lembaga apa saja yang terlibat sebagai inisiator, mediator dan fasilitator pelaksanaan isbat nikah di Lombok Barat?
- b. Apa saja konsern kerja masing-masing Lembaga yang terlibat sebagai inisiator, mediator dan fasilitator pelaksanaan isbat nikah di Lombok Barat?
- c. Bagaimana pandangan Lembaga yang terlibat sebagai inisiator, mediator dan fasilitator pelaksanaan isbat nikah di Lombok Barat?
- d. Bagaimana respon dan dukungan Pemerintah Daerah, Kementerian Agama dan Pengadilan Agama Lombok Barat terhadap pelaksanaan isbat nikah di Lombok Barat?
- e. Bagaimana respon organisasi keagamaan terhadap pelaksanaan isbat nikah yang dilakukan oleh NGO non keagamaan di Lombok Barat?

Kopetensi Peneliti**Identitas umum**

Nama : Jumarim, S.Ag, MHI
Tempat&tgllahir : Sinta, Lombok Tengah, 12-31- 1976
NIP : 19761231200011006
Pangkat/gol/ruang : Lector Kepala/Pembina/IV/a
Fakultas : Ilmu Tarbiyah dan Pendidikan
Mobile Phone : HP. 081 757 62292, Email ; Jmumarmaye@gmail.com
Pendidikan terakhir : Strata Dua (S2) PascaSarjana Universitas Islam Malang,
Jurusan Studi Islam (2002)

Pengalaman penelitian terkini:

1. Tim Peneliti “Kebijakan Anggaran Yang Pro Poor dan Responsif Gender”, YPKM NTB – The Asia Foundation, 2011
2. Ketua Tim Peneliti “Kependidikan NU dan Pendidikan Ke-NU-an”, LEMLIT IAIN Mataram, 2012
3. Keadilan gender dalam hukum perkawinan sasak (studi pandangan ulama perempuan di lombok - NTB), LP2M IAIN Mataram, 2013
4. Kelembagaan Ulama Perempuan di Nusa Tenggara Barat, LP2M IAIN Mataram tahun 2014