

BAB III

ALASAN PERCERAIAN MENURUT UU NO. 1 TAHUN 1974 TENTANG PERKAWINAN DAN KOMPILASI HUKUM ISLAM (KHI)

A. Sejarah Singkat UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

1. Latar Belakang Munculnya UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

Undang-Undang, menurut arti materil, adalah keputusan atau ketetapan penguasa yang dilihat dari isinya. Ia juga bersifat mengikat setiap orang secara umum (Sudikno Mertokusumo, 2005: 87). Sedangkan menurut arti formil, Undang-Undang adalah keputusan penguasa yang dilihat dari cara dan proses terbentuknya (Sudikno Mertokusumo, 2005:87).

Seperti halnya Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan. Undang-Undang ini dilihat dari segi materil adalah Undang-Undang yang berisi pasal-pasal tentang aturan yang berkaitan dengan perkawinan. Sedangkan jika dilihat dari segi formilnya, Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan adalah Undang-Undang yang menjelaskan tentang falsafah Undang-Undang tersebut, mulai dari sejarah terumusnya, tujuannya dan proses terbentuknya.

Undang-Undang itu bersifat umum karena mengikat setiap orang yang merupakan produk lembaga Legislatif. Dalam Undang-Undang terdapat dua unsur pokok, yaitu *konsideran*, ialah pertimbangan yang

menjadi alasan terbentuknya suatu Undang-Undang. Biasanya konsideran menggunakan kata “menimbang, mengingat dan membaca” (Sudikno Mertokusumo, 2005: 87).

Selain konsideran, ada yang dinamakan *diktum* atau *amar*, ialah butir-butir pasal yang terdapat dalam Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat mengikat. Di samping kedua isi pokok tersebut, ada hal yang tidak kalah penting dalam sebuah Undang-Undang. Hal tersebut adalah ketentuan peralihan. Tujuan adanya ketentuan peralihan adalah untuk mengisi kekosongan dalam hukum dengan menghubungkan waktu lampau dengan waktu sekarang (Sudikno Mertokusumo, 2005: 87).

Ketentuan peralihan ini membantu apabila dalam Undang-Undang yang baru tidak ada aturan yang mengatur sebagaimana Undang-Undang yang lama. Jika dalam Undang-Undang yang baru tidak terdapat aturan yang mengatur sebagaimana aturan lama, maka yang berlaku adalah Undang-Undang yang lama.

Sebagai contoh adalah ketentuan peralihan dalam Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan, sebagai berikut.

“Untuk perkawinan dan segala sesuatu yang berhubungan dengan perkawinan yang terjadi sebelum Undang-Undang ini berlaku yang dijalankan menurut peraturan-peraturan lama, adalah sah”.

Adapun latar belakang munculnya Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan adalah sebagaimana yang tercantum dalam konsideran Undang-Undang ini. konsideran tersebut berbunyi,

Menimbang:

bahwa sesuai dengan falsafah Pancasila serta cita-cita untuk pembinaan hukum nasional, perlu adanya Undang-Undang tentang Perkawinan yang berlaku bagi semua warga negara.

Mengingat:

- a. Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 29 Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1973.

Dari konsideran tersebut, yang menjadi landasan dan filosofi terbentuknya Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan adalah UUD 1945 pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 29 dan Tap MPR No. IV/MPR 1973.

Pada prinsipnya, perkawinan adalah suatu ikatan yang kuat antara suami dan isteri. Perkawinan juga memiliki aturan yang kompleks agar perjalanan rumah tangga berjalan baik berdasarkan keimanan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.

Dalam kajian agama yang berbicara banyak tentang perkawinan adalah *fikih munakahat*. Ia adalah satu ilmu yang khusus mempelajari perkawinan baik proses sebelum perkawinan (khitbah/peminangan), proses perkawinan, proses berjalannya perkawinan dan bahkan hingga proses putusnya perkawinan. Dengan demikian, negara juga harus memiliki aturan baku yang khusus membahas tentang perkawinan. Akhirnya muncullah Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan.

2. Landasan Berpikir

Dalam setiap aturan perundang-undangan, pasti terdapat adanya landasan berpikir atau ide yang menjadi landasan baik berupa landasan filosofis, maupun landasan keyakinan agama. Adapun landasan filosofis terbentuknya Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan sesuai dalam penjelasan Undang-Undang ini adalah sebagai berikut.

- a. 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 ini menjadi pegangan dan telah berlaku bagi berbagai golongan dalam masyarakat kita.
- b. Dewasa ini berlaku berbagai hukum perkawinan bagi berbagai golongan warga negara dan berbagai daerah seperti berikut :
 - 1) Bagi orang-orang Indonesia Asli yang beragama Islam berlaku hukum agama yang telah diresiplir dalam Hukum Adat;
 - 2) Bagi orang-orang Indonesia Asli lainnya berlaku Hukum Adat;
 - 3) Bagi orang-orang Indonesia Asli yang beragama Kristen berlaku Huwelijksordonnantie Christen Indonesia (S. 1933 Nomor 74);
 - 4) Bagi orang Timur Asing Cina dan warga negara Indonesia keturunan Cina berlaku ketentuan-ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Perdata dengan sedikit perubahan;

- 5) Bagi orang-orang Timur Asing lainnya dan warga negara Indonesia keturunan Timur Asing lainnya tersebut berlaku hukum Adat mereka;
 - 6) Bagi orang-orang Eropa dan warga negara Indonesia keturunan Eropa dan yang disamakan dengan mereka berlaku Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- c. Sesuai dengan landasan falsafah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, maka Undang-Undang ini disatu pihak harus dapat mewujudkan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, sedangkan di lain pihak harus dapat pula menampung segala kenyataan yang hidup dalam masyarakat dewasa ini. Undang-Undang Perkawinan ini telah menampung di dalamnya unsur-unsur dan ketentuan-ketentuan Hukum Agamanya dan Kepercayaannya itu dari yang bersangkutan.
- d. Dalam Undang-Undang ini ditentukan prinsip-prinsip atau azas-azas mengenai perkawinan dan segala sesuatu yang berhubungan dengan perkawinan yang telah disesuaikan dengan perkembangan dan tuntutan zaman. Azas-azas atau prinsip-prinsip yang tercantum dalam Undang-Undang ini adalah sebagai berikut :
- 1) Tujuan perkawinan adalah membentuk keluarga yang bahagia dan kekal. Untuk itu suami isteri perlu saling membantu dan melengkapi, agar masing-masing dapat mengembangkan

kepribadiannya membantu dan mencapai kesejahteraan spirituil dan materiil.

- 2) Dalam Undang-Undang ini dinyatakan, bahwa suatu perkawinan adalah sah bilamana dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu; dan disamping itu tiap-tiap perkawinan harus dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pencatatan tiap-tiap perkawinan adalah sama halnya dengan pencatatan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seseorang, misalnya kelahiran, kematian yang dinyatakan dalam surat-surat keterangan, suatu akta resmi yang juga dimuat dalam daftar pencatatan.
- 3) Undang-Undang ini menganut azas monogami. Hanya apabila dikehendaki oleh yang bersangkutan, karena hukum dan agama dari yang bersangkutan mengizinkannya, seorang suami dapat beristeri lebih dari seorang. Namun demikian perkawinan seorang suami dengan lebih dari seorang isteri, meskipun hal itu dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan, hanya dapat dilakukan apabila dipenuhi berbagai persyaratan tertentu dan diputuskan oleh Pengadilan.
- 4) Undang-Undang ini menganut prinsip, bahwa calon suami-isteri itu harus telah masak jiwa dan raganya untuk dapat melangsungkan perkawinan, agar supaya dapat mewujudkan tujuan perkawinan secara baik tanpa berakhir pada perceraian dan mendapat keturunan

yang baik dan sehat. Untuk itu harus dicegah adanya perkawinan antara calon suami-isteri yang masih dibawah umur. Disamping itu, perkawinan mempunyai hubungan dengan masalah kependudukan. Ternyata bahwa batas umur yang lebih rendah bagi seorang wanita untuk kawin, mengakibatkan laju kelahiran yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan batas umur wanita yang lebih tinggi. Berhubung dengan itu, maka Undang-Undang ini menentukan batas umur untuk kawin, baik bagi pria maupun bagi wanita, ialah 19 (sembilan belas) tahun bagi pria dan 16 (enam belas) tahun bagi wanita.

- 5) Karena tujuan perkawinan adalah untuk membentuk keluarga yang bahagia, kekal, dan sejahtera, maka Undang-Undang ini menganut prinsip untuk mempersukar terjadinya perceraian. Untuk memungkinkan perceraian, harus ada alasan-alasan tertentu serta harus dilakukan di depan Sidang Pengadilan.
- 6) Hak dan kedudukan isteri adalah seimbang dengan hak dan kedudukan suami baik dalam kehidupan rumah tangga maupun dalam pergaulan masyarakat, sehingga dengan demikian segala sesuatu dalam keluarga dapat dirundingkan dan diputuskan bersama oleh suami-isteri.

B. Sejarah Singkat KHI

1. Kronologi terbentuknya KHI

Mulanya, gagasan adanya KHI didorong oleh kebutuhan teknis yustisial Peradilan Agama. Kebutuhan ini dirasakan oleh Mahkamah Agung selaku pembina teknis yustisial. Sejak tahun 1983, saat dimulainya pelaksanaan UU No. 14 tahun 1970 dalam lingkungan peradilan agama (Marzuki Wahid, 2014: 109).

Kebutuhan yang dimaksud adalah adanya satu kitab Undang-undang yang memuat materi hukum terapan dan menjadi pegangan untuk hakim peradilan agama. Kitab tersebut juga diharapkan mampu memberi kepastian hukum dalam lingkup peradilan agama (Marzuki Wahid, 2014: 110).

Di samping itu, gagasan ini juga didasari oleh pernyataan Bustanul Arifin –Hakim Agung dan Ketua Muda Urusan Lingkungan Peradilan Agama Mahkamah Agung RI saat itu- bahwa:

- a. Untuk dapat berlakunya hukum (Islam) di Indonesia, harus ada antara lain hukum yang jelas dan dapat dilaksanakan baik oleh aparat penegak hukum maupun oleh masyarakat.
- b. Persepsi yang tidak seragam tentang Syari'ah akan menyebabkan hal-hal:
 - 1) Ketidak seragaman dalam menentukan apa-apa yang disebutkan hukum Islam (*ma anzala Allah*).
 - 2) Tidak dapat kejelasan bagaimana menjalankan Syari'at itu.

- 3) Akibat kepanjangannya adalah tidak mampu menggunakan jalan-jalan dan alat-alat yang telah tersedia dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan perundang-undangan lainnya.
- c. Di dalam sejarah Islam pernah dua kali di tiga negara, hukum Islam diberlakukan sebagai perundang-undangan negara, yaitu:
- 1) Di India masa Raja An Rajeb yang membuat dan yang memberlakukan perundang-undangan dalam Islam yang dikenal *Fatwa Alamfiri*.
 - 2) Di Kerajaan Turki Utsmani yang terkenal dengan nama *Majallah Al-Ahkam Al-Adliyyah*.
 - 3) Hukum Islam pada tahun 1983 dikodifikasikan di Sudan (Marzuki Wahid, 2014: 110-111).

Jauh sebelum itu, sebetulnya jalan ke arah timbulnya gagasan pembentukan KHI telah dilakukan MA bersama Depag RI sejak lahirnya Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan dan PP No. 28 tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik. Kebutuhan akan adanya kesamaan pandangan untuk menghindari perbedaan penafsiran terhadap aturan hukum Islam telah dirasakan. Karena itulah, pada tanggal 16 September 1976 dibentuk panitia kerjasama MA-Depag dengan nama Panker Mahagam dengan surat Keputusan Ketua MA No. 04/KMA/1976. Pembentukan kepanitiaan ini dimaksudkan untuk mengantisipasi persoalan-persoalan tersebut dan sekaligus untuk mewujudkan kesatuan hukum dan bentuk hukum tertulis bagi hukum

Islam yang berlaku dalam masyarakat yang sebagian masih dalam bentuk hukum tidak tertulis (Marzuki Wahid, 2014: 109).

2. Tim Penggagas

Tim penggagas KHI saat itu adalah Mahkamah Agung RI yang dibantu oleh Depag RI. Kedua lembaga Negara tersebut memprakarsai penyusunan KHI dengan membentuk tim pelaksana yang ditunjuk dengan SKB (Surat Keputusan Bersama) Ketua MA saat itu, Ali Said, dan Menag RI, H. Munawwir Sadzali, Nomor 07/KMA/1985 dan Nomor 25 Tahun 1985 pada tanggal 25 Maret 1985. Isi dari pada SKB tersebut adalah mengangkat pejabat MA dan Depag RI sebagai pelaksana proyek (Marzuki Wahid, 2014: 113).

Adapun tim yang terbentuk dari lingkup pejabat Mahkamah Agung dan Depag adalah sebagai tim inti. Dalam menjalankan pekerjaannya, tim inti tersebut melibatkan orang-orang yang memiliki kapasitas dan keahlian dalam hukum Islam. Berikut ini adalah kelompok-kelompok yang dilibatkan dalam penyusunan KHI.

a. Birokrat MA dan Depag RI

Kedua lembaga negara ini menjadi pemrakarsa terbentuknya KHI. Selain itu, mereka juga menjadi tim inti yang mengurus segala macam hal yang berkaitan dengan penyusunan KHI. Mereka yang bertanggung jawab mulai awal hingga akhir. Diantara tugas kelompok ini adalah mengumpulkan tokoh-tokoh

yang berkompeten yang dianggap mampu mensukseskan pelaksanaan proyek KHI tersebut.

b. Ulama

Ulama yang dimaksud di sini adalah mereka yang memiliki otoritas mengeluarkan hasil ijtihad atau semacam fatwa baik secara individu atau pun kolektif. Ulama yang dimaksud berasal dari organisasi seperti Muhammadiyah, NU, Persis, dan Al-Washliyah, dan sebagainya. Atau beliau yang mempunyai kapasitas keilmuan yang mumpuni dalam ilmu agama dan memiliki prilaku yang mencerminkan ke-Ulama-an. Selain itu, Ulama yang dimaksud adalah mereka yang bukan menduduki jabatan dalam pemerintahan.

Selain menentukan status hukum, keterlibatan Ulama yang dimaksud adalah sebagai responden dan peserta undangan lokakarya dalam “Pembangunan Hukum Islam melalui yurisprudensi”.

c. Intelektual/Cendekiawan Muslim

Cendekiawan yang dimaksud adalah mereka yang memiliki kapasitas keilmuan yang mumpuni terutama dalam kajian Hukum Islam. Yang berbeda dari mereka dengan Ulama adalah biasanya mereka aktif mengajar di Perguruan Tinggi Islam seperti UIN/IAIN/STAI/PTAIS atau sejenisnya.

Tugas dari pada cendekiawan dan intelektual ini adalah meneliti kitab-kitab klasik (kitab kuning) dalam bab Hukum Keluarga (Perkawinan, Warisan, Wasiat, Hibah, Wakaf dan Shadaqah) dan sebagai peserta lokakarya “Pembangunan Hukum Islam melalui yurisprudensi” (Marzuki Wahid, 2014: 118).

3. Proses dan Metode penyusunan

Proses pengumpulan data sebagai landasan materi KHI ada empat tahap. Adapun tahap-tahap tersebut adalah:

a. Penelitian Kitab-Kitab Kuning

Sebelum terbentuknya KHI, Badan Peradilan Agama telah menetapkan 13 kitab¹ sebagai pedoman Peradilan Agama untuk memutuskan perkara. Selain untuk memberikan kepastian hukum, ke-13 kitab tersebut sudah menjadi pioner terbentuknya Unifikasi Hukum Islam.

Sedangkan jumlah keseluruhan kitab yang diteliti adalah 38 kitab yang menyediakan bab hukum keluarga (Perkawinan, Wakaf, Waris, Hibah, Wakaf dan Sadaqah) secara komprehensif yang diteliti oleh 10 IAIN di seluruh Indonesia (Marzuki Wahid, 2014: 120).

b. Penelitian Yurisprudensi Peradilan Agama

¹. Kitab-kitab itu adalah al-Baijuri, Fathu al-Mu'in, Syarqowy 'ala al-Tahrir, Qulyuby/Mahally, Fathu al-Wahhab dan Syarahnya, Tuhfah, Targhib, al-Musytaq, Qowanin al-Syar'iyah la al-Sayyid Sadaqoh Dahlan, Syamsury fi al-Faraidl, Bughyah al- Mustarsyidin, al-Fiqh ala Madzahibi al-Arba'ah, Mughny al-Muhtaj.

Penelitian terhadap Yurisprudensi Putusan Peradilan Agama ini dilakukan oleh Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Depag RI –sekarang menjadi satu atap birokrasi Mahkamah Agung-.

c. Wawancara

Wawancara ini dilakukan untuk memperkuat hasil kajian masalah-masalah yang akan menjadi materi KHI. Wawancara ini ditujukan terhadap 185 Ulama yang dianggap memiliki kapasitas keilmuan dan kewibawaan yang mewakili wilayah geografisnya. Wawancara yang dimaksud dilakukan dengan dua cara, yaitu FGD (Focused Group Discussion), yakni semacam forum diskusi, dan wawancara secara terpisah.

d. Studi Banding

Studi banding ini dilakukan karena sebelum KHI, pemberlakuan hukum Islam sudah lebih dulu diterapkan di negara-negara lainnya. Selain tu, studi banding ini bertujuan untuk merumuskan hukum Islam yang sesuai dengan rasa Indonesia. Adapun negara yang mejadi tujuan studi banding adalah Maroko (28 dan 29 Oktober 1986), Turki (1 dan 2 November 1986) dan Mesir (3 dan 4 November 1986) (Marzuki Wahid, 2014: 123).

C. Tinjauan Politik Hukum Terhadap Perbedaan Alasan-Alasan Perceraian yang Diperbolehkan Oleh Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam (KHI)

Pada dasarnya politik hukum merupakan studi yang berkembang belakangan setelah studi hukum secara formal dan material. Menurut Mahfud MD (2012:1), Politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik tentang pembuatan hukum baru maupun dengan menggantikan hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan Negara.

Di samping itu ada beberapa pakar lain yang mengemukakan definisi politik hukum. Padmo Wahjono misalnya –yang di kutip oleh Mahfud MD (2012:1)- mengemukakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi hukum yang akan dibentuk.

Politik hukum yang merupakan kebijakan Negara dalam memberlakukan sebuah hukum baik berupa Undang-Undang ataupun dalam bentuk peraturan perundang-undangan lain memiliki ruang lingkup tertentu. Pertama, kebijakan Negara tentang hukum yang akan diberlakukan atau ditiadakan dalam rangka mencapai tujuan Negara. Kedua, latar belakang politik, ekonomi, sosial, budaya (poleksosbud) atas lahirnya produk hukum. Ketiga, penegakan hukum di dalam kenyataan lapangan (Mahfud MD 2012:4).

Tinjauan politik hukum terhadap alasan-alasan perceraian dalam UU. No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan dan KHI berarti menelisik bagaimana Negara memberikan jaminan dalam bentuk payung hukum atas perkawinan orang-orang Indonesia sekaligus perceraian yang mereka lakukan. Di samping itu Negara dalam merumuskan UU. No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan dan KHI harus mempertimbangkan politik, ekonomi, sosial dan budaya (poleksosbud) yang berkembang saat itu. Serta menjamin pelaksanaan UU. No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan dan KHI dalam kenyataan lapangan.