

# PEMBAHARUAN HUKUM KELUARGA ISLAM DI INDONESIA (Ditinjau dalam Undang-Undang No.1 Tahun 1974)

Holan Riadi

*IAI Al Khoziny Buduran Sidoarjo*

## Abstrak

Keluarga Islam atau *ahwal al-syakhshiyah* telah berlaku di Indonesia sejak lahirnya undang-undang no. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Penyusunan Hukum Keluarga Islam di Indonesia (HKI) tahun 1991. Hukum Keluarga Islam yang dijalankan di Indonesia tidak persis sama dengan yang terdapat dalam kitab-kitab klasik (fikih). Dari materi Hukum Keluarga yang ditemukan dalam peraturan perundang-undangan, terdapat beberapa ketentuan baru yang berbeda dengan yang terdapat dalam kitab-kitab Hukum Islam (fikih) klasik seperti catatan perkawinan, pembatasan usia perkawinan, poligami, ahli waris dan *wasiat wajibah*. Ketentuan baru tersebut dikeluarkan setelah proses pembaharuan pemikiran oleh para ulama dan fuqaha Islam kontemporer. Untuk memperbaharui hukum keluarga Islam, mereka menggunakan reformasi doktrinal intra dan ekstra.

**Kata Kunci:** hukum keluarga, hukum keluarga Islam, hukum Islam

## PENDAHULUAN

Hukum keluarga mempunyai posisi penting dalam Islam. Hukum keluarga dianggap sebagai inti dari *syari'ah*. Hal tersebut berkaitan dengan asumsi umat Islam yang memandang hukum keluarga sebagai pintu gerbang untuk masuk lebih jauh ke dalam agama Islam. Pada dasarnya sesuatu itu tidak akan terbentuk karena tidak adanya sesuatu hal yang mendasarinya, seperti halnya hukum keluarga Islam tidak akan pernah ada tanpa adanya sesuatu yang melatarbelakanginya. Pembahasan ini penting dilakukan karena tidak semua masyarakat Indonesia beragama Islam sehingga sejarah, peristiwa dan sebab lahirnya hukum keluarga Islam dianggap sangat kontroversial.

Hukum keluarga Islam dirasa sangat penting kehadirannya di tengah-tengah masyarakat muslim karena permasalahan tentang keluarga

menyangkut tentang perkawinan, kewarisan dan lain sebagainya yang tidak bisa disamakan dengan yang beragama non muslim, sehingga masyarakat menginginkan adanya hukum keluarga Islam yang berlaku khusus, apalagi dengan perkembangan zaman yang semakin berkembang pula sehingga dibutuhkan metode-metode untuk pembaruan hukum. Terbentuknya Peraturan perundang-undangan yang membahas tentang perkawinan di Indonesia secara komprehensif seperti dapat kita lihat sekarang, tersimpan peristiwa-peristiwa yang tertulis dalam tinta sejarah perkembangan dan usaha pembaruan hukum keluarga Islam di Indonesia yang patut untuk diteliti dan dikaji ulang.

### **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif analitik. Penelitian kualitatif juga merupakan jenis penelitian yang mengumpulkan data berupa kata-kata yang digunakan sebagai sumber data dan bukan menggunakan angka sebagai objek penelitiannya. Penelitian kualitatif memiliki tujuan untuk memahami fenomena yang terjadi didalam kehidupan oleh subjek penelitian di lapangan.<sup>1</sup>

Adapun jenis penelitian ini menggunakan deskriptif analitik dimana peneliti tidak hanya menjelaskan fenomena tertentu, tetapi peneliti turut serta melakukan analisis terhadap fenomena yang terjadi sesuai dengan yang terjadi di lapangan. Seperti yang telah dijelaskan diatas, penelitian ini menggunakan Teknik pengumpulan data berupa studi pustaka untuk mengumpulkan data-data sebagai sumber utama penelitian ini sehingga penelitian ini validasi yang tinggi sesuai yang terjadi di lapangan.<sup>2</sup> Kemudian, setelah peneliti mendapatkan studi pustaka yang sesuai dengan penelitian ini, peneliti melakukan content analysis yang mendalam sehingga mendapatkan informasi, data, referensi yang sesuai dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

### **PEMBAHASAN**

#### **Sejarah Perkembangan Hukum Keluarga Islam di Indonesia**

Perkembangan hukum keluarga Islam di Indoneisa tidak dapat terlepas dari perkembangan peradilan Islam sebagai institusi yang berwenang

---

<sup>1</sup> Nawawi, Hadari. (1991). *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

<sup>2</sup> Sugiyono. (2019). *Metode Penelitian: Kuantitaif & Kualitatif*. Bandung: R&D Publikasi.

dalam menyelesaikan permasalahan dalam masalah perkawinan dan masalah perdata lainnya. Peta perkembangan peradilan Islam yang mencakup juga perkembangan hukum perkawinan Islam di Indonesia dapat dibagi menjadi empat masa; masa sebelum penjajahan Belanda, masa penjajahan Belanda, dan masa kemerdekaan.

### **1. Masa Sebelum Penjajahan Belanda**

Cikal bakal penyebaran Islam di Indonesia telah dirintis pada priode abad 1-5 H/7-8 M, tatapi semuanyatenggamel dalam hegemoni maritim Sriwijaya yang berpusat di Palembang dan kerajaan Hindu-Jawa seperti Singasari dan Majapahit di Jawa Timur.<sup>3</sup> Menurut J. C. Van Leur, berdasarkan berbagai cerita perjalanan didapati bahwa sejak 674 M telah ada koloni-koloni Arab di barat laut Sumatera, yaitu di Barus, daerah penghasil kapur barus yang terkenal.<sup>4</sup>

Dengan masuknya agama Islam ke Indonesia pertama kalinya pada abad pertama hijriyah atau bertepatan pada abad ketujuh masehi yang dibawa langsung dari Arab oleh saudagar-saudagar dari Makkah dan Madinah, sekaligus merkeka sebagai mubaligh yang menyebarkan Islam di bumi Nusantara. Maka dalam praktik sehari-hari, masyarakat mulai melaksanakan ajaran dan aturan-aturan agama Islam yang bersumber dari kitab-kitab fikih. Di dalam kitab-kitab fikih termuat aturan dan tata cara ibadah, muamalah, perkawinan, serta system peradilan yang disebut *qadha*.<sup>5</sup>

Lembaga *qadha* seperti yang disebut dalam kitab fikih belum dapat dilaksanakan sepenuhnya sehingga penyelesaian perkara-perkara penduduk diselesaikan melalui *tahkim*, yakni para pihak yang berperkara secara suka rela menyerahkan perkara mereka kepada seorang ahli agama, baik *faqih*, ulama, atau mubaligh untuk diselesaikan dengan ketentuan bahwa kedua pihak yang bersengketa akan mematuhi putusan yang diberikan ahli agama tersebut. Maka dapat dikatakan bahwa *tahkim* merupakan lembaga peradilan Islam pertama di Indonesia.<sup>6</sup>

Ketika penyebaran masyarakat muslim semakin luas hingga membentuk wilayah adat namun belum memiliki pemerintahan berupa kerajaan, maka bentuk peradilan agama berlanjut menjadi lembaga *ahl*

---

<sup>3</sup> Badri Yatim, *Sejarah Peradaban Islam: Dirasah Islamiyyah II*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 194.

<sup>4</sup> *Ibid*, 192.

<sup>5</sup> Erfania Zuhriah, *Peradilan Agama Indonesia: Sejarah, Konsep dan Praktik di Pengadilan Agama*, (Malang: Setara Press, 2014), hlm. 41

<sup>6</sup> Basiq Djalil, *Peradilan Islam*, (Jakarta: Amzah, 2012), hlm. 192.

*halli wa al-aqd*. Lembaga ini berbentuk peradilan adat, di mana para hakim/*qadi* diangkat oleh rapat marga, negeri dan semacamnya.<sup>7</sup> Setelah terbentuknya kerajaan-kerajaan Islam di Indonesia, maka peradilan agama yang menangani masalah umat muslim diserahkan kepada lembaga Peradilan Swapraja, yang juga terkenal dengan Peradilan Serambi, Peradilan Surambi, Peradilan Masjid dan sejenisnya.<sup>8</sup>

Di Kerajaan Mataram Yogyakarta, Peradilan Surambi (PS) telah ada sejak zaman Sultan Agung. Struktur organisasi PS diketuai oleh seorang penghulu Hakim dan dibantu ulama, yang dinamakan *Pathok Nagari*. Pengadilan Surambi menangani masalah-masalah yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat, seperti perkawinan, wasiat, warisan, hibah dan sebagainya. Dasar Hukum yang digunakan, selain Al-Qur'an dan Sunnah Nabi Muhammad SAW adalah kitab *Muharrar*, *Mahali*, *Tuhsak*, *Patakalmungin*, dan *Fatakul Wahab*.<sup>9</sup>

Datangnya perusahaan Belanda ke Indonesia yang dimulai sejak tahun 1595 hingga terbentuk Persatuan Perseroan Belanda yang bernama *Vereenigde Oost Indische Compagnie* (VOC) pada tahun 1602<sup>10</sup>; mereka masih mengakui dan tidak melakukan pengebirian terhadap hukum Islam di Indonesia. Dibuktikan dengan; pertama, *Statuta Batavia* 1642 yang menyebutkan, "Sengketa warisan antar orang pribumi yang beragama Islam harus diselesaikan dengan mempergunakan hukum Islam, yakni hukum yang dipakai orang rakyat sehari-hari". Kedua, dipergunakan kitab *Muharrar* dan *Pepakem Cirebon* yang terbit tahun 1768, dan dibuat B.J.D. Clootwijk untuk daerah Bone dan Gowa. Ketiga, di daerah kesultanan Palembang dan BAnten diterbitkan kitab hukum Islam dalam masalah Hukum Keluarga dan Waris. Diikuti kerajaan, Demak, Jepara, Tuban, Gresik dan Ngampel. Keempat, tanggal 25 Mei 1760 diberlakukan *Compendium Freijer*, yang merupakan kitab hukum yang berisi aturan-aturan hukum perkawinan dan hukum waris menurut Islam.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Khoiruddin Nasution, *Status Wanita di Asia Tenggara: Studi Terhadap Perundang-undangan Perkawinan Muslim Kontemporer di Indonesia dan Malaysia*, (Jakarta: INIS, 2002), hlm. 38.

<sup>8</sup> Khoiruddin Nasution, *Hukum Perdata (Keluarga) Islam Indonesia dan Perbandingan Hukum Perkawinan di Dunia Muslim*, (Yogyakarta: ACAdeMIA + TAZZAFA, 2009), hlm. 17.

<sup>9</sup> Sultan Hamengku Buwono X, *Cacatan Seorang Raja tentang Peradilan Agama*, yang dikutip oleh Khoiruddin Nasution, *Hukum Perdata (Keluarga) Islam Indonesia dan Perbandingan Hukum Perkawinan di Dunia Muslim*, (Yogyakarta: ACAdeMIA + TAZZAFA, 2009), hlm. 18.

<sup>10</sup> Badri Yatim, hlm. 236.

<sup>11</sup> Khoiruddin Nasution, *Hukum Perdata*, hlm. 19-20.

## **2. Masa Penjajahan Belanda**

Sejak dibubarkannya VOC tahun 1798, secara resmi Indonesia pindah ke tangan pemerintahan Belanda.<sup>12</sup> mulai saat itulah Pemerintahan Belanda secara Ekplisit melakukan penjajahan terhadap Indonesia. Salah satu buktinya dengan adanya sistem tanam paksa tahun 1830 dan tahun 1901 Belanda menerapkan politik etis atau politik balas budi.<sup>13</sup>

Pada tahun 1882 Raja Belanda mengeluarkan sebuah keputusan No. 24 tanggal 19 Januari 1882, yang memuat dalam, Stbl. 1882 No. 152. Keputusan ini berisi tentang pembentukan pengadilan agama di Jawa dan Madura, dan keputusan ini, menurut Stbl. 1882 No. 153, berlaku mulai tanggal 1 Agustus 1882. Stbl. 1882 No. 152 tersebut didorong oleh pemikiran L.W.C. Van den Berg (1857-1927) yang terkenal dengan teori *receptie in complex*. Teori ini menyatakan bahwa bagi orang Indonesia adalah mengikuti hukum agamanya.<sup>14</sup>

Namun pada masa-masa setelahnya, selain melakukan penjajahan “fisik”, Belanda juga melakukan pengebirian terhadap hukum Islam. Tanggal 3 Agustus 1928 dicabutlah berlakunya *Compendium Freijer*. Dengan pencabutan ini secara tekstual, hukum perkawinan yang berlaku adalah hukum adat, kecuali bagi orang-orang Kristen berlaku Undang-undang Perkawinan Kristen Jawa, Minahasa dan Ambon [*Huwelijik Ordonantie Christen Indonesiers Java, Minahasa an Ambon (HOCl)*].<sup>15</sup> Cristian Snouck Hurgonje (1857-1936) mengeluarkan teori *receptie*, yang menyatakan bahwa sebenarnya yang berlaku di Indonesia adalah hukum adat asli. Hukum Islam baru mempunyai kekuatan kalau sudah diterima oleh hukum adat dan lahirlah dia sebagai hukum adat bukan sebagai hukum Islam.<sup>16</sup>

Teori *receptie* ini digunakan pada pasal 134 ayat (2) IS (*Indische Staatsregeling*) tahun 1919, “*Dalam hal terjadinya perkara perdata antar sesama orang Islam akan diselesaikan oleh hakim agama Islam, keadaan tersebut telah diterima hukum adat mereka dan sejauh tidak ditentukan oleh ordonantie.*” Arti pasal ini adalah bahwa hukum Islam dapat berlaku kalau telah diresepsi oleh hukum adat.<sup>17</sup>

---

<sup>12</sup> Badri Yatim, hlm. 236.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Mahrus Munajat, dkk, *Politik Hukum Islam Indonesia*, (Yogyakarta: Fakultas Syariah Press UIN Sunan Kalijaga, 2008), hlm. 123-124.

<sup>15</sup> Khoiruddin Nasution, *Hukum Perdata*, hlm. 23.

<sup>16</sup> Erfaniah Zuhriah, hlm. 57.

<sup>17</sup> *Ibid.*

Pada tahun 1922 dibentuk tim kerja oleh Hindia Belanda, yaitu Komisi Peninjauan Kedudukan dan Wewenang Priesterraad. Setelah empat tahun bekerja, pada tahun 1926 komisi ini menyampaikan hasil kerjanya berupa Rancangan Ordonansi tentang Penghoeloegerecht (Pengadilan Penghulu), yang baru diumumkan dengan Stbl 1931 No. 53. Selain mengubah bentuk *Priesnterrad* sebagai suatu majelis dengan *Penghoeloe bij de Landraad* sebagai ketua, menjadi penghulu sebagai hakim dibantu oleh beberapa penasehat inti ordonansi baru ini adalah menentukan "pencabutan wewenang atas perkara waris dan sebagainya".<sup>18</sup> Namun, Stbl. 1931 NO. 53 tersebut tidak diberlakukan, pemerintah Hindia Belanda berdalih tidak mempunyai anggaran.<sup>19</sup>

Isi Stbl. 1931 No. 153 baru terlaksana enam tahun berikutnya, yaitu setelah dikeluarkan keputusan gubernur Jendral No. 9 tanggal 19 Februari 1937. Keputusan tersebut termuat dalam Stbl. 1937 No. 116 dan No. 610 dalam pasal2 ayat (1) Stbl. 1937 No. 116 dinyatakan bahwa, peradilan agama di Jawa dan Madura hanya berwenang memeriksa perkara perkawinan saja. Sedangkan perjkara waris diserahkan kapada Landraad, padahal selama berabad-abad menjadi kewenangan pengadilan agama.<sup>20</sup>

Masalah Stbl. 1937 No. 116 menjadi masalah nasional umat Islam di Indonesia pada saat itu. Namun semua protes dan usulan dari masyarakat tidak diperhatikan oleh pemerintah Hindia Belanda. Sehingga, Stbl. 152 dengan semua perubahan dan tambahannya, termasuk Stbl. 1937 No. 116 dan No. 610, terus berlaku sampai zaman kemerdekaan.<sup>21</sup>

### **3. Masa Penjajahan Jepang**

Pada tahun 1942 Indonesia diduduki oleh Jepang. Kebijakan yang dilakukan oleh Jepang terhadap perundang-undangan dan pengadilan adalah semua aturan perundang-undangan yang berasal dari pemerintahan Belanda dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan. Peradilan agama tetap dipertahankan dan tidak mengalami perubahan, kecuali namanya diganti dengan *Soo-rio Hooiin* untuk Pengadilan Agama dan *Kaikoo Kootoo Hooiin* untuk Mahkamah Islam Tinggi, berdasarkan peraturan peralihan pasal 3 bala tentara Jepang (*Osanu Seizu*) tanggal 7 Maret 1942 No. 1.<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> Khoiruddin Nasution, *Hukum Perdata*, hlm. 26.

<sup>19</sup> Mahrus Munajat, dkk, hlm. 127.

<sup>20</sup> *Ibid*, hlm. 128.

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm. 131.

<sup>22</sup> Basiq Djailil, hlm. 199.

Pada masa pendudukan Jepang ini, kedudukan Pengadilan Agama pernah terancam yaitu tatkala pada akhir Januari 1945 pemerintah bala tentara Jepang (*Geiseikanbu*) mengajukan pernyataan pada Dewan Pertimbangan Agung (*Sanyo-Aanyo Kaigi Jimushitsu*), yaitu bagaimana sikap dewan tersebut terhadap susunan penghulu dan cara mengurus kas masjid, dalam hubungannya dengan kedudukan agama dalam negara Indonesia merdeka kelak. Pada tanggal 14 April 1945 dewan memberikan jawaban sebagai berikut: 11 (F) urusan Pengadilan Agama.<sup>23</sup>

*“Dalam negara baru yang memisahkan urusan agama dengan urusan agama tidak perlu mengadakan Pengadilan Agama sebagai Pengadilan Istimewa, untuk mengadili urusan seseorang yang bersangkutan dengan agama cukup segala perkara diserahkan kepada pengadilan biasa yang dapat pertimbangan seorang ahli agama.”*

Dengan menyerahnya Jepang dan Indonesia memproklamkan kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945, maka pertimbangan Dewan Pertimbangan Agung buatan Jepang itu berakhir dan tidak berlaku.<sup>24</sup>

#### **4. Masa Kemerdekaan**

Undang-undang pertama tentang perakawinan yang lahir setelah kemerdekaan Indonesia adalah UU No. 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk.<sup>25</sup>

Berdasarkan pertimbangan bahawa nikah, talak, dan rujuk seperti yang diatur dalam *Huwelijksordonantie S. 1929 No. 348 Jo-S. 1931 No. 467, Vorszenlandsehe Hueelijksordonantie Buitengzuesten S. 1932 No. 482* tidak sesuai lagi dengan keadaan sedangkan pembentukan peraturan baru mengenai hal tersebut tidak mungkin dilaksanakan dalam waktu singkat, maka sambil menunggu peraturan baru untuk memenuhi keperluan yang sangat mendesak pada tanggal 21 November 1946 disahkan dan diundangkanlah UU No. 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk. Undang-undang ini hanya berlaku untuk Jawa dan Madura.<sup>26</sup>

Menurut Wirjono ada tiga tahapan pemberlakuan UU No. 22 Tahun 1946. *Pertama*, pada tanggal 1 Februari 1947 berlaku bagi Jawa dan Madura, berdasarkan penetapan Menteri Agama tanggal 21 Januari 1947. *Kedua*, bagi Sumatera mulai berlaku pada tanggal 16 Juni 1949, berdasarkan ketetapan Pemerintah Darurat Republik Indonesia tanggal 14 Juni 1949 No. 1/PDRI/KA. *Ketiga*, bagi wilayah-wilayah Indonesia lain berlaku

---

<sup>23</sup> Erfaniah Zuhriah, hlm. 64.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Khoiruddin Nasution, *Hukum Perdata...*, hlm. 31.

<sup>26</sup> Erfaniah Zuhriah, hlm. 67.

pada tanggal 2 November 1954, berdasarkan UU NO. 32 Tahun 1954 yang memperluas pemberlakuan UU No. 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk untuk seluruh wilayah Indonesia. UU No. 32 Tahun 1954 diundangkan pada tanggal 26 Oktober 1954.<sup>27</sup>

Perjuangan umat Islam untuk menegakkan hukum Islam khususnya hukum keluarga Islam sudah dilakukan sejak 1928,<sup>28</sup> Kongres Wanita Indonesia (KOWANI) membahas keburukan-keburukan yang terjadi dalam perkawinan menurut Islam (konvensional), yakni perkawinan anak-anak (di bawah umur), kawin paksa, poligami, talak sewenang-wenang dari suami.<sup>29</sup> Pada tanggal 13 Oktober 1929, Puteri Indonesia bekerja sama dengan Persaudaraan Istri, Persatuan Istri dan Wanita Sejati melakukan pertemuan di Bandung membuat ketetapan tentang larangan poligami.<sup>30</sup> Resolusi larangan poligami ini dikuatkan Kongres Istri Sadar oleh beberapa organisasi wanita pada bulan Juni 1931 di Jakarta.<sup>31</sup>

Tuntutan-tuntutan di atas mendapat respon dari pemerintah dengan kreluarnya surat Keputusan Menteri Agama No. B/2/4299 tanggal 1 Oktober 1950. Maka dibentuk sebuah Panitia Penyelidik Peraturan dan Hukum Perkawinan, Talak dan Rujuk. Panitia ini bertugas meneliti dan meninjau kembali semua peraturan perkawinan serta menyusun RUU yang sesuai dengan perkembangan zaman.<sup>32</sup> Sampai tahun 1954 panitia ini berhasil menyusun tiga rancangan undang-undang. Pada tahun 1958 menteri Agama memperoleh persetujuan cabinet untuk mengajukan RUU tersebut (dengan penyempurnaan) ke parlemen.<sup>33</sup> Namun, RUU tersebut tidak sempat menjadi undang-undang karena DPR ketika itu menjadi beku setelah adanya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959.<sup>34</sup>

Pada tahun 1966 Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) mengeluarkan Ketetapan No. XXVIII/MPRS/1966, pasal 1 ayat (3) menyatakan bahwa perlu segera diadakan UU tentang perkawinan. Maka pada tahun 1967 dan 1968 pemerintah menyampaikan dua buah RUU ke

---

<sup>27</sup> Wirjono Prodjodikoro, sebagaimana yang dikutip Khoiruddin Nasution, *Hukum Perdata...*, hlm. 32.

<sup>28</sup> Mahrus Munajat, dkk, hlm. 289.

<sup>29</sup> Khoiruddin Nasution, *Hukum Perdata*, hlm. 27.

<sup>30</sup> *Ibid*, hlm. 34.

<sup>31</sup> *Ibid*, hlm. 35.

<sup>32</sup> *Ibid*.

<sup>33</sup> Zaini Ahmad Noeh, sebagaimana dikutip Khoiruddin Nasution, *Hukum Perdata...*, hlm. 36.

<sup>34</sup> Arso Sosroatmodjo, sebagaimana dikutip Khoiruddin Nasution, *Hukum Perdata...*, hlm. 36.



DPR.<sup>35</sup> Pada sidang tanggal 5 Desember 1968, DPR menolak RUU tersebut dengan alasan 1 fraksi menolak, 2 fraksi tidak jalan, dan 13 fraksi tidak setuju.<sup>36</sup>

Ikatan Sarjana Wanita Indonesia (ISWI) pada tanggal 29 Januari 1972 melakukan simposium yang hasil intinya menyarankan pengurus ISWI memperjuangkan lahirnya UU Perkawinan, Badan Musyawarah Organisasi Islam Wanita Indonesia pada tanggal 22 Februari 1972 mendesak kembali agar RUU tentang perkawinan dibicarakan di DPR. Selanjutnya, Tokoh Muda mengadakan diskusi panel pada tanggal 11 Februari 1973 dengan tema Mengupas Kembali Hukum Perkawinan Bagi Umat Islam.<sup>37</sup>

Akhirnya setelah bekerja keras, pemerintah dapat menyiapkan RUU baru. Kemudian pada tanggal 31 Juli 1973 dengan No. R. 02/PU/VII/1973 pemerintah menyampaikan RUU tentang Perkawinan, yang terdiri dari 15 bab dan 73 pasal; kepada DPR.<sup>38</sup> Setelah mengalami perubahan atas amandemen yang masuk dalam panitia kerja, maka RUU yang diajukan pemerintah; pada tanggal 22 Desember 1973 disampaikan kepada sidang Paripurna DPR untuk disahkan menjadi UU. Akhirnya, setelah mengalami pembicaraan selama 3 bulan; RUU tentang Perkawinan yang diajukan pemerintah diundangkan oleh DPR menjadi UU No. 1 Tahun 1974 pada tanggal 2 Januari 1974.<sup>39</sup>

Kehadiran UU No. 1 Tahun 1974 ini disusul dengan lahirnya beberapa peraturan pelaksana. *Pertama*, PP No. 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan UU No. 1 Tahun 1974 yang disahkan tanggal 1 April 1975, pasal 67 menyatakan PP ini mulai berlaku 1 Oktober 1975. *Kedua*, Peraturan Menteri Agama (Menag) dan Menteri Dalam Negeri (Mendagri). *Ketiga*, Petunjuk Mahkamah Agung RI.<sup>40</sup>

Pada tahun 1983 lahir pula PP No. 10 yang mengatur tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS), yang ditetapkan tanggal 21 April 1983. PP ini dilatar belakangi salah satunya kasus yang terjadi tahun 1980, yaitu perilaku seorang pejabat negara yang menikah tanpa mencatatkan (istri simpanan) wanita sebelumnya *baby sitter* dari anak sang pejabat tersebut. Akibat dari tidakan tersebut, sang istri

---

<sup>35</sup> Wantjik Saleh, sebagaimana dikutip Khoiruddin Nasution, *Hukum Perdata...*, hlm. 38.

<sup>36</sup> Mahrus Munajat, hlm. 288.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Khoiruddin Nasution, *Hukum Perdata...*, hlm. 40.

<sup>39</sup> Mahrus munajat, hlm. 289.

<sup>40</sup> Khoiruddin Nasution, *Hukum Perdata...*, hlm. 53.

merasa tidak mendapat perlindungan hukum. Karenanya istri pejabat mengusulkan dibuatnya aturan yang dapat melindungi para istri PNS.<sup>41</sup>

Ketua Mahkamah Agung, Menteri Agama, dan Menteri Kehakiman melakukan kesepakatan untuk mengangkat Tim Interdepartemental yang bertugas menyusun RUU Peradilan Agama pada tahun 1982. Dengan amanat Presiden No. R-06/PU/XII/1988 tanggal 13 Desember 1988 Pemerintah menyampaikan RUU tentang Peradilan Agama ke DPR. Tanggal 28 Januari 1989 Menteri Agama atas nama Pemerintah RI menyampaikan keterangan atas RUU tersebut dalam sidang paripurna DPR RI.<sup>42</sup>

Akhirnya, setelah melalui perdebatan panjang dan alot, tanggal 29 Desember 1989 RUU tersebut disahkan menjadi UU No. 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama.<sup>43</sup> UU ini memberi kewenangan Peradilan Agama untuk menyelesaikan perkara perdata tertentu; perkawinan, kewarisan, wasiat dan hibah, serta wakaf dan sadaqah.<sup>44</sup> Tentang kompetensi absolut Pengadilan Agama yang diatur dalam pasal 49 UU No. 7 Tahun 1989 tentang pengadilan, masih bersifat global dan masih dibutuhkan kodifikasi serta unifikasi hukum yang memadai, agar amanat pasal 49 tersebut dapat dilaksanakan dengan baik.<sup>45</sup>

Dari sinilah kehadiran kompilasi sangat dibutuhkan. Secara resmi awal dari proses penyusunan Kompilasi Hukum Islam adalah Penunjukan Pelaksanaan Proyek Pembangunan Kompilasi Hukum Islam melalui yurisprudensi dalam Keputusan bersama Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Agama RI No. 07/KMA/1985 dan No. 25/1985 tanggal 21 Maret 1985.<sup>46</sup> Kemudian pada tanggal 10 Juni 1991 dikeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) No. 1 Tahun 1991 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam. Dikuti dengan Keputusan Menteri Agama No. 154 Tahun 1991 tentang pelaksanaan Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 1 Tahun 1991, yang ditetapkan pada tanggal 22 Juli 1991. Terakhir dikeluarkan Surat Edaran Direktur Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam No. 3694/EV/HK.00.3/AZ/91 tentang Penyebaran Instruksi Presiden No. 1 tahun 1991.<sup>47</sup>

---

<sup>41</sup> *Ibid*, hlm. 55.

<sup>42</sup> Ahmad Rofiq, *Pembaruan Hukum Islam di Indonesia*, (Yogyakarta: Gama Media, 2001), hlm. 83.

<sup>43</sup> *Ibid*.

<sup>44</sup> Pasal 49 ayat (1) UU No. 7 Tahun 1989.

<sup>45</sup> Ahmad Rofiq, hlm. 84.

<sup>46</sup> *Ibid*, hlm. 85.

<sup>47</sup> Khiruddin Nasution, *Hukum Perdata...*, hlm. 62.

### **Pokok-pokok Materi Pembaruan dalam Hukum Keluarga Islam Indonesia**

Produk pembaruan hukum perkawinan Islam di Indonesia berupa perundang-undangan berhubungan dengan perkawinan yang berlaku hingga sekarang, di mana sejarahnya telah dibahas di atas; antara lain: UU No. 1 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Perkawinan (UUP), PP No. 9 Tahun 1975 tentang pemberlakuan UU No. 1 Tahun 1975, PP No. 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam (KHI). Adapun pokok-pokok materi pembaruan hukum perkawinan Islam di Indonesia antara lain:<sup>48</sup>

1. Tujuan perkawinan adalah membentuk keluarga yang bahagia dan kekal. (pasal 1 UUP, pasal 2 & 3 KHI).
2. Ukuran sah tidaknya perkawinan adalah agama, dan harus dicatat oleh Pegawai Pencatat Nikah. (pasal 2 UUP & pasal 4,5,6, 7 KHI)
3. Asas perkawinan adalah monogami. (pasal 2,3,4 UUP & pasal 55 KHI)
4. Usia calon mempelai minimal 19 tahun untuk laki-laki, dan 16 tahun untuk perempuan. (pasal 6,7 UUP jo. Pasal 15 KHI)
5. Perceraian dipersulit. (pasal 38,39,40 UUP jo. Pasal 113,114,115,116 KHI)
6. Prinsip musyawarah suami-istri. (pasal 30,31,32,33,34 UUP jo. Pasal 77,78,79 KHI)

### **KESIMPULAN**

Peyelesaian sengketa perdata termasuk masalah perkawinan di Indonesia pada awal masuknya Islam di Indonesia diselesaikan oleh lembaga *tahkim*, di mana pihak-pihak yang bersengketa menyerahkan perkaranya kepada seorang ahli agama. Setelah masyarakat muslim semakin luas membentuk masyarakat adat, lembaga peradilan berbentuk *ahlu halli wal aqdi*. Hingga pada masa kerajaan Islam berdiri di Indonesia, permasalahan yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat, seperti perkawinan, wasiat, warisan, hibah dan sebagainya diselesaikan oleh lembaga peradilan Swapraja atau Peradilan Surambi yang terdapat di Kerajaan Mataram di Yogyakarta, sumber hukum yang digunakan adalah kitab-kitab fikih klasik.

Saat VOC menduduki Indonesia hukum Islam masih diakui dengan memberlakukan *Compendium Freijer*. Namun, eksistensi hukum Islam sempat terancam saat Indonesia di bawah kekuasaan Pemerintah Belanda,

---

<sup>48</sup> Ahmad Rofiq, hlm. 103-106.

dengan memberlakukan undang-undang yang menganut teori *receptie*; di mana hukum Islam dapat berlaku jika telah diresepsi oleh hukum adat.

Setelah Indonesia merdeka, usaha penyusunan undang-undang yang mengatur tentang perkawinan Islam mulai digalakkan. Dimulai dengan UU No. 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk. Hingga akhirnya Indonesia memiliki undang-undang yang mengatur perkawinan Islam yang lebih komprehensif, yaitu UU No. 1 Tahun 1974. Kemudian diundngnagkan UU No. 7 Tahun 1989 tentang Pengadilan Agama, yang memberi kewenangan absolut kepada Pengadilan Agama untuk menyelesaikan perkara perdata tertentu. Terakhir sebagai penyempurna peraturan-peraturan sebelumnya, maka dibuatlah Kompilasi Hukum Islam (KHI) dasarkan Instruksi Presiden RI No. 1 Tahun 1991.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Djalil, Basiq, *Peradilan Islam*, Jakarta: Amzah, 2012.
- Munajat, MAhrus, dkk., *Politik Hukum Islam di Indonesia*, Yogyakarta: Fakultas syariah Press UIN Sunan Kalijaga, 2008.
- Nasution, Khoiruddin, *Hukum Perdata (Perkawinan) Islam Indonesia dan Perbandingan Hukum Perkawinan di Dunia Muslim dengan Pendekatan Integratif Interkonektif*, Yogyakarta: ACAdeMIA + TAZZAFA, 2009.
- Nasution, Khoiruddin, *Status Wanita di Asia Tenggara: Studi Terhadap Perundang-undangan Perkawinan Muslim Kontemporer di Indonesia dan Malaysia*, Jakarta: INIS, 2002.
- Nawawi, Hadari. (1991). *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Rofiq, Ahmad, *Pembaruan Hukum Islam di Indonesia*, Yogyakarta: Grama Media, 2001.
- Sugiyono. (2019). *Metode Penelitian: Kuantitaif & Kualitatif*. Bandung: R&D Publikasi.
- Yatim, Badri, *Sejarah Peradaban Islam Dirasah Islamiyah II*, Jakarta: Rajawali Press, 2010.
- Zuhriah, Erfaniah, *Peradilan Agama Indonesia: Sejarah, Konsep dan Praktik di Pengadilan Agama*, Malang: Setara Press, 2014.