

## Telaah Al-Siyasah Al-Ahkam Al-Usrah Terhadap UUP No. 1 Tahun 1974

**Abdur Rahman Adi Saputera**  
IAIN Sultan Amai Gorontalo  
adisaputrabd@gmail.com

### Abstrak

Hukum Islam merupakan salah satu instrument penting yang tidak dapat dibantahkan eksistensi dan keberlakuannya di Indonesia, sejarah mencatat dengan jelas bahwa kemunculannya pun tidak sekedar spontanitas begitu saja melainkan juga banyak diwarnai oleh proses arus pasang surut pergumulan politik antara intelektual Islam dan elit negara pada masanya, tidak terkecuali dengan Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang secara nota bene juga berada dalam pusaran transformasi tersebut. *Al-Siyasah Al-Ahkam Al-Usrah* atau politik hukum keluarga Islam, merupakan suatu proses pencapaian visi dan cita untuk membentuk hukum perkawinan yang bersifat "nasional", sebenarnya telah dirintis sejak tahun 1950. Pada masa lalu pembaharuan terhadap hukum perkawinan selalu menemui kegagalan berhubung subjek dan objek yang diatur hukum perkawinan berkaitan erat dengan kehidupan sosial keagamaan, yang tidak mudah untuk disatupadukan. Ini berarti pembaruan hukum perkawinan nasional harus dilakukan penuh hati-hati, sehingga tidak menimbulkan kekecewaan golongan penduduk lainnya. Pembentukan Undang-Undang Perkawinan berproses sangat panjang dan kemudian dimusyawarahkan dengan sungguh-sungguh isi Rancangan Undang-Undang tentang Perkawinan, agar dapat menampung aspirasi masyarakat dan memberikan formulasinya secara teknis yuridis, dan semuanya sekali lagi tidak terlepas dari suasana dan intervensi perpolitikan yang terjadi pada saat itu.

**Kata Kunci:** *Al-Siyasah, Al-Ahkam, Al-Usrah, UUP No 1 Tahun 1974*

### Abstract

Islamic law is one of the important instruments that cannot be denied its existence and validity in Indonesia, history clearly records that its emergence was not just spontaneity, but was also colored by the tidal process of political struggle between Islamic intellectuals and state elites at the time, not with the exception of Law No. 1 of 1974 concerning Marriage which in memorandum bene is also in the vortex of the transformation. *Al-Siyasah Al-Ahkam Al-Usrah* or Islamic family law politics, is a process of achieving the vision and aspiration to form a "national" marriage law, in fact it has been initiated since 1950. In the past renewal of marriage law has always met with failure due to Subjects and objects governed by marriage law are closely related to social and religious life, which are not easy to integrate. This means that the renewal of the national marriage law must be done carefully, so as not to cause disappointment for other groups of the population. The formation of the Marriage Law has a very long process and is then deliberated seriously with the contents of the Draft Law on Marriage, so that it can accommodate the aspirations of the people and provide a technically juridical formulation, and all this again is inseparable from the political atmosphere and intervention that occurred at that time.

**Keywords:** *Al-Siyasah, Al-Ahkam, Al-Usrah, UUP No. 1 of 1974*

## PENDAHULUAN

Pernikahan merupakan sunnatullah atau jalan hidup Rasulullah Saw, di mana Allah Swt menjadikan nya sebagai alternatif agar manusia dapat membangun sebuah keluarga yang *sakinah mawaddah warahmah* dan dapat melanjutkan keturunannya. Oleh karena itu pernikahan dianggap sebagai salah satu faktor penting dalam siklus kehidupan manusia pada umumnya di Indonesia sendiri hukum pernikahan atau perkawinan diatur dalam undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 dan di dalam kompilasi hukum Islam. Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 mendefinisikan perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dan wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Sedangkan KHI mendefinisikan perkawinan adalah akad yang sangat kuat atau *Mitssaqan Ghalidzan* untuk menaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah yang sangat dianjurkan. Berlakunya UU Perkawinan yaitu UU No. 1 Tahun 1974, terjadi perubahan fundamental terhadap kodifikasi hukum perdata barat. Karena Undang-Undang Perkawinan ini dalam pasal 66 menyatakan: “Untuk perkawinan dan segala sesuatu yang berhubungan dengan perkawinan berdasarkan atas Undang-Undang ini, maka dengan berlakunya Undang-Undang ini ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), Ordinansi perkawinan Indonesia Kristen (Huwelijk Ordonantie Christen Indonesia 1933 158), dan Peraturan-peraturan lain yang mengatur tentang perkawinan sejauh telah diatur dalam undang-undang ini, dinyatakan tidak berlaku”.

Pernyataan ini membawa pengaruh terhadap Buku I *Burgerlijk Wetboek* dimana sebagian ketentuan dalam pasal-pasal dari Buku I *Burgerlijk Wetboek* yang mengatur mengenai perkawinan dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi. Undang-Undang Perkawinan memuat kaidah-kaidah hukum yang berhubungan dengan perkawinan dalam garis besar secara pokok, yang selanjutnya ditindak lanjuti dalam pelbagai peraturan pelaksanaannya. Ini berarti Undang-Undang Perkawinan akan berfungsi sebagai “*paving*” dan “sumber pokok” bagi pengaturan hukum perkawinan, perceraian, dan rujuk yang berlaku bagi semua warga negara di Indonesia. Dengan demikian, Undang-Undang Perkawinan mengadakan unifikasi dalam bidang hukum perkawinan tanpa menghilangkan *nuances* (kebhinekaan) yang masih harus dipertahankan, karena masih berlakunya ketentuan-ketentuan hukum perkawinan yang beraneka ragam dalam masyarakat hukum Indonesia.

Dengan sendirinya Undang-Undang Perkawinan mengadakan perbedaan hukum perkawinan, yang berlaku secara khusus bagi golongan penduduk warga negara Indonesia tertentu dan itu didasarkan kepada hukum masing-masing agamanya atau kepercayaan agamanya itu. Bagi umat beragama selain tunduk pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 juga tunduk pada

ketentuan hukum agamanya atau kepercayaan agamanya, sepanjang belum diatur dalam Undang-Undang Perkawinan. Dalam kehidupan bermasyarakat, sebuah ikatan perkawinan mempunyai dampak yang luas, baik cultural, sosial maupun yuridis atau hukum.<sup>1</sup> Untuk itu, tidak salah kemudian, jika produk peraturan bisa dikatakan sebagai sebuah produk politik yang mempunyai tujuan atau nilai tertentu yang hendak disampaikan. Diantara politik dan hukum mempunyai interkorelasi yang tidak bisa dipisahkan. Politik tidak bisa dipisahkan dari hukum. dan sebaliknya, sebuah hukum tidak bisa lepas dari kepentingan politik. Diantara keduanya, tentulah ada salah satu yang paling mendominasi, dan sejauh mana intervensi politik terhadap hukum serta mekanisme politik dalam proses ratifikasi hukum Islam di Indonesia, terutama di bidang *Siyasay Ahkam Al-Ushrah*.

## **PEMBAHASAN**

### **Aransemen Definisi Politik, Hukum dan Politik Hukum**

Politik adalah (pengetahuan) mengenai ketatanegaraan atau kenegaraan (seperti pemerintahan, dasar pemerintahan): segala urusan dan tindakan (kebijakan, siasat, dan sebagainya) mengenai pemerintahan negara atau terhadap negara lain.<sup>2</sup> Sedangkan hukum adalah 1) peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat, yang dikukuhkan oleh penguasa atau pemerintah, 2) undang-undang, peraturan, dan sebagainya untuk mengatur pergaulan hidup masyarakat, 3) patokan (kaidah, ketentuan) mengenai peristiwa (alam dan sebagainya) yang tertentu, 4) keputusan (pertimbangan) yang ditetapkan oleh hakim (di pengadilan), vonis;<sup>3</sup>

Politik dan Hukum merupakan suatu tatanan dalam sistem kehidupan masyarakat. Masing-masing melaksanakan fungsi-fungsi untuk dapat menjalankan roda sistem kemasyarakatan secara keseluruhan. Secara garis besar hukum juga berfungsi melakukan social control, *dispute settlement* and *social engeneering* atau *inovation*. Sedangkan fungsi politik meliputi pemeliharaan system, fungsi kapabilitas (regulatif extractif, distributif and responsif), adaptasi (*socialization dan recruitment*), dan konversi (rule making, rule application, rule adjudication, interestarticulation and aggregation). Pada dasarnya hukum sendiri memberikan dasar legalitas bagi kekuasaan politik dan kekuasaan politik membuat hukum menjadi lebih efektif. Dengan kata lain, hukum adalah kekuasaan yang diam dan politik adalah hukum yang *in action* dan kehadirannya dirasakan serta memiliki implikasi yang besar pada kehidupan kemasyarakatan.

Hukum dan Politik memiliki kedudukan yang seimbang. Diman hukum tidak dapat dimaknai sebagai bagian dari sistem politik, demikian juga sebaliknya. Pada kenyataannya relasi

---

<sup>1</sup> Muchsin. *Masa Depan Hukum Islam di Indonesia*, cet. ke-1. (Depok: BP Iblamcet. 2004). hlm. 34.

<sup>2</sup> Kantor Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. *Kamus Besar Bahasa Indonesia; Edisi Kedua*. (Jakarta: Balai Pustaka. 1995). hlm. 780.

<sup>3</sup> Kantor Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. *Kamus Besar Bahasa Indonesia; Edisi Keempat*. (Jakarta: PT. Gramedia, 2008). hlm. 510.

hukum dan politik tidak sepenuhnya ditentukan oleh prinsip-prinsip yang diatur dalam sistem konstitusi, tetapi lebih diatur pada bagaimana elite politik dan komitmen rakyat untuk bersedia melaksanakan konstitusi tersebut sesuai dengan jiwa dan spiritnya. Politik hukum sendiri secara etimologis terdiri dari dua kata yaitu “politik” dan “hukum”, dengan runutan masing-masing teori didalamnya, seperti teori politik yang didefinisikan sebagai suatu kajian dan generalisasi dari fenomena yang bersifat politik, maka dalam arti lainnya teori politik adalah bahasan dari renungan atas : a) tujuan dari kegiatan politik, b) cara-cara mencapai tujuan itu, c) kemungkinan-kemungkinan dan kebutuhan-kebutuhan yang ditimbulkan oleh situasi politik tertentu dan d) kewajiban-kewajiban (obligations) yang diakibatkan oleh tujuan politik itu.<sup>4</sup>

Van Apeldorn, sendiri mendefinisikan Politik Hukum yaitu Politik hukum sebagai politik perundang-undangan. Politik hukum berarti menetapkan suatu tujuan dan isi peraturan perundang-undangan hanya terbatas pada hukum tertulis. Menurut Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, Pengertian Politik Hukum adalah kegiatan memilih nilai-nilai dan menerapkan nilai-nilai. Sedangkan Satjipto Rahardjo mendefinisikan Politik Hukum ialah aktivitas yang menentukan pilihan mengenai tujuan dan cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan hukum dalam masyarakat. Terakhir Mahfud MD menjelaskan bahwa politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.<sup>5</sup> Dari beberapa pengertian tersebut maka dapat disimpulkan bahwa Politik Hukum adalah sebuah sarana dari seorang penguasa dalam memenuhi visi dan tujuan negara dalam langkah menjaga keamanan, pembangunan perekonomian, ketertiban, dan menciptakan kondisi pemerintahan yang stabil dan kondusif guna mewujudkan pemerintah yang ideal.

### **Transformasi dan Arah Perkembangan Politik Hukum Islam di Indonesia**

Perkembangan kehidupan beragama dan hukum agama dalam kehidupan hukum nasional yang ada di Indonesia berpengaruh terhadap sistem politik hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila, dimana sebagai cita-cita hukum Pancasila dan undang-undang Dasar 1945 menghendaki terciptanya hukum baru di Indonesia yang sesuai dengan garis-garis besar haluan negara di bidang hukum itu sendiri, serta yang mengabdikan pada kepentingan nasional. Sebagai negara Republik Indonesia yang berdemokrasi dan menjunjung tinggi nilai-nilai agama maka hukum nasional yang berlaku dan dikehendaki oleh negara ini adalah hukum yang mampu mengakomodir dan memasukkan unsur-unsur hukum yang berlaku dalam agama pada masyarakat umumnya dan tidak memuat norma hukum yang kontradiktif antara bangunan hukum nasional

---

<sup>4</sup> Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, ( Jakarta:PT. Gramedia Pustaka Utama, 2007), hlm. 30

<sup>5</sup> Moh. Mahfud MD. *Politik Hukum di Indonesia, cet IV.* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada. 2011). hlm. 1.

dan hukum agama demi kemaslahatan bangsa itu sendiri.<sup>6</sup> Untuk melihat sejauh mana fungsi daripada peranan hukum Islam dalam tatanan pembangunan hukum nasional Maka terdapat beberapa apa fenomena yang biasanya dapat dijumpai dalam tataran praktek. Pertama, hukum Islam berperan dalam mengisi kekosongan hukum dalam hukum positif. Dalam hal ini hukum Islam diberlakukan oleh negara sebagai hukum positif bagi umat Islam. Kedua, hukum Islam memiliki fungsi sebagai sumber nilai yang memberikan kontribusi terhadap aturan hukum yang dibuat. Oleh karena aturan hukum tersebut bersifat umum, tidak memandang perbedaan agama, maka hukum Islam dapat berlaku pula bagi seluruh masyarakat Indonesia.<sup>7</sup>

Ismail Sunny, menggambarkan bahwa politik hukum sebagai suatu proses penerimaan hukum Islam diilustrasikan eksistensnta menjadi dua periode yakni pertama, periode *persuasive source* di mana setiap orang Islam diyakini mau menerima keberlakuan hukum Islam itu; dan kedua, periode *authority source* di mana setiap orang Islam menyakini bahwa hukum Islam memiliki kekuatan yang harus dilaksanakan. Dengan kata lain, hukum Islam dapat berlaku secara yuridis formal apabila dikumpulkan dalam perundang-undangan konstalasi nasional.<sup>8</sup> dalam catatan sejarah menyatakan bahwa Politik hukum pada masa Orde Baru sebagaimana yang tertuang dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) yaitu Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sejak 1973, 1978, 1983, 1988 dan 1993. Kurun waktu 1973-1988 pengembangan hukum nasional diarahkan bagi kodifikasi dan unifikasi hukum yang berdasarkan kepentingan masyarakat. Bentuk hukum tertulis tertentu dikodifikasikan dan diunifikasikan, terutama hukum yang bersifat netral yang berfungsi bagi rekayasa sosial. Demikian halnya bagi masyarakat muslim Indonesia, dimana unifikasi hukum Islam juga mendapatkan pengakuan dalam sistem hukum keberlakuan hukum nasional. Dengan adanya interaksi antara elite politik Islam (para ulama, tokoh ormas, pejabat agama dan cendekiawan muslim) dengan elite kekuasaan (*the rulling elite*) yakni kalangan politisi dan pejabat negara menjadi jalan Transformasi hukum Islam dalam bentuk perundang-undangan (*Takhrij al-Ahkâm fî al-Nash al-Qânun*).

Hal ini terlihat ketika UU tentang perkawinan diratifikasi dan di legislasikan sebagai implikasi dari peranan elite Islam cukup dominan di dalam melakukan pendekatan dengan kalangan elite di tingkat legislatif. Pendekatan konsepsional prosedur legislasi hukum Islam sebagaimana dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamimi adalah bahwa pemerintah dan DPR memegang kekuasaan di dalam pembentukan undang-undang. Disebutkan dalam pasal 5 ayat (1)

---

<sup>6</sup> Busthanul Arifin, *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional: Mengenang 65 Th.* Cet. 1, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hlm. 178-179.

<sup>7</sup> Padmo Wahjono, *Budaya Hukum Islam dalam Perspektif Pembentukan Hukum di Masa Datang*, dalam Amrullah Ahmad, et. al. (Ed.), *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional: Mengenang 65 Th.* Busthanul Arifin, S.H., Cet. 1, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hlm. 167.

<sup>8</sup> Isma'il Sunny, *Tradisi dan Inovasi Keislaman di Indonesia dalam Bidang Hukum Islam, dikutip dari Bunga Rampai Peradilan Islam di Indonesia*, Jilid I, (Bandung: Ulul Albab Press, 1997), hlm. 40-43.

UUD 1945 bahwa ,Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan dalam penjelasan mengenai pasal 5 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa kecuali executive power, Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan legislatif power dalam negara.<sup>9</sup> Atas dasar paradigma tersebut, maka DPR dapat memberikan persetujuan kepada setiap Rancangan Undang-undang yang disodorkan oleh Pemerintah. Hal ini tentu saja selaras dengan penjelasan pasal 20 ayat (1) UUD 1945, sekalipun DPR tidak wajib untuk selalu setuju terhadap semua rancangan Undang-undang dari pemerintah. Eksistensi DPR sesungguhnya bias menyumbangisihkan suatu kesepakatan dalam arti menerima atau menolak rancangan undang-undang yang dimaksud.

### **Gelombang Dinamika Politik Hukum Islam di Indonesia**

Peralihan kekuasaan dari pemerintahan Orde Lama kepada Orde Baru ditandai dengan turunnya Soekarno dari kursi kepresidenan pasca kudeta G30/S/PKI pada tahun 1965.<sup>10</sup> Dengan terjadinya peristiwa tersebut kemudian memberikan dampak pada lahirnya krisis politik yang cukup memprihatinkan dan menegangkan, hal ini terbukti dengan adanya gerakan massa yang menuntut untuk segera dilakukannya pembubaran PKI serta tuntutan pembenahan sistem politik dan pemulihan keamanan negara.<sup>11</sup> Ketetapan MPRS No, TX/MPRS/1966 rnenjadi landasan konstitusinal bagi Supersemar dan sekaligus digelar nya Sidang Umum MPRS tahun 1967 yang berhasil melengserkan kekuasaan Soekarno dari kursi kepresidenan berupa pencabutan mandat presiden oleh MPRS dalam Tap MPRS No. XXXIII/MPRS/1967. Hal ini tentu saja telah memudahkan jalan bagi Soeharto untuk naik ke pucuk kekuasaan yakni diangkat menjadi presiden berdasarkan ketetapan MPRS No.XLITI/MPRS/1968.

Kemunculan Orde Baru yang disokong oleh kaum pelajar dan mahasiswa yang tergabung dalam Kesatuan Aksi Mahasiswa Indonesia (KAMI) dan Kesatuan Aksi Pemuda dan Pelajar Indonesia (KAPPI) dengan anggotanya mayoritas beragama Islam menjadi pemicu runtuhnya pemerintahan Orde Lama karena merekalah yang menjadi ujung tombak pergerakan. Pada awal Orde Baru banyak dilakukan perubahan terhadap kecenderungan birokrasi yang tidak bertanggungjawab yang warisan dari Orde Lama. Dengan menggunakan format politik yang menitik beratkan pada poros eratnya hubungan militer dan teknokrat untuk tujuan melaksanakan pembangunan dan mewujudkan pemerintah yang lebih stabil dan kuat. Dimana pada saat itu kekuatan militer dan birokrasi dianggap sebagai mesin politik untuk dapat menata kehidupan

---

<sup>9</sup> Abdul Halim, *Peradilan Agama dalam Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2000), hlm. XII-XIV

<sup>10</sup> M. Syafi'i Anwar, *Pemikiran dan Aksi Islam Indonesia: Sebuah Kajian Politik tentang Cendekiawan Muslim Orde Baru*, (Jakarta: Paramadina, 1995), hlm. 9

<sup>11</sup> Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1990), Ke-3, hlm. 140

sosial dan politik masyarakat, sehingga Orde Baru menggunakan dua komponen tersebut sebagai pucuk kekuatan politik tunggal di Indonesia.

Adapun format politik yang tercipta antara lain: Pertama, peranan birokrasi sangat kuat karena dijalankan oleh militer setelah ambruknya demokrasi terpimpin, sehingga ia menjadi satu-satunya pemain utama di pentas politik nasional. Kedua, upaya membangun sebuah kekuatan organisasi sosial politik sebagai perpanjangan tangan ABRI dan pemerintah dalam wujud lahirnya Golkar sebagai mayoritas tunggal organisasi politik di masa Orde Baru. Ketiga, penjinakan radikalisme dalam politik melalui proses depolitisasi massa, seperti menerapkan konsep floating mass dan NKK/BKK di lingkungan pendidikan tinggi. Keempat, lebih menekankan pendekatan keamanan (*Security Approach*) dan pendekatan kesejahteraan (*Welfare Approach*) dalam rekonstruksi sosial politik; kelima, membangun dukungan warga melalui organisasi-organisasi sosial dan kemasyarakatan yang berbasis korporatis.<sup>12</sup>

Dinamisasi Islam dan politik pada masa Orde Baru sesungguhnya telah dimulai sejak Orde Baru dengan mengimplementasikan kebijakan modernisasi, di mana stigma perkembangan pola pikir dan cara pandang bangsa Indonesia serta proses transformasi kultural dan perubahan sosial lebih banyak mengadopsi apa yang pernah terjadi di negara-negara Barat. Arah titik pembangunan di Indonesia yang sebelumnya dijangkarkan ke Eropa Timur berbalik arah ke Eropa Barat dan Amerika. Pemikiran-pemikiran barat pun mulai banyak diadopsi oleh kalangan cendekiawan dan kalangan intelektual Indonesia. Sementara itu, bagi kalangan Islam modernisasi ibarat dilema karena dihadapkan kepada dua pilihan, yakni apabila mendukung modernisasi ala Orde Baru berarti sama saja mendukung Barat, sedangkan pada sisi lain, apabila menolak berarti umat Islam akan kehilangan peluang untuk dapat berperan aktif dalam program pembangunan nasional.<sup>13</sup>

Bagi islamisasi di Indonesia gaya selikungan pertautan politik yang serba provokatif dianggap bukan jalan terbaik, mengingat dalam bingkai sistem politik keormasan penduduk Indonesia tidak seluruhnya umat Islam yang dapat disatukan. Pada gilirannya, untuk tetap memainkan perannya dalam pentas politik nasional lahirlah gagasan Islam kultural sebagai jalan tengah bagi umat Islam. Paling tidak kebenaran akan pendekatan ini mulai membuahkan hasil berupa terbukanya jalan bagi umat Islam menuju islamisasi politik Orde Baru di penghujung tahun 1970-an.<sup>14</sup> Islam akhirnya berada pada posisi yang paling di marjinalkan dipentas politik nasional karena kebijakan-kebijakan politik Orde Baru hingga akhirnya melahirkan berbagai ketegangan antara Islam dan negara. Dinamika hubungan Islam dan negara pada masa Orde Baru mengalami pergeseran yang bersifat antagonistik, resiprokal kritis sampai akomodatif dan sejarah telah

---

<sup>12</sup> Affan Gaffar, *Politik Indonesia: Tradisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999), hlm. 37.

<sup>13</sup> M. Dawam Rahardjo, *Intelektual, Intelegensia dan Perilaku Politik Bangsa*, (Bandung: Mizan, 1993), hlm. 38 1-382.

<sup>14</sup> M. Syafi'i Anwar, *Politik Akomodasi Negara dan Cendekiawan Muslim Orde Baru: Sebuah Retrospeksi dan Refleksi*, (Bandung: Mizan, 1995), hlm. 32-35

mencatatkan hal tersebut, dimana relasi antagonistik (1966-1981) mencerminkan pola hubungan yang hegemonik antara Islam dengan pemerintah Orde Baru. Lahirnya konflik ideologi dan sekaligus menempatkan Islam sebagai oposisi dikarenakan peranan negara yang kuat untuk memainkan pengaruh ideologi politik sampai ke tingkat masyarakat bawah hingga telah berlawanan dengan sikap reaktif kalangan Islam pada masa itu.

Kemudian pada tahap hubungan resiprokal kritis (1982- 1985) kaum santri berupaya merefleksikan kembali cara pandang mereka dan merubah dirinya untuk kemudian memperlihatkan sisi intelektualitasnya yang lebih progresif dalam kancah politik Indonesia. Pada tahap ini opsi-opsi rasional-pragmatis telah memunculkan saling pemahaman akan kepentingan Islam dan pemerintahan Orde Baru. Dalam kurun waktu 1982-1985 mayoritas generasi muslim pada saat itu mulai menerima asas tunggal dalam landasan ideologi negara serta ormas dan orpol. Sedangkan hubungan akomodatif (1985-2000) relasi Islam dan negara terasa lebih harmonis di mana umat Islam telah masuk sebagai bagian dari sistem politik elit dan birokrasi. Pola hubungan akomodatif ini sangat terasa berupa tersalurkannya aspirasi umat Islam untuk membangun tatanan budaya, sosial, politik, dan ekonomi yang berakar pada nilai-nilai luhur agama (Islam) serta budaya bangsa yang dibingkai dalam falsafah integralistik Pancasila dan UUD 1945.<sup>15</sup> Akan tetapi, pada konteks perkembangan hukum Islam di Indonesia kesempatan umat Islam untuk mendapatkan hak-haknya pada pola hubungan antagonistik lebih tampak. Posisi umat Islam yang begitu lemah, seperti ketika merumuskan UU Perkawinan No.1 tahun 1974, aliran kepercayaan dalam Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P-4), isu ekstrim kanan, isu ras, suku, dan agama (SARA), isu kebijakan ekonomi kapitalistik dan kristenisasi. Protes umat Islam atas UUP No.1/1974 yang disusul dengan PP No.9/1975, dianggap sebagai sebuah usaha Orde Baru untuk melengserkan Hukum Islam dari akar tatanan sosial masyarakat Islam di Indonesia.

Pola hubungan yang tidak harmonis berupa konflik ideologis, muncul diakibatkan banyaknya peristiwa antara hubungan Islam dan negara pada tahap antagonistic. Jika sebelumnya pada masa Orde Lama Islam lebih nampak menguat dalam tatanan organisasi politik Masyumi, tegas berhadapan langsung dengan ideologi nasionalis sekuler (PNI Soekarno) dan ekstrim kiri PKI, selanjutnya pada masa Orde Baru Islam terpecah-pecah dan terbelah dari bingkai Masyumi. Hal ini terjadi karena kebijakan ketat pemerintah Orde Baru dalam merespon munculnya kembali kuatnya ideologi Islam politik. Terseok-seoknya umat Islam untuk mendapatkan aspirasinya dalam persoalan hak-hak perundang-undangan dan hukum tampak ketika dilegislasikannya UU Perkawinan No.1/1974 yang kemudian disusul dengan PP No.9/1975. Selanjutnya ditetapkan pula ketentuan tentang Wakaf dalam PP No.28/1977. Tidak berhenti sampai di situ, umat Islam di

---

<sup>15</sup> M. Syafi'i Anwar, *Pemikiran dan Aksi Islam Indonesia: Sebuah Kajian Politik tentang Cendekiawan Muslim Orde Baru*, (Jakarta: Paramadina, 1995), hlm. 9.

tingkat legislatif kembali mempersoalkan faham/aliran kepercayaan dalam UUD 1945 sebagai agama resmi yang diakui negara. Dan yang paling krusial adalah keinginan umat Islam untuk disahkannya Rancangan Undang-undang Peradilan Agama (RUUPA) bagi penyelenggaraan peradilan Islam di Indonesia.<sup>16</sup>

Umat Islam menyadari perlunya strategi untuk menempuh jalur struktural-birokrat pada sistem kenegaraan pada pola hubungan resiprokal kritis,. Pada tahapan ini, kalangan cendekiawan dan politisi Islam dihadapkan pada keharusan untuk berpolemik langsung dengan pemerintahan Orde Baru. Umat Islam akhirnya relatif mengalami kemajuan pesat berupa masuknya kalangan Islam dalam segala sistem pemerintahan sipil mulai dari pusat hingga daerah, dan sekaligus memperkokoh kekuasaan Orde Baru dalam bingkai akumulasi sipil Islam dan militer, melalui pendekatan struktural-fungsional. Sebagai antitesa dari pola hubungan sebelumnya Islam hampir menguasai seluruh sendi-sendi pemerintahan dan Negara pada pola akomodatif. Kehadiran ICMI, 8 Desember 1990, tercatat sebagai realitas sosial politik umat Islam yang memainkan peranan pentingnya di pentas nasional, dan diyakini sebagai tonggak baru menguatnya islamisasi politik di Indonesia, serta sebagai kejelasan bahwa diakomodirnya kepentingan syari'at Islam melalui UUPA No.7/1989 juga sekaligus menempatkan Peradilan Agama sebagai lembaga peradilan negara yang diatur dalam UU Pokok Kekuasaan Kehakiman No.14/1970, disusul dengan UU Perbankan No.10/1998 (pengganti UU No.7/1992), UU Zakat No.38/ 1999, Inpres No.1/1991 tentang Kompilasi Hukum Islam (KHI). Partisipasi dan artikulasi politik kalangan umat Islam mulai dari pendekatan konflik, pendekatan resiprokal kritis sampai pendekatan akomodatif mulai sangat terlihat. Maka dapat diasumsikan dengan dua cara yakni secara represif (konflik) dan akomodatif (struktural-fungsional) dapat menjadikan Islam sebagai kekuatan politik. Sehingga darisiniilah dapat dilihat bagaimana ilustrasi model paradigma hubungan politik negara dan Islam di Indonesia.

### **Historitas Lahirnya Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan**

Kelahiran Undang-Undang Perkawinan telah mengalami rentetan sejarah yang cukup panjang. Bermula dari kesadaran kaum perempuan Islam akan hak-haknya yang merasa dikebiri oleh dominasi pemahaman fikih klasik atau konvensional yang telah mendapat pengakuan hukum,<sup>17</sup> kemudian mereka merefleksikan hal tersebut dalam pertemuan-pertemuan yang kelak menjadi embrio lahirnya Undang-Undang Perkawinan. Arso Sosroatmojo mencatat bahwa pada rentang waktu 1928 kongres perempuan Indonesia telah mengadakan forum yang membahas

---

<sup>16</sup> Ahmad Sukarja, *Keberlakuan Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*, dalam Cik Hasan Bisri (ed.), *Bunga Rampai Peradilan Islam I*, (Bandung: Ulul Albab Press, 1997), hlm. 24-25.

<sup>17</sup> Hadikusuma. 1990. *Hukum Perkawinan Indonesia menurut Perundangan, Hukum Adat, Hukum Agama, cet. I*. Bandung: Mandar Maju. Hlm. 4-5. Baca juga C.S.T. Cansil, 1989. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, cet. II. Jakarta: Balai Pustaka. Hlm. 224-225.

tentang keburukan-keburukan yang terjadi dalam perkawinan di kalangan umat Islam.<sup>18</sup> Kemudian hal tersebut juga pernah dibicarakan pada dewan rakyat (*volksraad*).<sup>19</sup>

Kemudian pada akhir tahun 1950 dengan surat keputusan Menteri Agama No. B/2/4299 tertanggal 1 Oktober 1950 dibentuklan Panitia Penyelidik Peraturan dan Hukum Perkawinan, Talak dan Rujuk bagi umat Islam. Sementara itu berbagai organisasi terus menerus mendesak kepada Pemerintah dan DPR agar supaya secepat mungkin merampungkan penggarapan mengenai Rancangan Undang-undang (RUU) yang masuk DPR. Organisasi-organisasi tersebut antara lain Musyawarah Pekerja Sosial (1960), Musyawarah Kesejahteraan Keluarga (1960), Konperensi Badan Penasihat Perkawinan, Perselisihan dan Perceraian (BP4) Pusat dan Seminar Hukum oleh Persatuan Sarjana Hukum Indonesia (PERSAHI, 1963).

Umat Islam waktu itu mendesak DPR agar secepatnya mengundang RUU tentang Pokok-Pokok Perkawinan bagi umat Islam, namun usaha tersebut menurut Arso Sosroatmojo tidak berhasil. Kemudian setelah usaha umat Islam untuk memperjuangkan RUU tentang Pokok-Pokok Perkawinan Umat Islam tersebut tidak berhasil, kemudian DPR hasil pemilihan umum tahun 1971 mengembalikan RUU tersebut ke pemerintah. Segala upaya telah dikerahkan untuk menghasilkan undang-undang perkawinan yang sesuai untuk umat Islam. Arso mencatat bahwa pada rentang waktu tahun 1972/1973 berbagai organisasi gabungan terus memperjuangkan lahirnya undang-undang tersebut. Simposium Ikatan Sarjana Wanita Indonesia (ISWI) pada tanggal 1972 menyarankan agar supaya PP ISWI memperjuangkan tentang Undang-Undang Perkawinan. Kemudian Badan Musyawarah Organisasi-Organisasi Wanita Islam Indonesia pada tanggal 22 Februari 1972 salah satunya menghasilkan keputusan untuk mendesak pemerintah agar mengajukan kembali RUU tentang Pokok-Pokok Perkawinan Umat Islam dan RUU tentang Ketentuan Pokok-Pokok Perkawinan. Selanjutnya organisasi Mahasiswa yang ikut ambil bagian dalam perjuangan RUU Perkawinan Umat Islam yaitu Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) yang telah mengadakan diskusi panel pada tanggal 11 Februari 1973.

Penjelasan Umum Undang-Undang Perkawinan antara lain dinyatakan bagi suatu negara dan bangsa seperti Indonesia adalah mutlak adanya Undang-Undang Perkawinan Nasional yang sekaligus menampung prinsip-prinsip dan memberikan landasan hukum perkawinan yang selama

---

<sup>18</sup> Keburukan-keburukan yang dimaksudkan yaitu antara lain: perkawinan kanak-kanak (anak di bawah umur), kawin paksa, poligami, talak sewenang-wenang dan lain-lain. Sementara menurut Khoiruddin Nasution respon perempuan Indonesia terhadap praktek perkawinan hukum Islam khususnya mengenai ketentuan hak dan kewajiban suami isteri disebabkan oleh ketentuan yang mengatur bahwa; a. suami berhak menahan isteri untuk tetap di rumah; b. bahwa isteri wajib patuh kepada suami; c. bahwa suami berhak memberikan pelajaran kepada isteri; d. bahwa isteri wajib memenuhi kebutuhan seks suami. Khoiruddin Nasution. 2004. *Islam: Tentang Relasi Suami dan Isteri (Hukum Perkawinan I) Dilengkapi Dengan Perbandingan UU Negara Muslim*. Yogyakarta: Academia Tazzafa. Hlm. 285.

<sup>19</sup> Arso Sosroatmojo dan A. Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan di Indonesia*. Cet. III. (Jakarta: Bulan Bintang. 2002). hlm. 9.

ini menjadi pegangan dan telah berlaku bagi berbagai golongan dalam masyarakat.<sup>20</sup> Hal ini bermakna bahwa dengan keluarnya Undang-Undang Perkawinan “keanekaragaman” hukum perkawinan yang selama ini menjadi pegangan dan berlaku bagi berbagai golongan warga negara dalam masyarakat dan dalam berbagai daerah dapat diakhiri. Namun demikian ketentuan hukum perkawinan sebelumnya, ternyata masih tetap dinyatakan berlaku, selama belum diatur sendiri oleh Undang-Undang Perkawinan dan hal itu tidak bertentangan dengan Undang-Undang Perkawinan tersebut.

Ketentuan hukum perkawinan yang lama masih tetap berlaku sesuai dengan peruntukan yakni untuk mereka yang melangsungkan perkawinan sebelum lahirnya Undang-Undang Perkawinan, seperti berikut:

1. Bagi orang-orang Indonesia asli yang beragama Islam berlaku hukum (perkawinan) Islam yang telah diresipir dalam hukum adat.
2. Bagi orang-orang Indonesia asli lainnya berlaku hukum perkawinan adat.
3. Bagi orang-orang Indonesia asli yang beragama Kristen berlaku *Huwelijksordonnantie Christen Indonesia* (Ordonansi Perkawinan Kristen Indonesia) *Staatsblad* 1933 Nomor 74.
4. Bagi orang-orang Timur Asing Tionghoa dan Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa berlaku ketentuan-ketentuan KUH Perdata dengan sedikit perubahan.
5. Bagi orang-orang Timur Asing lain-lainnya dan warga negara Indonesia keturunan Timur Asing lainnya tersebut berlaku hukum (perkawinan) adat dan agama mereka masing-masing.
6. Bagi orang-orang Eropa dan warga negara Indonesia keturunan Eropa dan yang disamakan dengan mereka berlaku KUH Perdata.

Lahirnya Undang-Undang Perkawinan ini bertitik pangkal dari anggapan peraturan perundangundangnya yang mengatur masalah perkawinan di masa lalu sudah tidak cocok lagi dengan politik hukum dan kebutuhan masa kini. Oleh karena itu, undang-undang ini harus dipandang sebagai hasil proses penyempurnaan konsepsi-konsepsi hukum dimasa lalu. Suatu perwujudan dari berbagai keinginan dalam menciptakan suatu hukum perkawinan yang bersifat “nasional” dan sesuai dengan kebutuhan hukum rakyat Indonesia dimasa kini dan masa mendatang.<sup>21</sup>

Kelahiran Undang-Undang Perkawinan bukan sekedar bermaksud menciptakan suatu hukum perkawinan yang bersifat dan berlaku “nasional” dan “menyeluruh”, melainkan juga dimaksudkan dalam rangka mempertahankan, lebih menyempurnakan, memperbaiki atau bahkan menciptakan konsepsi-konsepsi hukum perkawinan yang baru sesuai dengan perkembangan dan tuntutan zaman bagi rakyat Indonesia yang pluralistik. Dalam kaitan ini, penjelasan umum Undang-Undang Perkawinan antara lain menyatakan dalam undang-undang ini ditentukan prinsip-prinsip atau asas-asas mengenai perkawinan dan segala sesuatu yang berhubungan dengan perkawinan yang telah disesuaikan dengan perkembangan zaman dan tuntutan zaman. Cita

---

<sup>20</sup> Lihat penjelasan umum atas UU No 1 Tahun 1974 tentang perkawinan.

<sup>21</sup> Abdurrahman. *Usaha-Usaha Penyempurnaan Pelaksanaan Undang-Undang Perkawinan*, (Jakarta. Percetakan Argawhira, 2015). hlm. 90.

unifikasi yang telah ditinggalkan oleh pemerintah kolonial Belanda menjadi aktual lagi dan bersifat nasional. Pemerintah kolonial Belanda selalu mengalami kegagalan untuk menciptakan unifikasi hukum di Indonesia.

Pada dasarnya rencana hukum tersebut mengarah dan berlandaskan kepada hukum Barat. Mengingat bangsa Indonesia merupakan bagian terbesar penduduk dan telah memiliki hukumnya sendiri, sudah tentu merasa keberatan untuk tunduk pada hukum Eropa yang merupakan bagian kecil saja dari penduduk Hindia Belanda pada waktu itu. Ahli-ahli hukum Indonesia memiliki perbedaan pendapat mengenai perlu tidaknya dilakukan unifikasi hukum perkawinan, berhubung hukum perkawinan tersebut erat kaitannya dengan kehidupan sosial keagamaan. Sebagian besar ahli hukum menghendaki adanya suatu unifikasi hukum perkawinan, namun oleh mereka diisyaratkan agar pengunifikasiannya dilakukan secara berhati-hati dan bertahap, jangan sampai menyinggung perasaan sesuatu golongan hukum tertentu.

Sebaliknya ada yang mengecam pengunifikasian hukum perkawinan sebab hubungan hukum perkawinan dipengaruhi secara mendalam oleh paham-paham keagamaan dan kemasyarakatan. Tahun 1974 Indonesia telah berhasil menciptakan suatu hukum perkawinan yang berlaku bagi semua warga negara Indonesia dan dengan tanpa membedakan golongan penduduk dan daerah lagi, dengan mengatasi persoalan-persoalan yang selama ini dinilai krusial. Saat ini hukum di Indonesia telah berhasil menciptakan suatu unifikasi hukum perkawinan yang bersifat nasional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Perkawinan, namun masih terbatas pada hal-hal yang bersifat administratif atau formal saja, selebihnya masih diserahkan kepada hukumnya masing-masing.

Keinginan pemerintah untuk membentuk hukum perkawinan yang bersifat “nasional”, sudah mulai dirintis sejak tahun 1950. Pada masa lalu pembaharuan terhadap hukum perkawinan selalu menemui kegagalan berhubung subjek dan objek yang diatur hukum perkawinan berkaitan erat dengan kehidupan sosial keagamaan, yang tidak mudah untuk disatupadukan. Ini berarti pembaruan hukum perkawinan nasional harus dilakukan penuh hati-hati, sehingga tidak menimbulkan kekecewaan golongan penduduk lainnya. Semenjak tahun 1950 pemerintah telah memberikan perhatiannya pada hukum keluarga, terutama sekali yang berkaitan dengan Undang-Undang Perkawinan. Usaha pembaruan hukum keluarga ini mengalami banyak kegagalan berhubung dengan sifatnya yang sangat sensitif dan sangat erat sangkut pautnya dengan faktor-faktor spiritual dan kebudayaan bangsa, yang menyebabkan kewenangannya harus dilakukan secara berhati-hati.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Lili Rasjidi, *Hukum Perkawinan Dan Hukum Perceraian Di Malaysia Dan Indonesia*. (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.1991). hlm. 18.

Pada akhir tahun 1950 dengan Surat Perintah Menteri Agama No B/2/4299 tertanggal 1 Oktober 1950 oleh pemerintah dibentuklah Panitia Penyelidik Peraturan dan Hukum Perkawinan, Talak dan Rujuk bagi umat Islam. Panitia ini menyusun suatu Rancangan Undang-Undang Perkawinan yang dapat menampung semua kenyataan hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat pada waktu itu. Karena keanggotaannya terdiri dari atas orang-orang yang dianggap ahli mengenai hukum umum, hukum Islam dan Kristen dari berbagai aliran yang diketuai oleh Tengku Hasan.

Tahun 1952 akhir, panitia telah membuat suatu Rancangan Undang-Undang Perkawinan yang terdiri atas peraturan umum, yang berlaku untuk semua golongan dan agama dan peraturan-peraturan khusus yang mengatur hal-hal yang mengenai golongan agama masing-masing. Selanjutnya pada tanggal 1 Desember 1952 panitia menyampaikan Rancangan Undang-Undang Perkawinan Umum kepada semua organisasi pusat dan lokal dengan permintaan supaya masing-masing memberikan pendapat atau pandangannya tentang soal-soal tersebut paling akhir pada tanggal 1 Februari 1953.

Rancangan yang dimajukan itu selain berusaha kearah kodifikasi dan unifikasi, juga telah mencoba memperbaiki keadaan masyarakat dengan menetapkan antara lain :

1. Perkawinan harus didasarkan kemauan bulat dari kedua belah pihak, untuk mencegah kawin paksaan ditetapkan batas-batas umur 18 bagi laki laki dan 15 bagi perempuan.
2. Suami isteri mempunyai hak dan kedudukan yang seimbang dalam kehidupan rumah tangga dan pergaulan hidup bersama dalam masyarakat.
3. Poligami diizinkan bila diperbolehkan oleh hukum agama yang berlaku bagi orang yang bersangkutan dan diatur sedemikian hingga dapat memenuhi syarat keadilan.
4. Harta bawaan dan harta yang diperoleh selama perkawinan menjadi milik bersama.
5. Perceraian diatur dengan keputusan Pengadilan Negeri, berdasarkan alasan-alasan yang tertentu, mengenai talak dan rujuk diatur dalam peraturan Hukum Islam.
6. Kedudukan anak sah atau tidak, pengakuan anak, mengangkat dan mengesahkan anak, hak dan kewajiban orang tua terhadap anak, pencabutan kekuasaan orang tua dan perwalian.

Tanggal 24 April 1953 diadakan hearing oleh Panitia Nikah, Talak dan Rujuk dengan organisasi-organisasi kemasyarakatan, yang dalam rapatnya bulan Mei 1953 Panitia memutuskan untuk menyusun Undang-Undang Perkawinan menurut sistem yang berlaku:

1. Undang-Undang Pokok yang berisi semua peraturan yang berlaku bagi umum bersama-sama (uniform), dengan tidak menyinggung agama.
2. Undang-Undang Organik, yang mengatur soal perkawinan menurut agama masing-masing, yaitu bagi golongan Islam, Kristen Katolik, dan golongan Kristen Protestan.
3. Undang-Undang untuk golongan netral, yaitu yang tidak termasuk suatu golongan agama itu.

Tahun 1954 akhirnya panitia telah berhasil membuat Rancangan Undang-Undang tentang Perkawinan Umat Islam yang kemudian disampaikan oleh Menteri Agama kepada Kabinet akhir bulan September 1957 dengan penjelasan masih akan ada amandemen-amandemen yang menyusul. Tetapi sampai permulaan tahun 1958 belum ada tindakan-tindakan apapun dari

pemerintah mengenai soal undang-undang perkawinan itu. Pemerintah juga selama bertahun-tahun tidak memberikan tanggapan sampai pada tahun 1958 beberapa anggota wanita parlemen di bawah pimpinan Soemari, mengajukan rancangan inisiatif terpenting diantaranya, setidaknya bagi dunia Islam Indonesia sebuah masalah yang menggemparkan bahwa didalam usul inisiatif itu telah ditetapkan suatu keharusan untuk menjalankan monogami.

Apabila dilihat dari segi peranannya bagi pembangunan nasional, hukum perkawinan yang baru ini bisa dipandang sebagai satu bangunan yang didirikan di tengah-tengah masyarakat yang memberikan peringatan tentang berbagai janji yang termuat dalam Undang-Undang Perkawinan tersebut. Ketentuan-ketentuan yang tercantum didalamnya mungkin belum seluruhnya atau secara sempurna dapat dijalankan dalam masyarakat Indonesia sekarang ini dan diingatkan pula agar berhati-hati dalam membuat hukum yang menyangkut bidang kehidupan yang bersifat pribadi, apalagi jika hukum itu hendak melakukan perombakan-perombakan dibidang tersebut. Pemerintah yang diwakili oleh Menteri Kehakiman Oemar Seno Adji dalam sambutannya atas disetujuinya Rancangan Undang-Undang tentang Perkawinan untuk dijadikan Undang-Undang tentang Perkawinan sangat penting terutama bagi pemerintah.

Bagi suatu Negara dan Bangsa Indonesia adalah mutlak adanya Undang-Undang Perkawinan Nasional dan dengan landasan falsafah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, maka UUP ini harus dapat mewujudkan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta mengandung di dalamnya unsur-unsur dan ketentuan hukum masing-masing agama dan kepercayaannya itu. Sebagai suatu Undang-Undang yang nasional sifatnya dan yg meliputi seluruh warga negara Indonesia, merupakan suatu penggarisan lanjutan dari TAP MPR No. IV/MPR/1973 tentang GBHN, yang antara lain menentukan bahwa seluruh kepulauan Nusantara merupakan satu kesatuan hukum, dalam arti bahwa hanya ada satu hukum dalam hukum nasional yang mengabdikan kepada kepentingan nasional. Ketunggalan dalam Hukum Perkawinan ini dalam beberapa hal masih memungkinkan adanya kebhinekaan. UUP ini merupakan suatu refleksi dari pidato kenegaraan Presiden pada tanggal 16 Agustus 1973, tentang menyinggung Undang-Undang yang sekarang diselesaikan bersama dan disahkan oleh DPR yg terhormat.

Undang-Undang tentang Perkawinan ini memiliki landasan bagi suatu perkawinan sebagai suatu lembaga yang suci dan luhur oleh semua agama dan cita budaya yang mengilhami alam pikiran, atas dasar mana dibangun suatu keluarga yang kekal, sejahtera, dan bahagia diwujudkan dalam asas monogami yang memandang poligami sebagai *exceptional*, dan *restriktif* dan perceraian harus dihindarkan, dan terdapat sesuatu untuk menaikkan kedudukan, harkat, dan martabat wanita, sedangkan pengaturan itu sejalan dengan tugas negara untuk memberikan perlindungan terhadap kesucian dan keseluruhan tujuan perkawinan.

Akhirnya, setelah bekerja keras, pemerintah dapat menyiapkan sebuah RUU baru, dan tanggal 31 Juli 1973 dengan No. R. 02/PU/VII/1973, pemerintah menyampaikan RUU tentang Perkawinan yang baru kepada DPR, yang terdiri dari 15 bab dan 73 pasal.<sup>23</sup> RUU ini mempunyai tiga tujuan. Pertama, memberikan kepastian hukum bagi masalah-masalah perkawinan, sebab sebelum adanya undang-undang, perkawinan hanya bersifat *judge made law*. Kedua, untuk melindungi hak-hak kaum wanita, dan sekaligus memenuhi keinginan dan harapan kaum wanita. Ketiga, menciptakan Undang-undang yang sesuai dengan tuntutan zaman.

Keterangan Pemerintah tentang Rancangan Undang-undang tersebut disampaikan oleh Menteri Kehakiman pada tanggal 30 Agustus 1973. Pemandangan umum serta keterangan Pemerintah diberikan oleh wakil-wakil Fraksi pada tanggal 17 dan 18 September 1973, yakni dari Fraksi ABRI, Karya Pembangunan, PDI dan Persatuan Pembangunan. Di samping itu, banyak masyarakat yang menyampaikan saran dan usul kepada DPR. Usul tersebut disampaikan berdasarkan adanya anggapan bahwa ada beberapa pasal dalam RUU tentang perkawinan yang diajukan ke DPR RI itu tidak sesuai dengan kondisi masyarakat Indonesia yang agamis dan bertentangan dengan norma agama yang dianut.

Menurut Hasan Kamal, setidaknya terdapat 11 pasal yang bertentangan dengan ajaran Islam (*Fiqih Munakahat*), yaitu Pasal 2 ayat (1), Pasal 3 ayat (2), Pasal 7 ayat (1), Pasal 8 huruf c, Pasal 10 ayat (2), Pasal 11 ayat (2), Pasal 12, Pasal 13 ayat (1) dan (2), Pasal 37, Pasal 46 ayat (c) dan (d), Pasal 62 ayat (2) dan (6). Kemudian pada tanggal 17-18 September diadakan forum pandangan umum oleh wakil-wakil fraksi atas RUU tentang Perkawinan. Jawaban dari pemerintah diberikan Menteri Agama pada tanggal 27 September 1973. Pada intinya pemerintah mengajak DPR untuk secara bersama bisa memecahkan kebuntuan terkait dengan RUU Perkawinan tersebut. Secara bersamaan, untuk memecahkan kebuntuan antara pemerintah dan DPR diadakan lobi-lobi antara fraksi-fraksi dengan pemerintah. Antara fraksi ABRI dan Fraksi PPP dicapai suatu kesepakatan antara lain:

1. Hukum agama Islam dalam perkawinan tidak akan dikurangi atau ditambah.
2. Sebagai konsekuensi dari poin pertama itu, maka hal-hal yang telah ada dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1964 dan Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tetap dijamin kelangsungannya dan tidak akan diadakan perubahan.
3. Hal-hal yang bertentangan dengan agama Islam dan tidak mungkin disesuaikan dengan undang-undang perkawinan yang sedang dibahas di DPR segera akan dihilangkan.

Adapun hasil akhir undang-undang perkawinan yang disahkan DPR terdiri dari 14 bab yang dibagi dalam 67 pasal, seperti dicatat sebelumnya. Sedangkan rancangan semula yang

---

<sup>23</sup> Bab-bab tersebut meliputi: Bab I tentang Dasar Perkawinan; Bab II tentang Syarat-syarat Perkawinan; Bab III tentang Pertunangan; Bab IV tentang Tatacara Perkawinan; Bab V tentang Batalnya Perkawinan; bab VI tentang Perjanjian Perkawinan; Bab VII tentang Hak dan Kewajiban suami isteri; Bab VIII tentang Harta benda dalam Perkawinan; Bab IX tentang Putusnya Perkawinan dan Akibatnya; Bab X tentang Kedudukan Anak; Bab XI tentang Hak dan Kewajiban antara Anak dan Orangtua; Bab XII tentang Perwalian; Bab XIII tentang Ketentuan-ketentuan Lain; Bab XIV tentang Ketentuan Peralihan; dan Bab XV tentang Keterangan Penutup.

diajukan pemerintah ke DPR yaitu terdiri dari 73 pasal. Dengan adanya Undang-Undang Perkawinan, walaupun belum sempurna dan pelaksanaannya masih jauh dari memuaskan, baik teoritis maupun praktis tetapi telah memberikan suatu pegangan. Sedangkan menurut Yahya Harahap, prinsip-prinsip perkawinan yang terkandung dalam undang-undang nomor 1 tahun 1974 adalah sebagai berikut:<sup>24</sup>

1. Menampung segala kenyataan-kenyataan yang hidup dalam masyarakat bangsa Indonesia dewasa ini.
2. Sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman.
3. Tujuan perkawinan adalah membentuk keluarga bahagia yang kekal.
4. Kesadaran akan hukum agama dan keyakinan masing-masing warga Negara bangsa Indonesia yaitu perkawinan harus dilakukan berdasarkan hukum agama dan kepercayaan masing-masing.
5. Undang-undang menganut azas monogamy akan tetapi tetap terbuka peluang untuk melakukan poligami selama hukum agamanya mengizinkannya.
6. Perkawinan dan pembentukan keluarga dilakukan oleh pribadi-pribadi yang telah matang jiwa dan raganya
7. Kedudukan suami isteri dalam kehidupan keluarga adalah seimbang, baik dalam kehidupan rumah tangga maupun dalam pergaulan bermasyarakat.

### **Kontradiksi Pertentangan antara RUUP Dengan Hukum Islam**

Dalam RUUP banyak respon dari masyarakat, diantaranya Haji Abdul Malik Karim Amrullah (HAMKA)<sup>25</sup> dan akademisi Fakultas Syari'ah IAIN Sunan Kalijaga yang menyatakan bahwa setidaknya ada 14 pasal dari RUU yang bertentangan dengan hukum Islam. Pasal-pasal yang dianggap bertentangan dengan hukum Islam diantaranya pasal (1) tentang definisi perkawinan, pasal (2) tentang sahnya perkawinan, pasal 3 ayat (1) yang membuka kemungkinan terjadinya poliandri dan ayat (2) yang tidak memberikan batasan jumlah dalam poligami, pasal 5 ayat (2) tentang kebolehan seorang isteri menuntut perceraian sebagai akibat menghilangnya suami, pasal (6) tentang perwalian, pasal a dan b tentang larangan perkawinan, dan pasal 13 ayat (2) tentang pertunangan.

Selain itu menurut Yusuf Hasyim ada 13 hal yang bertentangan dengan hukum Islam. Diantaranya adalah pasal 2 ayat (1), pasal 3 ayat (2), pasal 7 ayat (1) dan (2), pasal 8, pasal 10 ayat (2), pasal 11 ayat (2), pasal 12 ayat (1), pasal 13 ayat (1) dan (2), pasal 37 ayat (1), pasal 39, pasal 46 butir (c) dan (d), pasal 49, dan pasal 62. Berikut tabel yang dinilai bertentangan dengan hukum Islam.<sup>26</sup>

Tabel 1 (Kontradiksi antara RUUP dengan hukum Islam)

No.	RUUP	Hukum Islam
-----	------	-------------

<sup>24</sup> Yahya Harahap. *Hukum Perkawinan Nasional*. (Medan: Zahir Trading. 1975). hlm. 10.

<sup>25</sup> Beliau adalah sastrawan Indonesia, sekaligus ulama, ahli filsafat dan aktivis politik.

<sup>26</sup> Ahmad Gunaryo. *Pergumulan Politik dan Hukum Islam (Reposisi Peradilan Pupuk Bawang Menuju ke Peradilan Sesungguhnya)*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2006) hlm. 133-150.

1	<p>Pasal 2 ayat (1): Perkawinan adalah sah apabila dilakukan di hadapan pegawai pencatat perkawinan, dicatatkan dalam daftar pencatat perkawinan oleh pegawai tersebut, dan dilangsungkan menurut ketentuan UU ini dan atau ketentuan hukum perkawinan pihak-pihak yang melakukan perkawinan sepanjang tidak bertentangan dengan UU ini.</p>	<p>Dalam pandangan hukum Islam, sahnya perkawinan tidak tergantung pada adanya pencatatan, tapi pada <i>ijab</i> dan <i>qobul</i> yang dilakukan wali pengantin perempuan dan disaksikan oleh 2 orang saksi. Pencatatan hanya bersifat administratif.</p>
2	<p>Pasal 3 ayat (2): pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum, selanjutnya dalam UU ini disebut pengadilan, dapat memberi izin kepada seorang suami untuk beristeri lebih dari seorang apabila dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan.</p>	<p>Menurut hukum Islam, seorang suami boleh mengambil isteri lebih dari 1, tetapi maksimal 4 orang. Itupun dengan syarat-syarat tertentu. Pasal diatas tidak memberikan jumlah batasan poligami.</p>
3	<p>Pasal 7 ayat (1) Perkawinan hanya diizinkan jika para pihak pria sudah mencapai umur 21 tahun dan pihak wanita sudah mencapai 1 tahun. (2) Dalam hal penyimpangan terhadap ayat (1) pasal ini dapat dimintai dispensasi kepada Pengadilan oleh orang tua pihak pria maupun pihak wanita.</p>	<p>Dalam Islam tidak ada batasan umur. Ukuran yang dipakai untuk menentukan sudah atau belum dewasanya seseorang adalah baligh. Persetujuan orang tua tetap diutamakan bagi perempuan yang masih perawan, kecuali terdapat hal-hal yang luar biasa, tetapi masih bisa dibenarkan dalam agama.</p>
4	<p>Pasal 8 butir (c): perkawinan dilarang antara dua orang yang berhubungan sebagai anak angkat dan orang tua angkat atau anak-anak dari orang tua angkat.</p>	<p>Dalam Islam, anak angkat boleh dinikahi.</p>
5	<p>Pasal 10: apabila suami dan istri yang telah cerai kawin lagi satudengan yang lain dan bercerai lagi untuk kedua kalinya, maka diantara mereka tidak boleh dilangsungkan perkawinan lagi.</p>	<p>Talak dalam Islam ada 2 macam: <i>raj'i</i> dan <i>ba'in</i>. Dalam talak <i>raj'i</i> suami isteri boleh rujuk kembali selama masa <i>iddah</i>. Yang demikian itu berlaku 2 kali. Talak yang ketiga disebut talak <i>ba'in</i>, dimana orang yang bercerai itu tidak dapat rujuk kembali, sebelum mantan isteri itu kawin lagi dengan laki-laki lain dan sudah berkumpul, berhubungan seksual. Jika mereka bercerai, maka si wanita tadi dapat mengawini laki-laki pertamanya.</p>
6	<p>Pasal 11 ayat (2): perbedaan karena kebangsaan, suku bangsa, negara asal, tempat asal agama/kepercayaan dan keturunan, tidak merupakan penghalang perkawinan.</p>	<p>Dalam Islam, beda agam dan kepercayaan merupakan penghalang perkawinan</p>
7	<p>Pasal 12 ayat (1): bagi janda</p>	<p>Waktu tunggu (<i>iddah</i>) dalam Islam adalah sebagai</p>

	wanita ditetapkan jangka waktu tunggu 306 hari, kecuali kalau ternyata dia sedang mengandung, dalam hal amana waktu tunggu ditetapkan 40 hari sesudah hari lahirnya anak.	berikut: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Janda yang usia dalam perkawinannya belum pernah melakukan hubungan suami-isteri, maka tiada masa tunggu.</li> <li>2. Janda yang menstruasinya masih datang secara berkala, masa tunggunya adaah 3 kali suci.</li> <li>3. Janda yang sudah tidak menstruasi, masa tunggu 3 bulan.</li> <li>4. Janda yang karena ditinggal mati suami, masa tunggunya adalah 4 bulan 10 hari.</li> <li>5. Janda yang mengandung, masa tunggunya adalah sampai lahirnya si bayi.</li> <li>6. Wanita yang ditinggal pergi suaminya dan tidak ditemukan alamat maupun kabat beritanya, maka harus menungg selama 4 tahun 4 bulan 10 hari.</li> </ol>
8	Pasal 13 ayat (2): bila pertunangan itu mengakibatkan kehamilan, maka pihak pria diharuskan kawin dengan wanita itu, jika disetujui oleh pihak wanita.	Pasal ini dinilai mendorong terjadinya perzinahan.
9	Pasal 37: harta benda yang diperoleh selama perkawinan menjadi milik bersama.	Islam menentukan bahwa harta yang diusahakan masing-masing menjadi milikk sendiri-sendiri (kecuali ditentukan secara suka rela di awal).
10	Pasal 39: bila perkawinan putus karena perceraian, harta benda mili bersama dibagi sama antara bekas suami dan isteri.	Islam tidak menentukan persamaan tetapi kepatutan didasarkan pada kemampuan suami.
11	Pasal 46: dalam hal putusnya perkawinan: c. Pengadilan dapat mewajibkan bekas suami menurut kemampuannya memberi biaya penghidupan kepada bekas isteri selama ia masih hidup dan belum bersuami lagi. d. Pengadilan dapat menentukan kewajiban apa dan jumlah biaya yang diberikan kepada bekas suami dan bekas isteri.	Islam mengatur bahwa pemberian nafkah kepada bekas isteri adalah sampai habisnya masa <i>iddah</i> . Itupun yang dapa diruju'i. Sedangkan nafkah terhadap wanita hamil adalah sampai lahirnya si anak.
12	Pasal 62 ayat (1) Suami isteri bersama-sama dapat mengangkat seorang anak atau lebih. (2) Anak yang diangkat mempunyai kedudukan hukum sama seperti anak yang sah dari suami isteri yang mengangkatnya. (9)Pengangkatan anak mengakibatkan putusnya hubungan keluarga antara	Meskipun Islam menilai mengangkat anak adalah amal shaleh, tetapi anak angkat tidak memiliki kedudukan yang sama dengan anak biologis (kandung). Karena itu, anak angkat tidak memiliki hak untuk mewarisi harta orang tua angkatya. Demikian juga anak angkat bukanlah mahrom anak kandung, sehingga tidak menimbulkan larangan perkawinan antara anak angkat dan anak kandung. Anak angkat tetap memiliki hubungan hukum dengan orang tua kandungnya. Islam memandang bahwa memutuskan hubungan antara anak dan orang tua kandung merupakan perbuatan yang

<p>anak yang diangkat dengan keluarganya sedarah dan semenda dan garis ke atas ke samping.</p> <p>(10) Pengangkatan anak dapat dicabut kembali oleh putusan pengadilan atas permohonan anak yang diangkat demi kepentingannya. Permohonan pencabutan diajukan secepat-cepatnya 2 tahun dan selambat-lambatnya 3 tahun setelah anak itu berumur 18 tahun.</p> <p>(11) Pencabutan ini mengakibatkan bahwa anak tersebut tidak lagi mempunyai kedudukan hukum sebagai anak sah dari suami dan isteri yang mengangkatnya.</p> <p>(12) Hubungan keluarga yang putus karena pengangkatan yang dimaksud ayat (9) pasal ini, hidup kembali karena pencabutan.</p>	<p>keji dan dosa yang besar.</p>
---	----------------------------------

Ketidakterimaan juga dirasakan oleh Menteri Agama. Dari Menteri Agama mengadakan rapat dengan anggota DPR. Setelah itu mereka sepakat bahwa dalam kasus yang sedang mereka hadapi, prinsip-prinsip, ajaran, atau hukum agama yang dapat diterima secara umum harus dimasukkan ke dalam RUUP. Akhirnya disepakati bahwa RUUP yang diajukan oleh Departemen Kehakiman (Pemerintah) harus dikonsultasikan terlebih dahulu dengan tokoh-tokoh agama dan masyarakat dan harus mengalami sejumlah perubahan mendasar. Beberapa perubahan akhirnya disepakati. Beberapa perubahan itu misalnya jumlah pasal yang semula 73 dalam RUU menjadi 67 pasal, dan ditambah dengan sejumlah perubahan redaksional pasal-pasal.

## KESIMPULAN

Pada bagian akhir ini dapat dikatakan bahwa ahli-ahli hukum Indonesia memiliki perbedaan pendapat mengenai perlu tidaknya dilakukan unifikasi hukum perkawinan, berhubung hukum perkawinan tersebut erat kaitannya dengan kehidupan sosial keagamaan. Sebagian besar ahli hukum menghendaki adanya suatu unifikasi hukum perkawinan, namun oleh mereka diisyaratkan agar pengunifikasiannya dilakukan secara berhati-hati dan bertahap, jangan sampai menyinggung perasaan sesuatu golongan hukum tertentu. Keinginan pemerintah untuk membentuk hukum perkawinan yang bersifat “nasional”, sudah mulai dirintis sejak tahun 1950. Pada masa lalu pembaharuan terhadap hukum perkawinan selalu menemui kegagalan berhubung

subjek dan objek yang diatur hukum perkawinan berkaitan erat dengan kehidupan sosial keagamaan, yang tidak mudah untuk disatupadukan. Ini berarti pembaruan hukum perkawinan nasional harus dilakukan penuh hati-hati, sehingga tidak menimbulkan kekecewaan golongan penduduk lainnya. Pembentukan UUP berproses sangat panjang dan kemudian dimusyawarahkan dengan sungguh isi Rancangan Undang-Undang tentang Perkawinan, agar dapat menampung aspirasi masyarakat dan memberikan formulasinya secara teknis yuridis. Sebagai saran untuk pemegang kekuasaan, yang mempunyai peranan dalam bermain politik, haruslah benar-benar amanah dengan jabatannya. Dengan begitu, hukum nasional yang Islami tetap dapat berjaya bersamaan dengan slogan Islam itu sendiri “*sholihun likulli zaman wa makan*”.

## REFERENCES

- Abdurrahman. 1985. *Usaha-Usaha Penyempurnaan Pelaksanaan Undang-Undang Perkawinan*, Jakarta.
- Cansil, C.S.T., 1989. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, cet. II. Jakarta: Balai Pustaka.
- Gunaryo, Ahmad. 2006. *Pergumulan Politik dan Hukum Islam (Reposisi Peradilan Pupuk Bawang Menuju ke Peradilan Sesungguhnya)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hadikusuma. 1990. *Hukum Perkawinan Indonesia menurut Perundangan, Hukum Adat, Hukum Agam*, cet. I. Bandung: Mandar Maju.
- Harahap, Yahya. 1975. *Hukum Perkawinan Nasional*. Medan: Zahir Trading.
- Kantor Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1995. *Kamus Besar Bahasa Indonesia; Edisi Kedua*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Kantor Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 2008. *Kamus Besar Bahasa Indonesia; Edisi Keempat*. Jakarta: PT. Gramedia.
- Moh. Mahfud MD. 2011. *Politik Hukum di Indonesia*, cet IV. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Muchsin. 2004. *Masa Depan Hukum Islam di Indonesia*, cet. ke-1. Depok: BP Iblamcet.
- Nasution, Khoiruddin. 2004. *Islam: Tentang Relasi Suami dan Isteri (Hukum Perkawinan I) Dilengkapi Dengan Perbandingan UU Negara Muslim*. Yogyakarta: Academia Tazzafa.
- Rasjidi, Lili, 1991. *Hukum Perkawinan Dan Hukum Perceraian Di Malaysia Dan Indonesia*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Sosroatmojo, Arso dan A. Wasit Aulawi, 1978. *Hukum Perkawinan di Indonesia*. Jakarta: Bulan Bintang.