

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Salah satu bentuk perbuatan yang suci adalah perkawinan, karena dalam perkawinan terdapat hubungan yang tidak hanya didasarkan pada ikatan lahiriyah semata, melainkan juga ikatan bathiniyah. Perkawinan menurut hukum Islam adalah pernikahan, yaitu akad yang sangat kuat atau *miitsaaqon gholiidhan* untuk mentaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah.<sup>1</sup>

Perkawinan adalah suatu ikatan hukum antara pria dan wanita untuk bersama-sama menjadikan kehidupan rumah tangga secara teratur. Di dalam hukum Islam, suatu perkawinan sudah dianggap sah yaitu apabila perkawinan tersebut telah memenuhi rukun-rukun dan syarat-syarat nikah sebagaimana ditetapkan di dalam syariat Islam. Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, bahwa perkawinan diisyaratkan supaya manusia mempunyai keturunan dan keluarga yang sah menuju kehidupan bahagia di dunia dan akhirat, di bawah naungan cinta kasih dan ridha Illahi. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Perkawinan yang menyatakan “Perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> *Kompilasi Hukum Islam*, Pasal 2, (Bandung: Fokusmedia, tt.), h. 7

<sup>2</sup> Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Munak ahat 1*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2009), h.

Tujuan utama dari perkawinan adalah membina kehidupan rumah tangga yang kekal dan bahagia di antara suami istri dengan maksud melanjutkan keturunan. Mengingat perkawinan itu merupakan tuntutan naluriah manusia untuk berketurunan guna kelangsungan hidupnya dan memperoleh kedamaian hidup serta menumbuhkan dan memupuk kasih sayang insani. Keharmonisan yang ada di antara dua jiwa akan membuat mereka terpadu dalam dunia cinta dan kebersamaan.

Allah SWT menyatakan dalam Al-Quran bahwa hidup berpasangpasangan, hidup berjodoh-jodoh adalah naluri segala makhluk Allah, termasuk manusia. Sebagaimana firman-Nya dalam Surat Adz-Dzariyat, ayat 49:

وَمِنْ كُلِّ شَيْءٍ خَلَقْنَا زَوْجَيْنِ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ

Artinya : Dan segala sesuatu kami ciptakan berpasang-pasangan agar kamu mengingat (kebesaran Allah).<sup>3</sup> (QS. Adz Dzariyat: 49)

Dari ayat di atas, peneliti dapat mengetahui bahwa Allah swt telah menegaskan bahwa segala sesuatu di ciptakan berpasang-pasangan serta jodoh itu ada di tangan-NYA. Oleh karena itu, peneliti senantiasa mengingat kebesaran Allah Swt dan yakin dengn janji Allah SWT.

Salah satu hal yang perlu diperhatikan dalam perkawinan adalah adanya rukun dan syarat dalam perkawinan, rukun dan syarat adalah bagian inti dari proses perkawinan dan sangat penting dalam membentuk keluarga yang bahagia.

---

<sup>3</sup>*Al-Qur'an Al-Karim dan Terjemahannya dengan transliterasi*, Departemen Agama RI, Semarang: PT. Karya Toha Putra,t.t. Surat Ad Dzariyat [51]: 45

Karena dalam perkawinan diperlukan kemampuan bertindak hukum juga kematangan biologis dan psikologis dapat di bina dengan baik.

Pernikahan bagi umat manusia adalah sesuatu yang sangat sakral dan mempunyai tujuan yang sakral pula, dan tidak terlepas dari ketentuanketentuan agama.<sup>4</sup> Orang yang melangsungkan sebuah pernikahan bukan semata-mata untuk memuaskan nafsu birahi yang bertengger dalam jiwanya, melainkan untuk meraih ketenangan, ketentraman dan sikap saling mengayomi di antara suami istri dengan dilandasi cinta dan kasih sayang yang dalam. Di samping itu untuk menjalin tali persaudaraan di antara dua keluarga dari pihak suami dan pihak istri dengan berlandaskan pada etika dan estetika yang bernuansa ukhuwah basyariyah dan Islamiyah. Akan tetapi, kadang sesuatu yang sakral tersebut dijadikan sebuah permainan bagi segilintir orang sehingga mengkaburkan makna pernikahan itu sendiri sebagai suatu yang agung, indah dan suci.

Kantor Urusan Agama (KUA) merupakan jajaran Kementerian Agama yang berada di wilayah kecamatan. Keberadaan KUA ini sebagai unit kerja terbawah dalam struktur kelembagaan Kementerian Agama mempunyai tugas dan peran yang penting. Menurut Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor 517 Tahun 2001, KUA mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Kantor Kementerian Agama Kabupaten/ Kota di bidang urusan agama Islam dalam wilayah kecamatan. Di antara peran KUA adalah melayani masyarakat yang terkait dengan

---

<sup>4</sup> Beni Ahmad Saebani, *Op.Cit.*, h. 7

pelaksanaan pencatatan nikah; mengurus dan membina masjid, zakat, wakaf, baitul mal, ibadah sosial; kependudukan dan pengembangan keluarga sakinah.<sup>5</sup>

Sesuai dengan UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan di dalam Pasal 2, disebutkan bahwa “Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku“. Bagi orang-orang Islam, perkawinan dicatat oleh KUA yang terletak di kecamatan pihak yang berkepentingan. Sedangkan untuk orang-orang non-islam pencatatan nikah dilakukan oleh Kantor Catatan Sipil. Pernikahan yang tidak dicatat atau disebut nikah siri tidak memiliki kekuatan hukum walaupun sah di dalam hukum islam sehingga jika terjadi permasalahan setelah pernikahan, maka perkara tersebut tidak bisa diselesaikan di pengadilan agama.<sup>6</sup>

Pencatatan perkawinan sendiri bertujuan untuk mewujudkan ketertiban perkawinan dalam masyarakat, baik perkawinan yang dilaksanakan berdasarkan hukum Islam maupun perkawinan yang dilaksanakan oleh masyarakat yang tidak berdasarkan hukum Islam. Pencatatan perkawinan merupakan upaya untuk menjaga kesucian (*mitsaqan galidzan*) aspek hukum yang timbul dari aspek perkawinan. Realisasi pencatatan itu, melahirkan Akta Nikah yang masing-masing dimiliki oleh suami dan istri salinannya. Akta tersebut dapat digunakan oleh masing -masing pihak bila ada yang merasa dirugikan dari adanya ikatan perkawinan itu untuk mendapatkan haknya.

Di Indonesia perkawinan yang sah adalah perkawinan yang dilakukan menurut perundang-undangan yang berlaku. Bagi orang Islam perkawinan yang

---

<sup>5</sup> Sulaiman, “*Problematika Pelayanan Kantor Urusan Agama Anamuban Timur Nusa Tenggara Timur*”, Analisa, Volume XVIII, No. 02, Juli - Desember 2011, h. 248

<sup>6</sup> KHI, *Op.Cit.*, Pasal 6 ayat (2)

sah adalah perkawinan yang dilaksanakan menurut hukum Islam seperti yang disebutkan dalam Pasal 2 ayat 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 serta dicatat menurut ayat 2 pada pasal yang sama. Setelah itu sesuai dengan sunnah Nabi Muhammad SAW diumumkan melalui walimah supaya diketahui orang banyak. Akan tetapi, dalam kenyataannya masih banyak dijumpainya pernikahan yang dilakukan dengan tidak mengikuti yang telah ditetapkan dalam undang-undang tersebut, seperti pernikahan yang dilakukan di bawah tangan atau yang lebih peneliti kenal dengan sebutan perkawinan siri.

Perkawinan siri sebagai salah satu bentuk tindakan pelanggaran hukum perkawinan di Indonesia. Nikah siri adalah bentuk pernikahan yang dilakukan hanya berdasarkan aturan (hukum) agama dan atau adat istiadat, tetapi tidak diumumkan kepada khalayak umum, dan juga tidak dicatatkan secara resmi pada Kantor pegawai pencatat nikah, yaitu Kantor Urusan Agama (KUA) bagi yang beragama Islam dan Kantor Catatan Sipil (KCS) bagi yang beragama non Islam.<sup>7</sup>

“Pada dasarnya istilah nikah siri tidak dikenal dengan hukum negara. Perkawinan Indonesia hanya mengenal istilah perkawinan yang dicatat dan perkawinan tidak dicatat”.<sup>8</sup> Nikah siri atau perkawinan yang dilakukan di bawah tangan maksudnya ialah bahwa perkawinan itu tetap dilakukan dengan memenuhi baik rukun-rukun maupun syarat-syarat yang telah ditentukan menurut hukum Islam. Pada kenyataan yang ada di lapangan, diperlukan suatu wadah yang mengurus segala sesuatu tentang perkawinan yaitu Kantor Urusan Agama (KUA).

---

<sup>7</sup> Happy Susanto, *Nikah Siri Apa Untungnya*, (Jakarta: Visimedia, 2007), h. 22

<sup>8</sup> Zainuddin, Afwan Zainuddin, *Kepastian Hukum Perkawinan Siri & Permasalahannya*, (Yogyakarta: Deepublish, 2017), h. 48

Kantor Urusan Agama (KUA) adalah instansi pemerintah daerah di bawah Kementerian Agama yang berhubungan langsung dengan masyarakat di wilayah Kecamatan, yang memiliki tugas untuk memberi pelayanan kepada masyarakat dalam hal melaksanakan pencatatan nikah, zakat, wakaf, dan lainlain yang berhubungan dengan keagamaan. salah satu tugas KUA adalah melaksanakan pencatatan nikah, pencatatan nikah merupakan proses yang dilalui apabila ada pasangan yang ingin melaksanakan pernikahan dan ingin pernikahannya di akui oleh negara maka pasangan tersebut harus mengikuti dan melengkapi setiap persyaratan yang di butuhkan untuk proses pencatatan nikah.<sup>9</sup>

Kebanyakan orang meyakini bahwa nikah siri dianggap sah menurut hukum Islam apabila telah memenuhi rukun dan syarat-syaratnya, sekalipun pernikahan tersebut tidak dicatatkan di Kantor Urusan Agama (KUA), atau perceraian itu dilakukan di luar sidang pengadilan agama yang telah menjadi haknya. Akibat dari pemahaman tersebut timbulah dualisme hukum yang ada di negara Indonesia ini, yaitu disatu sisi perkawinan itu harus dicatatkan di Kantor Urusan Agama (KUA) dan disisi lain perkawinan tanpa di catatpun tetap berlaku dan diakui oleh masyarakat. Abdul Gani menjelaskan bahwa perkawinan sirri sebenarnya tidak sesuai dengan "maqashid syari'ah", karena ada beberapa tujuan syari'ah yang dihilangkan, diantaranya Perkawinan itu harus diumumkan (diketahui khalayak ramai), adanya perlindungan hak untuk wanita, untuk kemaslahatan manusia,

---

<sup>9</sup> Sugita Farida, Bunyamin, "*Pengembangan Aplikasi Pencatatan Nikah Di Kantor Urusan Agama Kecamatan Cikajang Garut*", *Algoritma*, Vol. 12 No. 1 2015, h. 1

Adanya persyaratan dalam pernikahan poligami harus mendapat izin dari isteri pertama<sup>10</sup>

Jika dilihat dari kenyataan yang ada, nikah siri merupakan salah satu model perkawinan yang bermasalah dan cenderung mengutamakan kepentingan-kepentingan subjektif, model perkawinan ini juga menimbulkan sejumlah dampak negatif, seperti tidak jelasnya status perkawinan, status anak, atau adanya kemungkinan pengingkaran perkawinan. Hal ini disebabkan karena tidak adanya surat-surat resmi atau akta perkawinan yang otentik, yang tercatat di Kantor Urusan Agama (KUA) atau kantor Pencatatan Sipil.

Berdasarkan latar belakang masalah diatas penulis tertarik untuk membahas skripsi dengan judul : **Peran KUA Tentang Sosialisasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Dan Kompilasi Hukum Islam Di Kecamatan Bilah Hilir.**

## **B. Perumusan Masalah**

Adapun Permasalahan dalam penulisan skripsi ini adalah:

1. Bagaimana pengaturan pencatatan perkawinan dalam Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam?
2. Bagaimana peran KUA Kecamatan Bilah Hilir dalam Sosialisasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam di Masyarakat Kecamatan Bilah Hilir?

---

<sup>10</sup> Irfan Islami, "Perkawinan Di Bawah Tangan (Kawin Sirri) dan Akibat Hukumnya". Adil, Vol. 8 No. 1 2017, h. 77-78

### **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

Tujuan Penelitian yang menjadi acuan dalam penelitian ini pada dasarnya menyangkut dua hal pokok, yakni:

1. Untuk mengetahui pengaturan pencatatan perkawinan dalam Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam.
2. Untuk mengetahui peran KUA Kecamatan Bilah Hilir dalam Sosialisasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam di Masyarakat Kecamatan Bilah Hilir.

Penelitian ini diharapkan dapat memberi kegunaan baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. Secara Teoritis hasil penelitian ini akan memberikan sumbang saran dalam khasanah ilmu pengetahuan hukum, khususnya di bidang perkawinan.
2. Secara Praktis hasil penelitian ini akan memberikan sumbang saran dalam khasanah ilmu pengetahuan hukum, khususnya tentang pencatatan perkawinan.

### **D. Batasan Istilah**

Adapun batasan istilah yang pakai Penulis dalam judul masalah ini adalah sebagai berikut:

1. Peran diartikan sebagai perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan dalam masyarakat. Sedangkan peranan merupakan tindakan yang dilakukan oleh seorang dalam suatu peristiwa.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Syamsir, Torang, Organisasi & Manajemen (Perilaku, Struktur, Budaya & Perubahan Organisasi), (Bandung: Alfabeta, 2014), h, 86.



2. Kantor Urusan Agama adalah instansi terkecil Kementerian Agama yang ada di tingkat Kecamatan. KUA bertugas membantu melaksanakan sebagian tugas Kantor Kementerian Agama Kabupaten di bidang urusan agama islam di wilayah kecamatan.<sup>12</sup>
3. Sosialisasi menurut kamus besar Bahasa Indonesia berarti upaya memasyarakatkan sesuatu sehingga menjadi dikenal, dipahami, dihayati oleh masyarakat atau pemasyarakatan.<sup>13</sup>

#### **E. Telaah Pustaka**

Telaah pustaka merupakan kajian terhadap penelitian-penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian seorang peneliti. Telaah pustaka dilakukan guna mengetahui apakah penelitian tersebut pernah dilakukan atau belum. Di samping untuk mengetahui perbedaan penelitian sebelumnya dengan penelitian yang akan dilakukan.

Adapun beberapa penelitian yang memiliki keterkaitan dengan objek penelitian ini adalah:

1. Skripsi Sulfahmi, NPM : 0300113158, mahasiswa Fakultas Syariah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar 2017.

Judul yang menjadi topik/tema dalam penelitian ini adalah mengenai:  
“Pengaruh Perkawinan Di Bawah Umur Terhadap Tingkat Perceraian Dalam Perspektif Hukum Islam (Studi Kasus) Di Kecamatan Kindang Kabupaten Bulukumba”

---

<sup>12</sup> Depag RI, *Tugas-Tugas Pejabat Pencatat Nikah*, Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji Departemen Agama RI, Jakarta, 2004, h.12

<sup>13</sup> <http://kbbi.web.id/sosialisasi> di unduh pada tanggal 08 Juni 2022 pukul : 13.00

Adapun yang menjadi permasalahan dalam ini adalah . Faktor-faktor apakah yang menyebabkan terjadinya perkawinan di bawah umur di Kecamatan Kindang Kabupaten Bulukumb?, Bagaimana dampak yang ditimbulkan akibat perceraian yang dilakukan anak yang menikah di bawah umur di Kecamatan Kindang Kabupaten Bulukumba? Bagaimana pandangan hukum Islam tentang perkawinan di bawah umur?

2. Skripsi Abdul Wahid Fadhillah, Npm : 210114108, Mahasiswa Jurusan Hukum Keluarga Islam Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri (Iain) Ponorogo 2018.

Judul penelitian: “Tinjauan Hukum Islam Terhadap Praktik Berkeluarga Menurut Pelaku Pernikahan Dini Karena Hamil Di Luar Nikah (Studi Kasus Di Kecamatan Babadan, Kabupaten Ponorogo)”

Adapun yang menjadi permasalahan dalam ini adalah Bagaimana tinjauan hukum Islam terhadap konsep pernikahan menurut pelaku pernikahan dini karena hamil di luar nikah di Kecamatan Babadan, Kabupaten Ponorogo?, Bagaimana tinjauan hukum Islam terhadap konsep berkeluarga menurut pelaku pernikahan dini karena hamil di luar nikah di Kecamatan Babadan, Kabupaten Ponorogo?

Berdasarkan peninjauan yang telah dilakukan, maka sejauh yang diketahui, penelitian tentang: **Peran KUA Tentang Sosialisasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Dan Kompilasi Hukum Islam Di Kecamatan Bilah Hilir** belum pernah dilakukan baik dilihat dari judul maupun dari subtansi permasalahan

Sehingga penelitian ini adalah asli adanya. Artinya, secara akademik penulisan ini dapat dipertanggungjawabkan kemurniannya.

## **F. Sistematika Penulisan**

Untuk memudahkan pembahasan skripsi ini maka penulis akan membuat sistematika secara teratur dalam bagian-bagian yang semuanya saling berhubungan satu dengan yang lainnya

BAB I Pendahuluan, Bab ini berisikan latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, batasan istilah, telaah pustaka dan sistematika penulisan.

BAB II Tinjauan Pustaka Berisi uraian teoritis secara umum, yaitu membahas mengenai Kantor Urusan Agama, terdiri atas Sejarah Tentang Kantor Urusan Agama, Tugas dan Fungsi KUA, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, terdiri atas Sejarah Lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, Pengertian Perkawinan Dan Asas Perkawinan, Kompilasi Hukum Islam Di Indonesia, terdiri atas Pengertian Kompilasi Hukum Islam, Latar Belakang Lahirnya Kompilasi Hukum Islam

BAB III Metode Penelitian Bab ini berisikan Lokasi Penelitian, Populasi dan Sampel, Variabel dan Indikator, Teknik Pengumpulan Data, Teknik Analisis Data, Pengolaan Data.

BAB IV Laporan Hasil Penelitian Bab ini berisikan pembahasan dari permasalahan yang ada yaitu : pengaturan pencatatan perkawinan dalam Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam, mengetahui peran KUA

Kecamatan Bilah Hilir dalam Sosialisasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam di Masyarakat Kecamatan Bilah Hilir.

BAB V Kesimpulan dan Saran Berisikan kesimpulan dan saran-saran yang ditarik berdasarkan hasil analisa data.

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **A. Kantor Urusan Agama**

##### **1. Sejarah Tentang Kantor Urusan Agama**

Kantor Urusan Agama adalah instansi terkecil Kementerian Agama yang ada di tingkat Kecamatan. KUA bertugas membantu melaksanakan sebagian tugas Kantor Kementerian Agama Kabupaten di bidang urusan agama islam di wilayah kecamatan.<sup>1</sup>

Pada masa pemerintahan Penduduk Jepang, tepatnya pada tahun 1943 Pemerintah Jepang di Indonesia mendirikan Kantor Shumubu (KUA) di Jakarta. Pada waktu itu yang ditunjuk sebagai Kepala Shumubu untuk wilayah Jawa dan Madura adalah KH. Hasim Asy'ari pendiri Pondok Pesantren Tebuireng Jombang dan pendiri jam'iyah Nahdlatul Ulama. Sedangkan untuk pelaksanaan tugasnya, KH. Hasim Asy'ari menyerahkan kepada puteranya K. Wahid Hasyim sampai akhir pendudukan Jepang pada bulan Agustus 1945. Setelah merdeka, Menteri Agama H. M. Rasjidi mengeluarkan Maklumat No. 2, tanggal 23 April 1946 yang isi maklumat tersebut mendukung semua lembaga keagamaan dan ditempatkan kedalam Kementerian Agama. Departemen Agama adalah departemen perjuangan. Kelahirannya tidak dapat dipisahkan dengan dinamika perjuangan bangsa. Pada saat bangsa ini berjuang mempertahankan kemerdekaan yang baru saja diproklamirkan, Maka lahirlah Kementerian Agama. Pembentukan Kementerian

---

<sup>1</sup> Depag RI, *Tugas-Tugas Pejabat Pencatat Nikah, Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji* Departemen Agama RI, Jakarta, 2004, h.12

Agama tersebut selain untuk menjalankan tugasnya sebagai penanggungjawab realisasi Pembukaan UUD 1945 dan pelaksanaan pasal 29 UUD 1945, juga sebagai pengukuhan dan peningkatan status Shumubu (Kantor Urusan Agama Tingkat Pusat) pada masa penjajahan Jepang. Berdirinya Kementerian Agama disahkan berdasarkan Penetapan Pemerintah Nomor : I/SD tanggal 3 Januari 1946 bertepatan dengan 2 Muharram 1364 H. Menteri Agama pertama adalah H.M. Rasyidi, BA. Sejak itu dimulailah penataan struktur di lingkungan Kementerian Agama. Pada tahap ini, Menteri Agama H.M. Rasyidi mengambil alih beberapa tugas untuk dimasukkan dalam lingkungan Departemen Agama.<sup>2</sup>

Tugas pokok Departemen Agama waktu itu ditetapkan berdasarkan Penetapan Pemerintah Nomor : 5/SD tanggal 25 Maret 1946 dan Maklumat Pemerintah Nomor 2 tanggal 24 April 1946 yang menyatakan bahwa tugas pokok Kementerian Agama adalah : menampung urusan Mahkamah Islam Tinggi yang sebelumnya menjadi wewenang Departemen Kehakiman dan menampung tugas dan hak mengangkat Penghulu Landraat, Penghulu Anggota Pengadilan agama, serta Penghulu Masjid dan para pegawainya yang sebelumnya menjadi wewenang dan hak Presiden dan Bupati. Disamping pengalihan tugas di atas, Menteri Agama mengeluarkan Maklumat Menteri Agama Nomor 2 tanggal 23 April 1946 yang menyatakan, bahwa:

Pertama, instansi yang mengurus persoalan keagamaan di daerah atau SHUMUKA (tingkat karesidenan) yang di masa pendudukan Jepang termasuk

---

<sup>2</sup> Departemen Agama RI, *Buku Rencana Induk KUA Dan Pengembangannya*, Jakarta, Ditjen Bimas Islam dan Urusan Haji, 2002, h. 5

dalam kekuasaan Residen menjadi Djawatan Agama Daerah yang berada di bawah wewenang Kementerian Agama.

Kedua, Pengangkatan Penghulu Landraat (Penghulu pada Pengadilan Agama) Ketua dan Anggota Raad (Pengadilan) Agama yang menjadi hak Residen dialihkan menjadi hak Kementerian Agama.

Ketiga, Pengangkatan Penghulu Masjid yang berada dibawah wewenang Bupati dialihkan menjadi wewenang Kementerian Agama. Sebelum maklumat Menteri Agama dilaksanakan secara efektif, kelembagaan pengurusan agama di daerah berjalan sesuai dengan keadaan dan kebutuhan. Sejak jaman penjajahan, perangkat organisasi kelembagaan yang mengurus agama yang telah tersebar ke seluruh plosok tanah air, hingga tingkat kecamatan bahkan sampai desa. Perangkat ini bekerja sebagai tenaga sukarelawan (bukan pegawai negeri). Pejabat yang melayani umat Islam, khususnya yang berkaitan dengan nikah, talak, rujuk, kemasjidan/ perwakafan, ditingkat Kabupaten dijabat oleh Penghulu, ditingkat Kawedanan dan Kecamatan dijabat oleh Naib Penghulu. Selanjutnya ditetapkan Peraturan Menteri Agama Nomor 188 5/K.I Tahun 1946 tanggal 20 Nopember 1946 tentang Susunan Kementerian Agama. Pada tahap awal struktur organisasi Departemen Agama sangat sederhana yakni hanya berada di tingkat pusat yang terdiri dari 8 bagian yaitu:

1. Bagian A (Sekertariat);
2. Bagian B (Kepenghuluan);
3. Bagian C (Pendidikan Agama);
4. Bagian D (Penerangan Agama);
5. Bagian E (Masehi Kristen);
6. Bagian F (Masehi Katolik);
7. Bagian G (Pegawai);
8. Bagian H (Keuangan/Perbendaharaan).

Pada tahun 1947, setelah diberlakukan Undang-undang Nomor 22 tahun 1946 tentang Pencatatan, Nikah, Talak, dan Rujuk, jabatan kepenghuluan dan kemasjidan diangkat menjadi pegawai negeri. Pejabat Raad Agama, yang semula terangkap fungsinya oleh Penghulu, setelah diberlakukannya undang-undang tersebut diangkat tersendiri oleh Kementerian Agama. Petugas yang mengurus agama di desa, khususnya dalam hal pernikahan dan kematian (yang di wilayah Jawa bisa disebut dengan modin) diterbitkan dan diatur tersendiri melalui Maklumat Bersama Nomor 3 tahun 1947, tertanggal 30 April, yang ditandatangani Menteri Dalam Negeri Mr. Moh. Roem dan Menteri Agama KH. R. Fathurrahman Kafrawi. Melalui Maklumat tersebut para modin memiliki hak dan kewajiban berkenaan dengan peraturan masalah keagamaan di Desa, yang kedudukannya setaraf dengan pamong di tingkat pemerintah Desa. Sebagaimana pamong yang lain mereka di beri imbalan jasa berupa hak menggarap (mengelola) Tanah Bengkok Milik Desa. Sejak awal berdirinya Departemen Agama hingga tahun 1950-an, stabilitas politik belum dapat berjalan dengan baik. Pihak Belanda dan Sekutu tidak rela Indonesia merdeka. Dua kali aksi militer dilancarkan: Pertama, tanggal 21 Juli 1947 dan kedua tanggal 19 Desember 1948. Kabinet yang dibentuk Pemerintah Republik Indonesia rata-rata berumur pendek, karena silih bergantinya kabinet system parlementer. Dalam situasi perang (karena aksi militer), penataan kantor Agama di daerah jelas terganggu. Di berbagai daerah, kantor Agama berpindah pindah, dari daerah yang di duduki Belanda ke daerah yang secara de facto masih dikuasai oleh pemerintah Republik Indonesia. Saat itu Pemerintah Agama menginstruksikan bahwa dalam menghadapi perang melawan



colonial Belanda, setiap aparat Kementerian Agama diharuskan turut serta berjuang mempertahankan Negara Republik Indonesia. Karena alasan itu pula, selama terjadi peperangan tersebut, pengiriman jama'ah haji sempat dihentikan. Struktur Kantor Agama (1949) diatas terus berlangsung hingga terjadi penyempurnaan struktur berdasarkan PP Nomor 33 Tahun 1949 dan PP Nomor 8 tahun 1950 tentang Susunan Organisasi Kementrian Agama. Sejak itu struktur Departemen Agama. Sejak itu struktur Departemen Agama mengalami perubahan sebagai berikut:

- a. Tingkat pusat dengan susunan Organisasi sebagai berikut:
  - 1) Menteri Agama;
  - 2) Sekretariat Jenderal yang terdiri dari: Bagian Sekertariat; Bagian Kepenghuluan; Bagian Pendidikan; Bagian Keuangan/Perbendaharaan;
- b. Tingkat Daerah dengan susunan organisasi sebagai berikut:
  - 1) Kantor Agama Provinsi;
  - 2) Kantor Agama Kabupaten;
  - 3) Kantor Kepenghuluan Kawedanan;
  - 4) Kantor Kenaiban kecamatan.

Berdirinya Departemen Agama Republik Indonesia, tepatnya pada tanggal 3 Januari 1946. yang tertuang dalam Penetapan Pemerintah No. 1/SD tahun 1946 tentang Pembentukan Kementerian Agama, dengan tujuan Pembangunan Nasional yang merupakan pengamalan sila Ketuhanan Yang Maha Esa. Dengan demikian, agama dapat menjadi landasan moral dan etika bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dengan pemahaman dan pengamalan agama secara benar diharapkan dapat mendukung terwujudnya masyarakat Indonesia yang religius, mandiri, berkualitas sehat jasmani rohani serta tercukupi kebutuhan material dan spiritualnya.

Guna mewujudkan maksud tersebut, maka di daerah dibentuk suatu Kantor Agama. Untuk di Jawa Timur sejak tahun 1948 hingga 1951, dibentuk Kantor Agama Provinsi, Kantor Agama Daerah (Tingkat Karesidenan) dan Kantor Kepenghuluan (Tingkat Kabupaten) yang merupakan perpanjangan tangan dari Kementerian Agama Pusat Bagian B, yaitu: Bidang Kepenghuluan, Kemasjidan, Wakaf dan Pengadilan Agama. Dalam perkembangan selanjutnya dengan terbitnya Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor 517 Tahun 2001 tentang penataan Organisasi Kantor Urusan Agama Kecamatan, maka Kantor Urusan Agama (KUA) berkedudukan di wilayah kecamatan dan bertanggung jawab kepada Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota yang dikoordinasi oleh Kepala Seksi Urusan Agama Islam/Bimas dan Kelembagaan Agama Islam dan di pimpin oleh seorang Kepala, yang mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian tugas Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota di bidang Urusan Agama Islam dalam wilayah Kecamatan. Dengan demikian, eksistensi KUA Kecamatan sebagai institusi Pemerintah dapat diakui keberadaannya, karena memiliki landasan hukum yang kuat dan merupakan bagian dari struktur pemerintahan di tingkat Kecamatan.

## **2. Tugas dan Fungsi KUA**

Kantor Urusan Agama Kecamatan mempunyai tugas melaksanakan tugas pokok dan fungsi Kantor Kementerian Agama di wilayah Kecamatan berdasarkan kebijakan Kantor Kementerian Agama Kabupaten dan peraturan perundangundangan yang berlaku. Adapun tugas-tugasnya meliputi :

- a. Melaksanakan sebagian tugas Kantor Kementerian Agama Kabupaten di bidang urusan Agama Islam dalam wilayah Kecamatan.
- b. Membantu Pelaksanaan tugas Pemerintah di tingkat Kecamatan dalam bidang keagamaan.
- c. Bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas Kantor Urusan Agama Kecamatan.
- d. Melaksanakan tugas koordinasi Penilik Agama Islam, Penyuluh Agama Islam dan koordinasi/kerjasama dengan Instansi lain yang erat hubungannya dengan pelaksanaan tugas KUA Kecamatan.
- e. Selaku PPAIW (Pegawai Pencatat Akta Ikrar Wakaf). Melalui KMA Nomor 18 tahun 1975 juncto KMA Nomor 517 tahun 2001 dan PP Nomer 6 tahun 1988 tentang penataan organisasi KUA Kecamatan secara tegas dan lugas telah mencantumkan tugas KUA,yaitu:
  - 1) Melaksanakan sebagian tugas Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota di bidang urusan agama Islam dalam wilayah kecamatan. Dalam hal ini KUA menyelenggarakan kegiatan dokumentasi dan statistik (doktik), surat menyurat, pengurusan surat, kearsipan, pengetikan dan rumah tangga;
  - 2) Mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan dan melaksanakan kegiatan sektoral maupun lintas sektoral di wilayah kecamatan. Untuk itu, KUA melaksanakan pencatatan pernikahan, mengurus dan membina masjid, zakat, wakaf, baitul maal dan ibadah sosial, kependudukan dan pengembangan keluarga sakinah<sup>3</sup>.

Adapun implementasi pelaksanaan tugas tersebut diantaranya:

- (1) Penataan Internal Organisasi.
- (2) Bidang Dokumentasi dan Statistik (Doktik).
- (3) Bimbingan Keluarga Sakinah dan PelayananPernikahan.
- (4) Pembinaan Kemasjidan, Zakat dan Wakaf.
- (5) Pelayanan Hewan Kurban.
- (6) Pelayanan Hisab dan Rukyat.
- (7) Pelayanan Sosial, Pendidikan, Dakwah dan Ibadah Haji.

Selain yang tersebut diatas Kepala KUA juga mempunyai tugas ;

---

<sup>3</sup> Depag RI, *Op.Cit.*, h.25

- a. Memimpin pelaksanaan tugas Kantor Urusan Agama Menetapkan merumuskan Visi dan Misi, Kebijakan, Sasaran, Program dan Kegiatan Kantor Urusan Agama.
- b. Membagi tugas, menggerakkan, mengarahkan, membimbing dan mengkoordinasikan pelaksanaan tugas Kantor Urusan Agama.
- c. Melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan tugas bawahan.
- d. Melakukan pelayanan dan bimbingan di bidang ketatausahaan.
- e. Melakukan pelayanan dan bimbingan di bidang Nikah, Rujuk dan Keluarga Sakinah.
- f. Melakukan pelayanan dan bimbingan di bidang Zakat dan Wakaf serta Ibadah Sosial.
- g. Melakukan pelayanan dan bimbingan di bidang data keagamaan dan tempat ibadah.
- h. Melakukan pelayanan dan bimbingan di bidang kemitraan umat islam dan pembinaan syari'ah.
- i. Melakukan pelayanan dan bimbingan di bidang urusan haji dan umroh.
- j. Melakukan penelaahan dan pemecahan masalah yang timbul di lingkungan KUA.
- k. Melakukan usaha pengembangan dan peningkatan kualitas pelayanan di bidang pelaksanaan tugas KUA.
- l. Mempelajari dan menilai/mengoreksi laporan pelaksanaan tugas di bawahan.
- m. Melakukan kerjasama dengan instansi terkait.
- n. Melaksanakan tugas lain yang diberikan atasan.
- o. Melaporkan proses dan pelaksanaan tugas<sup>4</sup>

Tugas staf administrasi keuangan :

1. Menyiapkan rencana anggaran, menerima, membukukan, menyetorkan dana kepada Kantor Kementerian Agama di Kabupaten.
2. Menyiapkan bahan dan pencatatan kerja.
3. Menerima biaya nikah.

Tugas staf administrasi nikah dan rujuk :

1. Mempelajari dan meneliti berkas permohonan nikah rujuk.

---

<sup>4</sup> Pedoman Pegawai pencatat nikah, *Proyek Peningkatan Tenaga Keagamaan, Direktorat Jenderal Bimas Islam dan penyelenggaraan Haji*, Departemen Agama RI, Jakarta, 2004, h. 5

2. Mengisi form NB dan menyiapkan jadwal nikah serta menyiapkan konsep pengumuman kehendak nikah.
3. Menyiapkan buku Akta Nikah dan bimbingan calon pengantin, menyiapkan rekomendasi atau numpang nikah diluar wilayah KUA.

Berdasarkan KMA nomor 517 tahun 2001 tentang Penataan Organisasi Kantor Urusan Agama Kecamatan, maka Kantor Urusan Agama Kecamatan selain memiliki tugas pokok tersebut di atas juga mempunyai fungsi melaksanakan kegiatan dengan potensi organisasi sebagai berikut :

- a. Menyelenggarakan statistik dan dokumentasi.
- b. Menyelenggarakan kegiatan surat menyurat, pengurusan surat, kearsipan, pengetikan, dan rumah tangga Kantor Urusan Agama Kecamatan.
- c. Melaksanakan pencatatan Nikah dan Rujuk, mengurus dan membina masjid, zakat, wakaf, baitul maal dan ibadah sosial, kependudukan dan pengembangan keluarga sakinah sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Direktur Jendral Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggara Haji berdasarkan Peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk mendukung kinerja KUA dan pelaksanaan pembinaan kehidupan beragama umat Islam terutama di desa, menteri Agama melalui Keputusan Menteri Agama Nomor 298 Tahun 2003 menetapkan adanya pemuka agama desa setempat yang ditunjuk untuk melakukan pembinaan kehidupan beragama Islam, berkoordinasi dengan instansi terkait dan lembaga yang ada dalam masyarakat dengan sebutan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah, disingkat Pembantu PPN.

Pembantu PPN tersebut mendapat legalitas dari Kementerian Agama sebagai pengantar orang yang berkepentingan dengan nikah dan rujuk ke Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan di Jawa dan sebagai pembina kehidupan beragama di desa. Sedangkan di luar Jawa karena keadaan wilayah yang luas Pembantu PPN mempunyai tugas yang lebih berat, yaitu atas nama Pegawai Pencatat Nikah (PPN)/Kepala KUA Kecamatan melakukan pengawasan langsung terhadap pelaksanaan nikah dan rujuk yang terjadi di desanya dan melaporkan

pelaksanaannya kepada PPN/KUA. Di samping itu Pembantu PPN bertugas membina kehidupan beragama serta selaku Ketua BP4 di desa juga bertugas memberi nasehat perkawinan.<sup>5</sup>

Dari uraian diatas, maka berdasarkan KMA tersebut tugas-tugas pokoknya adalah :

- 1) Pelayanan nikah dan rujuk.
- 2) Pembinaan kehidupan beragama Islam di desa.

Secara rinci tugas tersebut dapat di uraikan sebagai berikut :

- a. Pelayanan Nikah dan Rujuk Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 bahwa mereka yang melaksanakan perkawinan menurut ketentuan agama Islam, pencatatannya dilakukan oleh PPN di KUA Kecamatan. Pencatatan perkawinan tersebut melakukan penelitian yang seksama agar terpenuhi, baik ketentuan perundang-undangan maupun kaidah munakahat dan diperoleh data yang akurat. Kepala KUA selaku PPN harus dapat mempertanggungjawabkan pencatatan yang dilakukannya. Untuk itu ia dibantu oleh Pembantu PPN yang diharapkan lebih dapat mengetahui keadaan sehari-hari dari mereka yang melakukan pernikahan. Tugas pelayanan nikah dan rujuk oleh pembantu PPN adalah sebagai berikut :
  - 1) Menerima informasi/pelaporan dari masing-masing pihak yang berkepentingan melakukan pernikahan (calon suami, calon isteri dan wali) dan mencatatnya dalam buku model N10.
  - 2) Melakukan penelitian awal tentang status dan keabsahan data masing-masing pihak, baik berdasarkan surat-surat keterangan yang dikeluarkan kepala desa/lurah dan instansi lainya maupun berdasarkan wawancara langsung.
  - 3) Memberikan penasihatan kepada masing-masing pihak tentang hal hal yang sebaiknya dilakukan. Misalnya tentang hak dan kewajiban suami-isteri, serta tentang perlunya memperoleh imunisasi TT dari Puskesmas.
  - 4) Mengantar mereka ke KUA Kecamatan untuk melaporkan rencana pernikahan, sekurang-kurangnya sepuluh hari sebelum pelaksanaan pernikahan.

---

<sup>5</sup> Pedoman Pembantu Pegawai Pencatat Nikah, *Op.Cit*, h. 3

- 5) Mendampingi PPN dalam mengawasi pelaksanaan akad nikah baik yang dilakukan di balai nikah maupun yang dilakukan di luar balai nikah.
  - 6) Melakukan sebagaimana tersebut pada huruf a sampai dengan huruf e mereka yang melaporkan akan melakukan rujuk.
- b. Pembinaan kehidupan beragama Islam di Desa Dalam KMA Nomor 298 tahun 2003 disebutkan bahwa Pembantu PPN selain memberikan pelayanan nikah dan rujuk jugamempunyai tugas melakukan pembinaan kehidupan beragama Islam di Desa. Pembinaan kehidupan beragama Islam di Desa dapat berupa kegiatan yang bersifat ubudiyah mahdhah (langsung berhubungan dengan Allah) dan dapat berupa kegiatan yang bersifat ubudiyah ijtimaiyah (hubungan antar sesama umat).<sup>6</sup>

Kegiatan pembinaan kehidupan beragama islam tersebut meliputi antara lain:

1. Membina kerukunan masjid dari aspek idarah, imarah dan ri'ayah.
2. Mengkoordinasikan kegiatan peningkatan kemampuan baca tulis Al qur'an (pengajian) ditiap-tiap masjid serta mengusahakan buku-buku perpustakaan masjid.
3. Memberikan penasehatan kepada keluarga bermasalah.
4. Membina pengamalan ibadah sosial.
5. Mengkoordinasikan dan menggerakkan lembaga-lembaga semi resmi yang membantu tugas departemen agama (BKM, BP4, P2A dan LPTQ) ditingkat Desa. Dalam perkembangannya Pembantu Penghulu yang berdasarkan peraturan baru tidak diperpanjang dan perekrutan kembali.

---

<sup>6</sup> *Ibid*, h. 10

## **B. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974**

### **1. Sejarah Lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974**

Kelahiran Undang-undang perkawinan telah mengalami rentetan sejarah yang cukup panjang. Pada masa penjajahan dengan datangnya *Verenigde Oost Indische Compagnie* (VOC) di Indonesia, kedudukan hukum (keluarga) Islam telah ada di masyarakat sehingga pada saat itu diakui sepenuhnya oleh penguasa VOC. Pada masa pemerintahan Belanda di Indonesia, Belanda menghimpun hukum Islam yang disebut dengan *Compendium Freiyer*, mengikuti nama penghimpunnya.<sup>7</sup> Kemudian membuat kumpulan hukum perkawinan dan kewarisan Islam untuk daerah Cirebon, Semarang, dan Makasar (Bone dan Gowa).<sup>8</sup> Ketika pemerintahan VOC berakhir, politik penguasa kolonial berangsur-angsur berubah terhadap hukum Islam.

Bermula dari kesadaran kaum perempuan Islam akan hak-haknya yang merasa dikebiri oleh dominasi pemahaman fikih klasik atau konvensional yang telah mendapat pengakuan hukum, maka pada Konggres Perempuan Indonesia I pada tanggal 22-25 Desember 1928 di Yogyakarta mengusulkan kepada Pemerintah Belanda agar segera disusun undang-undang perkawinan, namun mengalami hambatan dan mengganggu kekompakan dalam mengusir penjajah.<sup>9</sup>

Pada permulaan tahun 1937 Pemerintahan Hindia Belanda menyusun rencana pendahuluan Ordonansi Perkawinan tercatat (*onwerpordonnantie op de*

---

<sup>7</sup> Arso Sosroatmodjo dan A. Wait Aulawi, *Hukum Perkawinan di Indonesia*, Jakarta: Bulan Bintang, 1975, h. 11.

<sup>8</sup> Muhammad Daud Ali, *Kedudukan Hukum Islam Dalam Sistem Hukum Indonesia*, dalam Pembangunan no 2 Tahun ke XII, Maret 1982, h. 101.

<sup>9</sup> Maria Ulfah Subadyo, *Perjuangan Untuk Mencapai Undang-Undang Perkawinan*, Jakarta: Yayasan Idayu, 1981, h. 9-10.



*ingeschreven huwelijken*) dengan pokok-pokok isinya sebagai berikut: Perkawinan berdasarkan asas monogami dan perkawinan bubar karena salah satu pihak meninggal atau menghilang selama dua tahun serta perceraian yang diputuskan oleh hakim. Menurut rencana rancangan ordonansi tersebut hanya diperuntukkan bagi golongan orang Indonesia yang beragama Islam dan yang beragama Hindu, Budha, Animis. Namun rancangan ordonansi tersebut di tolak oleh organisasi Islam karena isi ordonansi mengandung hal-hal yang bertentangan dengan hukum Islam.<sup>10</sup>

Setelah kemerdekaan, Pemerintah RI berusaha melakukan upaya perbaikan di bidang perkawinan dan keluarga melalui penetapan UU No: 22 Tahun 1946 mengenai Pencatatan Nikah, talak dan Rujuk bagi masyarakat beragama Islam. Dalam pelaksanaan Undang-Undang tersebut diterbitkan Instruksi Menteri Agama No: 4 tahun 1946 yang ditujukan untuk Pegawai Pencatat Nikah (PPN). Instruksi tersebut selain berisi tentang pelaksanaan UU No: 22 Tahun 1947 juga berisi tentang keharusan PPN berusaha mencegah perkawinan anak yang belum cukup umur, menerangkan kewajiban-kewajiban suami yang berpoligami, mengusahakan perdamaian bagi pasangan yang bermasalah, menjelaskan bekas suami terhadap bekas istri dan anak-anaknya apabila terpaksa bercerai, selama masa idah agar PPN mengusahakan pasangan yang bercerai untuk rujuk kembali.<sup>11</sup>

Pada bulan Agustus 1950, Front Wanita dalam Parlemen, mendesak agar Pemerintah meninjau kembali peraturan perkawinan dan menyusun rencana

---

<sup>10</sup> Nani Suwondo, *Kedudukan Wanita Indonesia Dalam Hukum dan Masyarakat*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1992, h. 77.

<sup>11</sup> *Ibid*, h. 78-79.

undang-undang perkawinan. Maka akhirnya Menteri Agama membentuk Panitia Penyelidikan Peraturan Hukum Perkawinan, Talak dan Rujuk. Maka lahir Peraturan Pemerintah (PP) No: 19 tahun 1952 yang memungkinkan pemberian tunjangan pensiun bagi istri kedua, ketiga dan seterusnya.<sup>12</sup> Dan pada tanggal 6 Mei 1961, Menteri Kehakiman membentuk Lembaga Pembinaan Hukum Nasional yang secara mendalam mengajukan konsep RUU Perkawinan, sehingga pada tanggal 28 Mei 1962 Lembaga hukum ini mengeluarkan rekomendasi tentang asas-asas yang harus dijadikan prinsip dasar hukum perkawinan di Indonesia. Kemudian diseminarkan oleh lembaga hukum tersebut pada tahun 1963 bekerjasama dengan Persatuan Sarjana Hukum Indonesia bahwa pada dasarnya perkawinan di Indonesia adalah perkawinan monogami namun masih dimungkinkan adanya perkawinan poligami dengan syarat-syarat tertentu. Serta merekomendasikan batas minimum usia calon pengantin.<sup>13</sup>

Kemudian pada akhir tahun 1950 dengan surat keputusan Menteri Agama No. B/2/4299 tertanggal 1 Oktober 1950 dibentuk Panitia Penyelidik Peraturan dan Hukum Perkawinan, Talak dan Rujuk bagi umat Islam. Kepanitiaan itu diketuai oleh Mr. Teuku Muhammad Hasan, setelah mengalami beberapa perubahan personalia, maka pada tanggal 1 April 1961 dibentuk panitia baru yang diketuai oleh Mr. H. Moh. Noer Poerwosoetjpto.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Indriaswari Dyah Saptaningrum, *Sejarah UU No: 1 tahun 1974 tentang Perkawinan dan Pembakuan Peran Gender, dalam Perspektif Perempuan*, Jakarta: Lembaga Bantuan Hukum Asosiasi Perempuan Untuk Keadilan, 2000, h. 53.

<sup>13</sup> R. Soetedjo Prawirohamidjojo, *Pluralisme Dalam Perundang-Undangan Perkawinan di Indonesia*, Surabaya: Universitas Airlangga Press, 1988, h. 18.

<sup>14</sup> Arso Sosroatmodjo dan A. Wait Aulawi, Log-Cit.

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 .<sup>15</sup> 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).<sup>16</sup>

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.<sup>17</sup>

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.<sup>18</sup>

Pada tahun 1973 Fraksi Katolik di Parlemen menolak rancangan UU Perkawinan yang berdasarkan Islam. Konsep RUU Perkawinan khusus umat Islam yang disusun pada tahun 1967 dan rancangan 1968 yang berfungsi sebagai Rancangan Undang Undang Pokok Perkawinan yang di dalamnya mencakup materi yang diatur dalam Rancangan tahun 1967. Akhirnya

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, h. 10

<sup>16</sup> *Ibid.*, h. 10

<sup>17</sup> *Ibid.*, h. 24

<sup>18</sup> Abdul Manan, *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam di Indonesia*, Ed. I, cet. I (Jakarta: Kencana, 2006), h. 4

Pemerintah menarik kembali kedua rancangan dan mengajukan RUU Perkawinan yang baru pada tahun 1973.<sup>19</sup>

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 (lima belas) bab dan 73 (tujuh puluh tiga) pasal.<sup>20</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.<sup>21</sup>

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.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Deliar Noer, *Administrasi Islam di Indonesia*, Jakarta: Rajawali, Bandung, 1983, h. 98.

<sup>20</sup> Abdul Manan, *Log.Cit*, h. 27

<sup>21</sup> Hadikusuma, Hilman, 1990, *Hukum Perkawinan Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, h.

<sup>22</sup> Abdul Manan, *Log.Cit*, h. 31.

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).<sup>23</sup>

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. Pada tanggal 22 Desember 1973, Menteri Agama mewakili Pemerintah membawa konsep RUU Perkawinan yang di setuju DPR menjadi Undang-Undang Perkawinan. Maka pada tanggal 2 Januari 1974, Presiden mengesahkan Undang-Undang tersebut dan diundangkan dalam Lembaran Negara No: 1 tahun 1974 tanggal 2 Januari 1974.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Amiur Nuruddin dan Azhari Akmal Tarigan, *Hukum Perdata Islam di Indonesia, (Studi Kritis Perkembangan Hukum Islam dari Fiqih, Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 sampai KHI)*, cet. I (Jakarta: Kencana, 2004), h. 24

<sup>24</sup> *Ibid.*, h. 24-25

Adapun hasil akhir undang-undang perkawinan yang disahkan DPR terdiri dari 14 (empat belas) bab yang dibagi dalam 67 (enam puluh tujuh) pasal, seperti dicatat sebelumnya. Yaitu undang-undang Perkawinan yang berlaku sampai saat sekarang ini yang diundangkan pada tanggal 2 Januari 1974, dan penjelasannya dimuat dalam Tambahan Lembaran Negara No. 3019. Sedangkan rancangan semula yang diajukan pemerintah ke DPR yaitu terdiri dari 73 pasal.<sup>25</sup>

Dari uraian sejarah lahirnya undang-undang perkawinan nomor 1 tahun 1974 yang memakan waktu, tenaga dan pikiran untuk dapat diundangkan menjadi undang-undang yang menjadi dasar hukum perkawinan di negara Indonesia, maka sudah seharusnya seluruh masyarakat Indonesia mematuhi dan melaksanakan undang-undang tersebut dalam melaksanakan perkawinan dan tidak perlu diperdebatkan lagi.

## **2. Pengertian Perkawinan Dan Asas Perkawinan**

### **a) Pengertian Perkawinan**

Indonesia sebagai negara hukum mengatur setiap perbuatan-perbuatan warga negaranya dalam suatu bentuk regulasi yang bersifat positif. Demikian halnya dengan masalah perkawinan. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, merupakan salah satu wujud regulasi tata tertib perkawinan yang dimiliki oleh Negara Indonesia, dilengkapi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 yaitu tentang pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan. Pasal 1 UUP merumuskan perkawinan adalah : “Ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan bertujuan untuk membentuk keluarga

---

<sup>25</sup> . C.S.T Kansil, 1989, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta : Balai Pustaka, h. 222

(rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.”

Berdasarkan rumusan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa pengertian perkawinan memiliki 5 (lima) unsur, yaitu :

- a. Ikatan lahir batin
- b. Antara seorang pria dengan seorang wanita
- c. Sebagai suami isteri
- d. Membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal
- e. Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Selain itu M.Yahya Harahap merinci unsur-unsur definisi perkawinan dalam Pasal 1 UUP yaitu :
  - 1) Perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri.
  - 2) Ikatan lahir batin itu ditujukan untuk membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia yang kekal dan sejahtera.
  - 3) Dasar ikatan lahir batin dan tujuan bahagia yang kekal itu berdasarkan pada Ketuhanan Yang Maha Esa.<sup>26</sup>

Suatu “ikatan” adalah merupakan hubungan yang tidak formil, suatu ikatan yang tidak dapat dilihat. Walau tidak nyata ikatan itu harus ada, karena tanpa adanya ikatan batin, ikatan lahir suatu perkawinan akan menjadi rapuh. Terjalannya ikatan lahir dan batin merupakan fondasi dalam membentuk dan membina keluarga yang bahagia dan kekal. Perkawinan yang bertujuan untuk membentuk keluarga yang kekal, dapat diartikan bahwa perkawinan itu haruslah berlangsung seumur hidup dan tidak boleh diputuskan begitu saja.<sup>27</sup>

Digunakan kata “seorang pria dan wanita” mengandung arti bahwa perkawinan adalah antar jenis kelamin yang berbeda. Hal ini menolak perkawinan sesama jenis yang saat ini sudah dilegalkan oleh beberapa Negara Barat. Digunakan ungkapan “sebagai suami isteri” mengandung arti bahwa

---

<sup>26</sup> M. Yahya Harahap, *Hukum Perkawinan Nasional*, (CV Zahir Trading CO Medan, 1975), h 11

<sup>27</sup> K. Wantjik Saleh, *Hukum perkawinan Indonesia*, (Galia Indonesia, Jakarta, Cetakan ke 4, 1976) h. 14

perkawinan itu adalah bertemunya dua jenis kelamin yang berbeda dalam suatu rumah tangga, dan bukan sekedar istilah “hidup bersama”. Perkawinan memiliki hubungan erat terhadap agama/kerohanian, Sehingga perkawinan bukan saja memiliki unsur lahir/jasmani tetapi juga karena unsur batin atau rohani dengan demikian tujuan perkawinan menurut perundangan untuk kebahagiaan suami isteri serta keturunan. Menurut pandangan Islam perkawinan mengandung 3 (tiga) aspek yaitu, aspek hukum, aspek sosial dan aspek agama :

- 1) Dari aspek hukum Perkawinan merupakan suatu perjanjian dalam bahasa Al-Qur'an perkawinan adalah yang sangat kuat disebut dengan kata-kata *missaqaan ghaliizaaan* sebagaimana disebut dalam Al-Qur'an Surat An-Nisa ayat 154:

رَفَعْنَا فَوْقَهُمُ الطُّورَ بِمِيثَاقِهِمْ وَقُلْنَا لَهُمْ ادْخُلُوا الْبَابَ سُجَّدًا وَقُلْنَا لَهُمْ لَا  
اتَّعَدُوا فِي السَّبْتِ وَأَخَذْنَا مِنْهُمْ مِيثَاقًا غَلِيظًا

“dan Kami telah mengambil dari mereka Perjanjian yang kokoh”.<sup>28</sup>

- 2) Dari aspek sosial Dalam masyarakat setiap bangsa, ditemui penilaian umum ialah bahwa orang yang berkeluarga mempunyai kedudukan yang lebih dihargai dari mereka yang tidak kawin.
- 3) Dari aspek agama Perkawinan itu dianggap suatu lembaga suci dalam agama Islam. Upacara perkawinan adalah upacara suci, yang kedua belah pihak dihubungkan menjadi pasangan suami isteri atau saling minta menjadi pasangan hidupnya dalam hidupnya dengan menggunakan nama Allah.<sup>29</sup>

#### **b) Asas Hukum Perkawinan**

Asas hukum merupakan sebuah aturan dasar atau merupakan prinsip hukum yang masih bersifat konkret. Dapat pula dikatakan bahwa asas hukum

<sup>28</sup> *Al-Qur'an Al-Karim dan Terjemahannya dengan transliterasi*, Departemen Agama RI, Semarang: PT. Karya Toha Putra,t.t., h.149

<sup>29</sup> Sayuti Thalib, *Hukum Keluarga Indonesia*, (UI Press, Jakarta,2009) h. 47



merupakan dasar yang melatar belakangi suatu peraturan yang bersifat kongkrit dan bagaimana hukum itu dapat dilaksanakan.

Menurut Theo Huijbers, asas hukum adalah prinsip-prinsip yang dianggap dasar atau fundamen hukum. Asas-asas itu dapat disebut juga pengertian pengertian dan nilai-nilai yang menjadi titik tolak juga bagi pembentukan undang-undang dan interpretasi undang-undang tersebut (asas hukum berbeda dengan asal atau sumber hukum).<sup>30</sup>

Asas hukum merupakan sesuatu yang sangat mendasar dalam hukum yang harus dipedomani. Peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan asas hukum. Demikian pula dengan implementasi atau pelaksanaan hukum dalam kehidupan sehari-hari serta segala putusan hakim harus senantiasa mengacu pada asas hukum tidak boleh bertentangan dengannya. Asas-asas atau prinsip-prinsip yang terkandung dalam Undang-undang Perkawinan Nasional Indonesia menurut M. Yahya Harahap sebagai berikut :

- a. Menampung segala kenyataan-kenyataan yang hidup dalam masyarakat bangsa Indonesia dewasa ini. Undang-undang Perkawinan ini menampung di dalamnya segala unsur-unsur ketentuan Hukum Agama dan kepercayaan masing-masing anggota masyarakat yang bersangkutan.
- b. Juga asas hukum perkawinan ini sedemikian rupa telah disesuaikan dengan tuntutan perkembangan zaman dalam hal ini dimaksud memenuhi aspirasi emansipasi kaum wanita Indonesia di samping perkembangan sosial ekonomis dan teknologi yang telah membawa implikasi mobilitas sosial di segala lapangan hidup dan pemikiran.
- c. Tujuan perkawinan adalah membentuk keluarga bahagia yang kekal
  - 1) Suami isteri saling bantu membantu serta saling lengkap melengkapi.

---

<sup>30</sup> Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, (Kanisius, Yogyakarta, 1995), h. 81

- 2) Masing-masing dapat mengembangkan kepribadiannya dan untuk pengembangan kepribadian itu suami isteri harus saling bantu membantu.
  - 3) Dan tujuan akhir yang dikejar oleh keluarga bangsa Indonesia ialah keluarga bahagia yang sejahtera spiritual dan material.
- d. Prinsip yang ke-3 yang menjadi asas undang-undang ini sekaligus menyangkut
- 1) Kesadaran hukum agama dan keyakinan masing-masing warga Negara bangsa Indonesia : yaitu perkawinan harus berdasarkan hukum agama dan kepercayaan masing-masing
  - 2) Juga menurut asas agar setiap perkawinan merupakan tindakan yang harus memenuhi administratif pemerintahan dengan jalan pencatatan pada catatan yang ditentukan undang-undang artinya sebagai akta resmi yang termuat dalam daftar catatan resmi pemerintah.
- e. Undang-undang Perkawinan ini menganut asas monogami, akan tetapi sekalipun dimaksud menganut prinsip ini sama sekali tidak menutup kemungkinan untuk poligami jika agama yang bersangkutan mengizinkan itu, tetapi harus melalui beberapa ketentuan sebagai persyaratan persyaratan yang diatur undang-undang ini.
- f. Prinsip bahwa perkawinan dan pembentukan keluarga dilakukan oleh pribadi- pribadi yang telah matang jiwa dan raganya. Hal ini memang dapat dilihat manfaatnya menengok kebiasaan yang banyak membawa kesedihan dalam rumah tangga yaitu perkawinan yang dilakukan dalam kehidupan masyarakat yang terdiri dari pribadi yang masih muda . Asas ini bertujuan ;
- 1) menghapus kebiasaan anak-anak atau perkawinan dalam usia yang sangat muda yang belum matang memegang tanggung jawab sebagai suami isteri. Sehingga sering tetap menjadi beban orang tua yang berakibat ketidakmampuan untuk berdiri sendiri.
  - 2) Untuk menjaga pertumbuhan populasi yang menjadi masalah nasional
  - 3) Memperkecil jumlah perceraian dan mempersukar perceraian.
- g. Kedudukan suami isteri dalam kehidupan keluarga adalah seimbang baik dalam kehidupan rumah tangga maupun dalam pergaulan masyarakat. 47
- Pokok prinsip ini dapat dirinci :
- 1) Dalam kehidupan rumah tangga suami isteri sederajat, dan segala sesuatu harus dirundingkan bersama
  - 2) Isteri berhak mencapai kedudukan sosial di luar lingkungan rumah tangga dan suami tidak dapat melarang hal tersebut
  - 3) Lebih jauh kalau diperhatikan asas yang disebut pada poin g tersirat suatu penjurusan yang lambat laun akan menuju tendensi sistem kekeluargaan yang bilateral atau parental.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> M. Yahya Harahap, *Op.cit*, h. 6

Selain alenia tersebut di atas, Sudarsono juga memberikan penjelasan mengenai asas-asas yang tercantum dalam UUP secara sederhana yaitu :

- a. 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 spiritual dan materiil (Pasal 1 UUP).
- b. Dalam undang-undang 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 (Pasal 2 UUP)
- c. Undang-undang ini menganut asas monogami. Hanya apabila dikehendaki oleh yang bersangkutan, karenan hukum dan agama dari yang bersangkutan mengizinkannya, seorang suami dapat beristeri lebih dari seorang (Pasal 3 UUP).
- d. Undang-undang ini menganut prinsip bahwa calon suami-isteri harus telah masak jiwa 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 dicegah adanya perkawinan antara calon suami isteri yang masih dibawah umur (Pasal 7 UUP). Maka diatur batas umur minimal bagi perempuan 16 tahun dan laki-laki 19 tahun. Dalam hadits Nabi dijelaskan bahwa pemuda yang belum sanggup menikah hendaknya berpuasa karena dengan puasa dapat menjaga kehormatan.
- e. 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 sesuai dengan pasal 19 PP Undang-undang Perkawinan Nomor 19 Tahun 1975 serta harus dilakukan didepan pengadilan.
- f. Hak dan kedudukan isteri 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 (Pasal 31 UUP).<sup>32</sup>

Untuk menjamin kepastian hukum, maka perkawinan berikut segala sesuatu yang berhubungan dengan perkawinan yang terjadi sebelum undang undang ini

---

<sup>32</sup> Sudarsono, *Hukum Perkawinan Nasional*, (Rineka Cipta, Jakarta, 2010) h. 6 3

berlaku yang dijalankan menurut hukum yang telah ada adalah sah. Demikian pula mengenai sesuatu hal undang-undang ini tidak mengatur dengan sendirinya ketentuan yang ada.<sup>37</sup> Dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa asas hukum perkawinan merupakan prinsip-prinsip dasar yang dijadikan tumpuan untuk membentuk suatu aturan hukum perkawinan yang bersifat konkrit. Prinsip yang terkandung dalam UUP mencakup syarat sah perkawinan, tujuan dari perkawinan, asas monogami terbuka (dibolehkan poligami bila ketentuan agama yang bersangkutan mengizinkannya), ditentukannya usia perkawinan bagi calon suami isteri dengan mempertimbangkan faktor psikologis, perceraian yang dipersulit dan hak kewajiban suami isteri.

### **3. Syarat Sah Perkawinan**

Perkawinan dapat dilangsungkan bila seseorang memenuhi syarat baik materil maupun syarat formil. Syarat materil yaitu, syarat mengenai diri pribadi calon mempelai. Sedangkan syarat formil yaitu, syarat yang mencakup formalitas atau tata cara yang harus dipenuhi sebelum dan pada saat melangsungkan perkawinan. Syarat-syarat materil dalam UUP adalah sebagai berikut :

- 1) Persetujuan dari kedua calon mempelai (Pasal 6 ayat (1)) Perkawinan harus didasarkan atas persetujuan kedua calon mempelai. Jadi, dalam perkawinan ada kebebasan kehendak dan dihindari adanya unsur paksaan. Arti persetujuan dalam hal ini sudah terang yaitu, tidak seorangpun dapat memaksa calon wanita maupun calon pria tanpa persetujuan bebas dari mereka. Hal ini juga mencakup emansipasi wanita bahwa seorang wanita dalam kehidupan

masyarakat sekarang mempunyai kebebasan penuh menentukan pilihannya dalam ikatan perkawinan.

- 2) Izin melangsungkan perkawinan (Pasal 6 ayat (2),(3),(4), dan (5))
  - a. Seorang yang belum mencapai umur 21 tahun harus mendapat izin dari orang tuanya.
  - b. Jika salah satu dari kedua orang tua meninggal dunia atau tidak mampu menyatakan kehendaknya. Izin cukup diperoleh dari orang tua yang mampu menyatakan kehendaknya.
  - c. Jika kedua orang tua meninggal dunia atau tidak mampu menyatakan kehendaknya izin diperoleh dari wali orang yang memelihara atau keluarga yang memiliki hubungan darah dalam garis keturunan lurus ke atas selama mereka masih hidup dan dapat menyatakan kehendaknya.
  - d. Dalam hal terdapat perbedaan pendapat di antara mereka atau jika seorang atau lebih di antara mereka tidak menyatakan kehendaknya, maka pengadilan dalam daerah hukum tempat tinggal orang yang akan melangsungkan perkawinan atas permintaan orang tersebut dapat memberikan izin setelah lebih dahulu mendengar orang-orang yang disebutkan di atas.
- 3) Usia calon mempelai laki-laki sudah 19 tahun dan wanita 16 tahun (Pasal 7 ayat (1), (2) Undang-undang menentukan untuk pihak pria sudah mencapai umur 19 tahun, dan untuk pihak perempuan sudah berumur 16 tahun. Sedangkan menyimpang dari umur-umur disebutkan di atas, dapat meminta dispensasi dari pengadilan atau pejabat lain yang ditunjuk oleh kedua orang tua

pihak perempuan maupun pihak laki-laki. Tiap-tiap negara dapat menentukan batas umur untuk kawin. Ketentuan itu menegaskan bahwa mereka yang berumur 21 tahun ke atas tidak memerlukan izin orang tuanya.

4) Perkawinan harus terbebas dari larangan Perkawinan (Pasal (8), (9) dan (10) Seseorang dilarang melangsungkan perkawinan dengan orang tertentu. Hal ini karena menyangkut hubungan keluarga karena perkawinan ataupun karena susuan. Perkawinan dilarang antara dua orang yang :

- a) Berhubungan darah dalam garis keturunan lurus ke bawah ataupun ke atas;
- b) Berhubungan darah dalam garis keturunan menyamping yaitu antara saudara, antara seorang dengan saudara orang tua dan antara seorang dengan saudara neneknya;
- c) Berhubungan semenda, yaitu mertua, anak tiri, menantu, dan ibu/bapak tiri;
- d) Berhubungan susuan, yaitu orang tua susuan, anak susuan, saudara susuan dan bibi/paman susuan;
- e) Berhubungan saudara dengan isteri atau sebagai bibi atau kemenakan dari isteri, dalam hal seorang suami beristeri lebih dari seorang;
- f) Mempunyai hubungan yang oleh agamanya atau peraturan lain yang berlaku, dilarang kawin.

Selanjutnya dalam Pasal 9 UUP disebutkan seorang yang masih terikat tali perkawinan dengan orang lain tidak dapat kawin lagi, kecuali dalam hal pengadilan memberi izin kepada seorang suami untuk beristeri lebih dari seorang apabila dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Pasal 10 UUP menyebutkan apabila suami dan isteri telah cerai kawin lagi satu dengan yang lain dan bercerai lagi untuk kedua kalinya, maka di antara mereka tidak boleh dilangsungkan perkawinan lagi, sepanjang hukum masing-masing agamanya dan

kepercayaan itu dari yang bersangkutan tidak menentukan lain.<sup>33</sup> Syarat formil ini berkaitan dengan tata cara pelaksanaan perkawinan, yang diatur dalam Pasal 12 UUP, yang menyebutkan bahwa tata cara pelaksanaan perkawinan diatur dalam peraturan perundang-undangan tersendiri. Peraturan perundang-undangan dimaksud adalah yang PP Nomor 9 Tahun 1975. Pasal 10 menyatakan :

1. Perkawinan dilangsungkan setelah hari kesepuluh sejak pengumuman kehendak perkawinan oleh Pegawai Pencatat seperti dimaksud dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintahan ini.
2. Tata cara perkawinan dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu.
3. Mengindahkan tatacara perkawinan menurut masing-masing hukum dan agama dan kepercayaannya itu, perkawinan dilaksanakan dihadapan Pegawai Pencatat dan dihadiri oleh 2 saksi.” Pengumuman kehendak melangsungkan perkawinan dilakukan dengan cara menempelkan surat pengumuman sesuai dengan formulir yang ditetapkan oleh kantor Pencatatan Perkawinan. Atau penempelan pada suatu tempat yang sudah ditentukan dan mudah dibaca oleh umum.

Selanjutnya Pasal 11 PP Nomor 9 tahun 1975 menyatakan : 1. Sesaat sesudah dilangsungkannya perkawinan sesuai dengan ketentuan-ketentuan Pasal 10 Peraturan Pemerintah ini, kedua mempelai menanda tangani akta perkawinan yang telah dipersiapkan Pegawai Pencatat berdasarkan ketentuan yang berlaku. 2. Akta perkawinan yang telah ditanda tangani oleh mempelai itu, selanjutnya ditanda tangani pula oleh kedua saksi dan Pegawai Pencatat yang menghadiri perkawinan, dan yang melangsungkan perkawinan dan bagi yang melangsungkan perkawinan menurut agama Islam, ditanda tangani pula oleh wali nikah atau yang mewakili. 3. Dengan penandatanganan akta perkawinan, maka perkawinan telah tercatat secara resmi.”

---

<sup>33</sup> Martiman Prodjohamidjojo, *Hukum Perkawinan Indonesia*, (Legal Center Publishing,2003) h. 13

Ketentuan mengenai pencatatan di atas harus dipenuhi baik oleh pihak calon mempelai maupun oleh pihak Pegawai Pencatat Perkawinan, sebagaimana ketentuan yang berkaitan dengan aturan pencatatan perkawinan Pasal 2 ayat (2) UUP. Pencatatan tiap-tiap perkawinan sama halnya dengan pencatatan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seseorang, misalnya pencatatan peristiwa kelahiran dan peristiwa kematian.

#### **4. Akibat Hukum Perkawinan**

Sebagai subjek hukum manusia tidak pernah lepas dari hak dan kewajiban. Sama halnya dalam perkawinan. Perkawinan amat penting dalam kehidupan manusia, perorangan maupun kelompok. Perkawinan mewujudkan perdamaian dan ketentraman hidup serta menumbuhkan kasih sayang antara suami isteri, kalangan keluarga yang lebih luas bahkan dalam kehidupan umat manusia umumnya<sup>34</sup> Mereka adalah insan yang berasal dari pola kehidupan yang berlainan, mereka datang dari dua tipe karakter, sifat, tabiat, perilaku, kebiasaan dari dua keluarga yang berbeda. Kehidupan kedua insan yang berbeda itu hakikatnya adalah saling berkorban demi tegaknya, utuhnya dan keharmonisan rumah tangga. Setelah menikah dan sah menjadi suami dan isteri, mereka mempunyai beban yang tidak lain adalah kewajiban yang diberikan hukum kepada subjek hukum. Mempunyai kewajiban yang sama dan seimbang dalam kehidupan rumah tangga, juga dalam pergaulan dalam masyarakat. Tidak boleh saling mengekang dan menghalangi satu sama lain karena masing-masing berhak melakukan perbuatan hukum.

---

<sup>34</sup> *Ibid*, h. 6



Namun undang-undang menetapkan suami adalah kepala rumah tangga. Dia adalah kapten sebuah kapal yang sedang mengarungi samudra yang luas, menuju ke pantai yang bahagia sedangkan isteri adalah ibu rumah tangga.

Pelaksanaan sebuah perkawinan akan menimbulkan akibat hukum bagi suami dan isteri tersebut, sehingga munculah hak dan kewajiban antara suami isteri itu. Hak suami isteri berkedudukan seimbang dalam rumah tangga, demikian juga dalam pergaulan sosial kemasyarakatan. Sebagai kepala rumah tangga, suami berhak untuk menetapkan tempat tinggal bersama atau kediaman yang merupakan rumah tinggal bersama dengan anak-anak.

## **C. Kompilasi Hukum Islam Di Indonesia**

### **1. Pengertian Kompilasi Hukum Islam**

Pengertian Kompilasi Hukum Islam secara etimologis ialah kumpulan/himpunan yang tersusun secara teratur. Sedangkan secara terminologi kompilasi diambil dari *compilation* (inggris) atau *compilatie* (belanda) yang diambil dari kata *compilare*, artinya mengumpulkan bersama-sama, seperti mengumpulkan peraturan-peraturan yang tersebar dimana-mana, istilah ini kemudian dipergunakan dalam bahasa indonesia kompilasi, sebagai terjemahan langsung.<sup>35</sup>

Sekumpulan materi hukum Islam yang ditulis pasal demi pasal, berjumlah 229 pasal, terdiri atas kelompok materi hukum yaitu hukum perkawinan, (170 pasal) hukum kewarisan termasuk wasiat dan hiba (44 pasal) dan hukum perwakafan (14 pasal) ditambah satu pasal ketentuan penutup yang berlaku untuk

---

<sup>35</sup> Abdurrahman, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta : Akademika Pressindo, 1992), h. 11

ketiga kelompok hukum tersebut. Kompilasi Hukum Islam disusun melalui proses yang sangat panjang dan melelahkan karena pengaruh perubahan social politik terjadi di negeri ini dari masa ke masa.<sup>36</sup>

Abdurrahman menyimpulkan bahwa kompilasi adalah suatu kegiatan pengumpulan dari berbagai bahan yang tertulis yang diambil dari berbagai buku maupun tulisan mengenai suatu persolan tertentu. Pengumpulan bahan dari berbagai sumber yang dibuat oleh beberapa sumber yang berbeda untuk ditulis dalam suatu buku tertentu, sehingga dari kegiatan itu semua bahan yang diperlukan akan dapat ditemukan dengan lebih mudah.<sup>37</sup>

## **2. Latar Belakang Lahirnya Kompilasi Hukum Islam**

Sebelum Indonesia merdeka, sudah ada hukum tertulis tentang perkawinan bagi golongan-golongan tertentu. Yang menjadi masalah waktu itu adalah bagi warga bumiputra yang beragama Islam. Bagi mereka tidak ada aturan sendiri yang mengatur tentang perkawinan, tidak ada undang-undang sendiri yang dapat dijadikan patokan dalam pelaksanaan akad nikah perkawinannya. Bagi mereka selama itu berlaku hukum Islam yang sudah diresipilir dalam hukum adat berdasarkan teori *receptie*<sup>38</sup> yang dikemukakan oleh Hurgronje, Van Vollen Hoven, Ter Haar, dan murid-muridnya. Tuntutan beberapa organisasi wanita beberapa organisasi wanita di masa itu cukup memberikan gambaran bahwa usaha

---

<sup>36</sup> <http://berbagai-pengetahuan/kompilasi-hukum-islam>, diakses Pada 8 Juni 2022 Pukul 18.00 WIB

<sup>37</sup> Abdurrahman, *Op.Cit*, h. 12

<sup>38</sup> Teori Receptie ini menyatakan bahwa Pada dasarnya bagi rakyat pribumi berlaku hukum adat. Hukum Islam berlaku jika telah diterima oleh masyarakat sebagai hukum adat. Teori ini dikemukakan agar orang-orang pribumi tidak memegang teguh ajaran Islam karena dikhawatirkan mereka akan sulit menerima pengaruh budaya barat.

memiliki undang-undang Perkawinan sudah di usahakan sejak Indonesia belum merdeka. Hal ini dapat dibuktikan pula bahwa persoalan tersebut pernah dibicarakan di Volksraad dalam rangka memenuhi tuntutan beberapa organisasi pada masa tersebut.<sup>39</sup>

Setelah Indonesia merdeka, usaha mendapatkan undang-undang tetap diupayakan. Pada akhir tahun 1950 dengan Surat Penetapan Menteri Agama RI Nomor B/4299 tanggal 1 Oktober 1950 dibentuk Panitia Penyelidik Peraturan dan Hukum Perkawinan, Talak Rujuk yang diketuai oleh Mr. Teuku Moh. Hasan, tetapi panitia ini tidak dapat bekerja sebagaimana mestinya karena banyak hambatan dan tantangan di dalam melaksanakan tugasnya. Karena panitia tersebut dianggap tidak dapat bekerja secara efektif, maka setelah mengalami beberapa perubahan, pada tanggal 1 April 1961 dibentuk sebuah panitia baru yang diketuai oleh Mr. Noer Persoetjipto. Pembentukan panitia baru ini dimaksudkan agar dapat bekerja lebih efektif lagi karena panitia yang lama dianggap belum membuahkan hasil sebagaimana yang diharapkan.<sup>40</sup>

Setelah mengalami perubahan-perubahan atas amandemen yang masuk dalam panitia kerja, maka RUU perkawinan yang diajukan oleh pemerintah pada tanggal 22 Desember 1973 itu diteruskan kepada sidang paripurna DPR RI untuk disahkan menjadi undang-undang. Dalam sidang paripurna DPR RI tersebut semua fraksi mengemukakan pendapatnya, demikian juga pemerintah yang diwakili oleh Menteri Kehakiman memberikan kata akhirnya. Pada tanggal 2 Januari 1974 diundang-undangkan Nomor 1 Tahun 1974 diundang sebagai Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974, Tambahan LN Nomor 3019/1974.<sup>41</sup>

Kompilasi Hukum Islam (KHI) di Indonesia merupakan ijma' para ulama Indonesia yang dirintis sejak Indonesia merdeka. Dalam lokakarya yang diadakan di Jakarta pada tanggal 2-5 Februari 1988 para ulama-ulama Indonesia sepakat menerima tiga rancangan buku Kompilasi Hukum Islam, yaitu buku I tentang Hukum Perkawinan, buku II tentang hukum kewarisan

---

<sup>39</sup> Abdul Manan, *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam di Indonesia*, (Jakarta : Kencana, 2006), h. 3

<sup>40</sup> *Ibid*

<sup>41</sup> *Ibid*

dan buku III tentang hukum perwakafan Kompilasi Hukum Islam ini diharapkan dengan digunakan oleh instansi pemerintah dan masyarakat dalam menyelesaikan masalah-masalah hukum islam yang diharapkannya. Agar Kompilasi Hukum Islam ini dapat diketahui oleh semua warga Negara Indonesia, Presiden Soeharto dengan INPRES Nomor 1 Tahun 1991 mengintruksikan Menteri Agama RI untuk menyebarluaskan Kompilasi Hukum Islam kepada Instansi Pemerintahan masyarakat yang memerlukannya. Untuk menindaklanjuti Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tersebut, Menteri Agama RI mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 1 Tahun 1991 yang merupakan instruksi kepada seluruh jajaran Departemen Agama dan Istansi pemerintah lainnya yang terkait untuk memasyarakatkan Kompilasi Hukum Islam dan menggunakan Kompilasi Hukum Islam yang berisi tentang Perkawinan, Kewarisan, dan Perwakafan bagi orang-orang Islam.<sup>42</sup>

Pada dasarnya apa yang termuat dalam Kompilasi Hukum Islam yang berhubungan dengan perkawinan semuanya telah dimuat dalam Undang- undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan jo, Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang pelaksanaan undang-undang. Hanya saja dalam Kompilasi Hukum Islam muatannya lebih terperinci, Larangan lebih dipertegas, dan menambah beberapa poin sebagai aplikasi dari peraturan perundang-undangan yang ada. Adapun hal-hal yang menjadi perhatian Kompilasi Hukum Islam dan mempertegas kembali hal-hal yang telah disebutkan dalam undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975.<sup>43</sup>

Ide penyusunan kompilasi hukum Islam timbul setelah beberapa tahun mahkamah Agung membina bidang tehnik yustisial peradilan agama<sup>44</sup>. Tugas pembinaan ini juga didasari oleh UUD No.14 tahun 1970 tentang kekuasaan

---

<sup>42</sup> Abdul Manan, *Aneka Maslah Hukum Perdata Islam di Indonesia*, (Jakarta : Kencana, 2006), h. 26

<sup>43</sup> *Ibid*

<sup>44</sup> Basiq Jalil, *Pengadilan Agama di Indonesia*, ( Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2006 ), cet. ke 1, h.109

pokok kehakiman. Pasal 2 ayat 1 menyatakan: “penyelenggaraan kekuasaan kehakiman tercantum pada pasal 1 diserahkan kepada badan-badan peradilan dan ditetapkan dengan undang-undang dengan tugas pokok untuk menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya”.

Kekuasaan kehakiman di Indonesia dilakukan oleh pengadilan dalam lingkungan: peradilan umum, peradilan militer, peradilan tata usaha negara dan peradilan agama. Meskipun undang-undang tersebut ditetapkan tahun 1970 namun pelaksanaannya di pengadilan agama baru tahun 1983 setelah penandatanganan surat keputusan bersama (SKB) ketua mahkamah agung dan menteri agama.

Selama membina pengadilan agama mahkamah agung memandang adanya beberapa kelemahan, seperti hukum Islam yang diterapkan dilingkungan peradilan agama yang cenderung simpang siur karena adanya perbedaan pendapat ulama dalam menetapkan suatu hukum dilingkungan peradilan yang didasari oleh perbedaan sumber rujukan yang dijadikan hakim untuk memutuskan perkara-perkara. Sebagai realisasi ketentuan diatas, pada tahun 1974 dikeluarkannya UU No 1 tahun 1974 tentang perkawinan. Undang-undang ini merupakan kodifikasi dan unifikasi hukum perkawinan di Indonesia, berlaku bagi seluruh warga negara<sup>45</sup>. Sebelum lahirnya undang- undang perkawinan pemerintah mencoba menindaklanjuti pesan undang- undang No.14 tahun 1970, proses ini membutuhkan waktu yang cukup lama, hingga akhirnya rancangan undang-undang peradilan agama dapat diajukan dan disahkan dan diundang-undangkan

---

<sup>45</sup> Ahmad Rofiq, *Op.Cit*, h.37

tanggal 29 desember tahun 1989 melalui lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 49. Upaya ini bukanlah semata-mata untuk memenuhi ketentuan undang-undang No 14 tahun 1970 tetapi untuk memenuhi dan menghadirkan suatu Peradilan Agama seperti yang dikehendaki pasal 63 ayat 1 undang-undang Perkawinan<sup>46</sup>. Dengan demikian peradilan agama memiliki kemandirian untuk melaksanakan putusannya sendiri.

Sebelum undang-undang nomor 7 tahun 1989 berlaku dasar penyelenggaraan peradilan beraneka ragam, antara lain :

1. Peraturan tentang peraturan agama di jawa dan madura (staatsblad tahun 1882 nomor 152 dan staatsblad tahun 1973 nomor 116 dan 610). 11 16
2. Peraturan tentang kerapatan qadhi dan kerapatan qadhi besar untuk sebagian residensi kalimantan selatan dan timur (staatsblad tahun 1973 nomor 638 dan 639).
3. Peraturan pemerintah nomor 45 tahun 1957 tentang pembentukan pengadilan agama diluar jawa dan madura, (lembaran negara tahun 1957 nomor 99)<sup>47</sup>.
4. Ketentuan yang dimaksud pasal 63 ayat 2 undang-undang perkawinan<sup>48</sup>.

Meskipun undang-undang No 7 Tahun 1989 kompetensi absolut telah disebutkan pada pasal 1989 namun masih sangat global untuk itu diperlukan adanya kodifikasi dan unifikasi hukum yang memadai, maka berbarengan dengan itu disiapkan juga penyusunan Kompilasi Hukum Islam dengan tujuan untuk menyiapkan pedoman yang seragam bagi hakim pengadilan agama dan menjadi hukum positif yang harus dipatuhi oleh semua bangsa Indonesia yang beragama Islam, dengan demikian tidak ada lagi perbedaan keputusan pengadilan agama

---

<sup>46</sup> *Ibid*, h.40

<sup>47</sup> *Ibid*, h.36

<sup>48</sup> Cik Hasan Bisri, *Peradilan Agama Diindonesia*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2003 ), cet. ke 4, h.126

karena sering terjadi kasus yang sama keputusannya berbeda, ini karena referensi hakim yang berbeda pula dan dipengaruhi oleh situasi dan lingkungan.

Perbedaan tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum yang pada gilirannya menimbulkan sikap sinis masyarakat terhadap Peradilan Agama dan hukum yang dipergunakannya yakni Hukum Islam, selain itu wawasan yang digunakan hakim mengenai hukum fiqh di Indonesia masih terpaku pada mazhab syafi'i, ini tentu tidak dapat disalahkan pada hakim peradilan agama karena hal ini didukung oleh pemerintah Melalui surat edaran biro peradilan agama No.B./1/735 tanggal 18 februari 1958 yang merupakan tindak lanjut PP No. 45 tahun 1957. Dalam rangka memberi pegangan kepada hakim peradilan agama di mahkamah syar'iyah diluar jawa dan Madura serta sebagian bekas residensi Kalimantan selatan dan timur yang dibentuk dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1957 serta hakim-hakim diperadilan agama dan perapatan Qadhi yang telah dibentuk sebelum tahun 1957, biro peradilan agama menentukan 13 kitab fiqh mazhab syafi'i, Antara lain:

- a. Al-bajuri
- b. Fath al-mu'in
- c. Syarqawi 'ala al-tahrir
- d. Qulyubi wa'amirah
- e. Al-mahalli
- f. Tuhfah
- g. Targih al-musytaq
- h. Al-qawanin al-syar'iyah
- i. Fath al-wahab
- j. Al-qawanin al-syar'iyah
- k. Syamsuri li al-faraid
- l. Bughyah al-murtasidin
- m. Al-fiqh ala al-mazahib al-arba'ah
- n. Mughni mujtaj

Namun, seiring perkembangan zaman kesadaran hukum dalam masyarakat dan perkembangan hukum Islam diindonesia sendiri pada bagian abad 20 menunjukkan bahwa kitab-kitab piqh tersebut menunjukkan bahwa tidak seluruhnya kitab-kitab itu sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat di Indonesia, sebagai contoh tidak termuatnya masalah hukum harta bersama, masalah ahli waris pengganti dan berbagai masalah perkawinan, kewarisan dan perwakafan.

Perkembangan ini menyebabkan lembaga Peradilan Agama harus meningkatkan kemampuannya agar dapat melayani para pencari keadilan dan memutuskan perkara dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, kemampuan seperti itu akan ada apabila terdapat satu hukum yang jelas dalam satu kitab kumpulan garis-garis hukum yang dapat digunakan oleh hakim peradilan agama. Atas pertimbangan inilah, mungkin antara lain melahirkan surat keputusan besar ketua mahkamah agung dan menteri agama pada tanggal 21 maret 1984 membentuk sebuah panitia yang diberi tugas untuk menyusun Kompilasi Hukum Islam. Dan hukum Islam apabila tidak dikompilasikan maka berakibat pada ketidak seragaman dalam menentukan hukum Islam, tidak jelas bagaimana menerapkan syariah, tidak mampu menggunakan jalan alat yang telah tersedia dalam UU 1945<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Abdul Halim, *Politik Hukum Islam Diindonesia Kajian Posisi Hukum Islam Dalam Politik Hukum Pemerintahan Orde Baru dan Era Reformasi*, (Badan Litbang dan Diklat Departemen Agama RI, 2008), cet. Ke 1, h.259