

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejak tahun 1975 hingga awal 2015, atau lebih dari 30 tahun setelah diundangkan, pembicaraan terhadap UU Perkawinan No.1/1974 terus berlangsung, sebab terjadi persoalan perkawinan dalam kehidupan masyarakat dengan segala perubahannya.¹ Pembicaraan di masyarakat terkait UU Perkawinan No.1/1974 ini seakan tak pernah berhenti karena masih ada persoalan yang belum tuntas dibahas.²

UU Perkawinan No.1/1974 ini dianggap masih menimbulkan polemik dan perhatian di dalam masyarakat. Pada tahun 2012 adanya kasus permohonan Machica Mochtar ke MK³, mengingatkan kembali perdebatan yang terjadi ketika RUU Perkawinan No.1/1973 ini diperkenalkan. Meski demikian sampai saat ini, Presiden dan DPR belum berencana merevisi UU Perkawinan No.1/1974. Sehingga, aturan ini masih terasa hangat untuk terus didialogkan.

¹ Hal ini yang kemudian mendorong Lembaga Bantuan Hukum Perempuan Indonesia untuk Keadilan (LBH APIK) pada tahun 2014 berupaya untuk mengajukan rancangan UU Kesetaraan dan Keadilan Jender, dan usulan revisi terhadap UU No.1/1974. Aktivistis Perempuan mempersoalkan UU Perkawinan sebab memberikan batasan perempuan menikah minimum 16 tahun. Usia itu dinilai terlalu dini, dan merugikan hak perempuan. Tri Agung Kristanto, "Aturan yang Tetap Hangat Setelah 30 Tahun Lebih", 50 Tahun Kompas Memberi Makna (Jakarta: PT. Gramedia, 2015), 59.

² Pada tahun 2014 hal yang serupa juga dilakukan alumnus Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FHUI) bersama seorang mahasiswa FHUI, mengajukan hak uji materi (*judicial review*) terhadap UU Perkawinan ke Mahkamah Konstitusi (MK). Dalam UU No.1/1974 ini dinilai tidak memberikan perlindungan bagi warga yang ingin menikah, namun berbeda agama. Ibid, 59.

³ Persoalan dalam kasus ini mengenai perlindungan terhadap anak yang dilahirkan dari perkawinan sah secara agama namun tidak dicatat oleh pejabat Negara. Ibid, 59.

Sebelum adanya UU Perkawinan No.1/1974, penduduk Indonesia tunduk pada berbagai peraturan perkawinan yang berasal dari Negara Kolonial Hindia Belanda.⁴ Sejarah mencatat pada permulaan tahun 1937, Pemerintah Kolonial Hindia Belanda menyusun sebuah rencana pendahuluan “Ordonasi Perkawinan Tercatat” yang berlaku bagi penduduk Indonesia (Muslim, Hindu, Animis, dan lain-lain). Namun, Ordonasi ini mendapat tantangan keras dari Umat Islam karena dianggap memiliki banyak kesamaan dengan H.O.C.I, terutama masalah prinsip monogami dan pembatasan perceraian.⁵

Kebijakan Kolonial Hindia Belanda mengenai Peraturan Perkawinan didasarkan pada “Politik Imperialisme⁶” dengan mengadakan pembagian golongan penduduk dan golongan hukum. Hal ini menunjukkan kecakapan Pemerintah Kolonial Belanda dalam menerapkan politik hukum untuk menguasai jajahannya.⁷ Kebijakan ini

⁴ Adriaan Bedner and Stijn Van Huis, “Plurality of Marriage Law and Marriage Registration for Muslims in Indonesia: a Plea for Pragmatism”, (Utrecht, t.th), 4.

⁵ Nani Soewondo, *Kedudukan Wanita Indonesia dalam Hukum dan Masyarakat* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), 62-64.

⁶ “Politik Imperialisme” yaitu politik yang berusaha memperkuat dan mempertahankan kekuasaan dengan cara selalu memahami hal ihwal penduduk pribumi yang dikuasainya. Sehingga kebijakan mengenai pribumi (*Inlandsch politiek*) sangat besar artinya dalam menjamin kelanggengan kekuasaan tersebut. Lihat Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda, Het Kantoor voor Indlandsce Zaken* (Jakarta: PT. LP3ES, 1996), 1.

⁷ Snouck Hurgronje dipandang sebagai peletak dasar *Islam Politiek*. Ia mendambakan kesatuan antara Indonesia dan Belanda dalam suatu ikatan “*Belanda Raya*”. Untuk itu bangsa Indonesia harus dituntun agar bisa berasosiasi dalam kebudayaan Belanda, dan setiap kecenderungan pribumi untuk berasosiasi harus selalu disambut dan dibantu. Ia menjelaskan mengenai politik Islamnya bahwa: *Pertama*, terhadap dogma dan perintah murni agama (syari’at) hendaknya Pemerintah Belanda bersikap netral. *Kedua*, masalah perkawinan dan pembagian warisan dalam Islam, menuntut adanya penghormatan (pengakuan). *Ketiga*, dalam bidang politik dan ketatanegaraan, Snouck Hurgronje telah memperingatkan pemerintah kolonial dengan keras, bahwa: pemerintah harus mencegah setiap usaha yang akan membawa rakyat kepada fanatisme dan Pan-Islam. Karena itu, setiap ada tanda-tanda kemunculannya, haruslah secara tegas dihadapi dengan kekuatan, dan semua campur tangan

kemudian dituangkan dalam *Indische Staatsregeling (Netherlands Indies State Law)*

pasal 131 jo. 163 yang menyebutkan bahwa⁸:

1. Bagi golongan Eropa dan yang dipersamakan dengan mereka. Berlaku Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), Hukum Dagang (*Wetboek Van Koophandel*), dan hukum lain yang terkodifikasi seperti yang berlaku di Belanda.
2. Bagi golongan Indonesia asli (pribumi) berlaku hukum adatnya.
3. Bagi golongan Timur Asing berlaku hukum adat mereka kecuali golongan Cina yang setelah tahun 1917 berlaku ketentuan bagi golongan Eropa.

Kemudian mengenai perihal daya berlakunya hukum perkawinan yang merupakan bagian dari hukum perdata umum dengan sendirinya mengalami pembagian pula, yaitu⁹:

1. Bagi mereka yang termasuk ke dalam golongan Eropa, maka hukum perkawinan yang berlaku adalah kitab undang-undang hukum perdata. Setelah tahun 1917 Cina termasuk bagian dari golongan ini dengan sedikit pengecualian yakni hal-hal yang berkaitan dengan pencatatan jiwa dan acara sebelum perkawinan.
2. Bagi mereka yang beragama Islam berlaku ketentuan dalam hukum perkawinan Islam. Juga perihal hukum perceraianya.
3. Bagi mereka Orang Indonesia yang beragama Kristen berlaku (*Huwelijk Ordonatie Christen Indonesiers*) Ordonasi Kristen Indonesia Staatsblad 1933-74.
4. Bagi Orang Arab dan Timur Asing yang bukan Tionghoa diberlakukan hukum adat mereka.
5. Bagi orang yang tidak termasuk pada keempat golongan tersebut maka berlaku peraturan Perkawinan Campuran.

Kemudian pada masa pasca kemerdekaan, Pemerintah Indonesia mengadakan beberapa perbaikan dalam peraturan perkawinan dengan mengeluarkan UU No.

yang datang dari luar negeri dalam perkara-perkara Islam haruslah dipatahkan sejak dari tunasnya. Lihat Ibid, 13.

⁸ Lili Rasjidi, *Hukum Perkawinan dan Perceraian di Malaysia dan Indonesia*, (Bandung: Remaja Rosda Karya, 1991), 16.

⁹ Khoiruddin Nasution, *Status Wanita di Asia Tenggara; Studi Terhadap Perundang-undangan Perkawinan Muslim Kontemporer di Indonesia dan Malaysia* (Jakarta: INIS, 2002), 41.

22/1947 tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk yang disusul dengan Intruksi Menteri Agama No. 4/1947 untuk Pegawai Pencatat Nikah. Peraturan-peraturan itu masih dipandang tidak mencukupi kebutuhan masyarakat, terutama oleh kaum wanita.

Maka, pada bulan Mei 1953 Panitia memutuskan untuk menyusun tiga RUU Perkawinan, yaitu RUU Pokok yang berlaku umum, RUU Organik yang berlaku bagi masing-masing agama, dan RUU untuk golongan netral yang berlaku bagi yang tidak termasuk salah satu golongan agama. Namun, setelah bekerja sekian lama ketiga RUU itu belum juga tersusun.¹⁰

Pada masa Orde Baru yaitu rentang waktu 1967-1971. DPR-GR kembali membahas dua RUU Perkawinan. RUU Perkawinan yang pertama adalah RUU Perkawinan Umat Islam yang berasal dari Departemen Agama. RUU ini diajukan pada 1967. Kedua, RUU ketentuan-ketentuan pokok Perkawinan yang disampaikan pada bulan September 1968 oleh Departemen Kehakiman. Namun, pembahasan yang dilakukan sampai berakhir masa kerja DPR-GR tahun 1971 lagi-lagi mengalami kebuntuan. Penyebabnya ada tarik menarik antara Departemen Agama dan Departemen Kehakiman.¹¹

¹⁰ Sudargo Gautama dan Robert J Hornick, *An Introduction to Indonesian Law: Unity and Diversity*, Edisi Revisi, (Bandung: Alumni Press, 1974), 88.

¹¹ Dari sudut kelembagaan, ada tarik menarik antara Departemen Agama -yang banyak diisi oleh orang-orang Nasionalis Islam- dan Departemen Kehakiman -yang banyak diisi oleh orang-orang Nasionalis Sekuler-. Lihat Daniel S. Lev, *Peradilan Agama Islam Indonesia: Sebuah Studi Tentang Landasan Lembaga-Lembaga Hukum* (Jakarta: Intermedia, 1986), 331-333.

Perubahan besar terjadi ketika upaya pembaharuan undang-undang perkawinan dilakukan pada tanggal 31 Juli 1973 dengan No. R. 02/PU/VII/1973.¹² Pemerintah menyampaikan RUU Perkawinan yang baru kepada DPR yang terdiri atas 15 Bab dan 73 Pasal. Menurut hasil penelitian dari Khoiruddin Nasution, RUU ini mempunyai tiga tujuan utama. *Pertama*, memberikan kepastian hukum bagi masalah-masalah perkawinan, sebab sebelum adanya undang-undang perkawinan, hakim hanya bersifat *judge made law*.¹³ *Kedua*, melindungi hak-hak kaum wanita, sekaligus memenuhi keinginan dan harapan kaum wanita. *Ketiga*, menciptakan undang-undang yang sesuai dengan tuntutan zaman.¹⁴

Kemudian, secara politis Adriaan Bedner dan Stijn Van Huis mengatakan bahwa RUU Perkawinan No.1/1973 juga memiliki beberapa tujuan sekaligus. Yaitu, sebagai pusat perhatian dari Pemerintah Orde Baru untuk mempromosikan

¹² Indonesia dapat dikatakan Negara Muslim yang terlambat dalam melakukan pembaharuan hukum keluarga (perkawinan), yakni baru pada tahun 1974 dengan lahirnya UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Turki adalah Negara pertama yang melakukan pembaruan hukum keluarga di dunia Islam, yakni tahun 1917 dengan lahirnya *Ottoman of Family Right (Qanūn Qarar al-Huqūq al-'Ailah al-Uthmaniyah)*. Kemudian pada tahun 1923 pemerintahan turki membentuk kepanitiaan untuk membentuk UU baru, namun gagal dalam menyusun draf UU baru, maka pemerintah turki kemudian mengadopsi hukum dari luar, yakni *the Swiss Civil Code* tahun 1921, dan akhirnya menjadi *Turkish Civil Code of 1926* dengan sedikit penyesuaian. Mesir pada tahun 1920 mengadakan pembaruan hukum keluarga dengan lahirnya UU keluarga, yakni No. 25 tahun 1920 dan Law No.20 Tahun 1929, terakhir juga diperbaharui tahun 1979 dengan lahirnya hukum Jihan Sardar No.44 tahun 1979, terakhir juga diperbaharui dalam bentuk Personal Status (*Amandement*) No.100 tahun 1989. Negara Iran melahirkan UU *Marriage Law* yang ditetapkan tahun 1931, Syria 1953, Tunisia 1956 dan Pakistan 1961. Lihat Abdul Halim, Politik Hukum Islam di Indonesia; Kajian Posisi Hukum Islam dalam Politik Hukum Pemerintahan Orde Baru dan Era Reformasi, (Jakarta: Badan Litbang Agama RI, 2008), 172.

¹³ *Judge Made Law* adalah istilah yang dikenal dalam tradisi hukum *Common Law* yang menjadikan putusan pengadilan sebagai “hukum”, dan hakim disebut pencipta hukum. Lihat Ahmad Ismail dan Fauzan, Kaidah-Kaidah Yurisprudensi, (t.t: t.th), 17.

¹⁴ Khoiruddin Nasution, Status Wanita di Asia Tenggara; Studi Terhadap Perundang-undangan Perkawinan Muslim Kontemporer di Indonesia dan Malaysia, 53.

pembangunan ekonomi dan sebagai kebijakan demografi dengan tujuan untuk mengurangi pertumbuhan penduduk.¹⁵

Adanya tujuan ini memunculkan ideologi baru untuk memproyeksikan model keluarga bahagia, yaitu keluarga “modern” dengan semboyan (dua orang tua dengan dua anak cukup) sebagai landasan berbangsa. Undang-undang kesatuan juga menjadi perhatian utama Pemerintah. Adanya sebuah UU Perkawinan baru ini diharapkan berkontribusi secara obyektif terhadap pembangunan hukum nasional.¹⁶

Menanggapi hal tersebut, Fraksi Partai Islam (PPP) mengajukan keberatan-keberatan karena dalam RUU Perkawinan No.1/1973 yang diajukan pemerintah banyak memuat pasal-pasal yang materinya merujuk kepada Hukum Perkawinan BW (*Burgerlijk Wetboek*) dan H.O.C.I yang sebenarnya berlaku bagi golongan Eropa, orang timur asing, dan orang Kristen. Dari segi substansi tentu berbeda dengan doktrin hukum ajaran Islam. Dalam RUU Perkawinan No.1/1973 umat Islam adalah pihak yang berkepentingan (dirugikan), mengingat sebagian besar masyarakat Indonesia merupakan Umat Islam. Maka, seharusnya RUU Perkawinan No.1/1973 diharapkan dapat mengayomi tata-kehidupan kekeluargaan dalam kehidupan

¹⁵ Sebenarnya kelompok feminis telah lama mendorong agar RUU ini akan lebih melindungi perempuan dan dapat dipahami bahwa tujuan mereka bertepatan dengan kebijakan pemerintah baru, mereka mengambil kesempatan untuk memulai sebuah lobi yang efektif, mungkin dibantu oleh fakta bahwa istri Presiden Soeharto (Ibu Tien) juga bersimpati kepada mereka. Lihat Adriaan Bedner & Stijn Van Huis, “Plurality of marriage law and marriage registration for Muslims in Indonesia: a plea for pragmatism”, 4.

¹⁶ Ibid, 5.

bermasyarakat dan sesuai dengan kesadaran hukum yang hidup dalam masyarakat itu sendiri.¹⁷

Di lain pihak terdapat sikap Fraksi Partai Demokrasi Indonesia (FPDI) yang justru mendukung langkah yang diambil oleh pemerintah dalam mengajukan RUU Perkawinan No.1/1973, FPDI yang mayoritas berideologi Nasionalis Sekuler tidak melihat kenyataan hukum perkawinan yang hidup di masyarakat Islam (*living law*). Titik perhatiannya lebih pada pandangan bahwa untuk menjamin keadilan dan kepastian hukum diperlukan adanya UU Nasional yang mengatur tentang perkawinan dengan segala tata hukum dan tata laksananya.¹⁸

Dinamika politik yang terjadi menarik untuk dicermati sebab RUU Perkawinan No.1/1973 juga telah membuat gejolak pada Umat Islam di dalam parlemen maupun di luar parlemen. Meskipun dalam RUU No.1/1973 sebagian pasal-pasal nya mengatur hal yang administratif. Namun, terdapat pasal-pasal yang secara materi bertentangan dengan pokok hukum Islam.¹⁹ Sehingga menurut Umat Islam tidak ada alternatif lain kecuali menolaknya.

Berikut adalah beberapa pasal dalam RUU Perkawinan No.1/1973 yang materinya dianggap melanggar ketentuan agama Islam. *Pertama*, mengenai keabsahan pernikahan yang menyebutkan bahwa pernikahan adalah sah hanya jika sudah didaftar oleh badan-badan yang bersangkutan, tetapi tidak menyebut apa pun

¹⁷ Abdul Halim, Politik Hukum Islam di Indonesia, 196-197.

¹⁸ Ibid, 198.

¹⁹ Moh. Atho Mudhar, Fatwa-Fatwa Majelis Ulama Indonesia: Sebuah Studi Pemikiran Hukum Islam di Indonesia 1975-1988 (Jakarta: Dick Van Meij), 60.

tentang segi keagamaan dari keabsahan itu. *Kedua*, tentang perizinan mengenai pernikahan campuran antara penganut Agama yang berlainan.²⁰ *Ketiga*, tentang anak angkat yang diberi kedudukan dan hak yang sama dengan anak kandung, suatu aturan yang bertentangan dengan ajaran Islam bahwa anak angkat tidak sama kedudukannya dengan anak kandung.

Keempat, peraturan mengenai pertunangan dan status sahnya anak dalam masa pertunangan, dan *Kelima*, mengenai ketentuan wanita yang melakukan perceraian harus menunggu 306 hari sebelum diperbolehkan menikah lagi. Peraturan ini tentu saja berlawanan dengan ketentuan Islam mengenai masa *'iddah*.²¹

Pendeknya, diantara peraturan-peraturan dalam rancangan tersebut banyak yang bertentangan dengan ajaran Islam tentang perkawinan (*fiqh munakahāt*). Umat Islam menganggap bahwa perkawinan merupakan hal sakral terdiri dari ritual yang tidak bisa lepas dari ajaran agama. Jadi, wajar jika RUU Perkawinan No.1/1973 ini menimbulkan reaksi penolakan dari berbagai kelompok umat Islam.

Berbagai reaksi yang muncul diantaranya adalah dari Nahdlatul Ulama²² dan Fraksi PPP. Respon itu kemudian mendorong pemimpin NU (*Rais 'Am*) K.H Bisri Syansuri untuk mengambil tindakan dengan mengundang sejumlah kiai Jombang.²³ Dalam Musyawarah tersebut dipimpin langsung oleh K.H. Bisri Syansuri, beserta

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² Nahdlatul Ulama merupakan suatu *Jam'iyah Diniyyah Islamiyah* (Organisasi Keagamaan Islam) yang didirikan di Surabaya pada 16 Rajab 1344 H./ 31 Januari 1926 M. Berakidah Islam *Ahlussunnah wal Jama'ah* dan menganut salah satu madzhab empat: Hanafi, Maliki, Syafi'i dan Hanbali. Dalam Anggaran Dasar NU Bab I Pasal 1, 3 dan 4.

²³ Abdul Aziz Masyhuri, Biografi K.H Bisri Syansuri (Jombang, Pustaka Anda, 1993), 67.

turut hadir K.H. Adlan Aly, K.H. Syansuri Badawi, K.H. Mahfudz Anwar, K.H. Manshur Anwar dan K.H. Abdul Hadi dan K.H. Ahmad Ali, sebagai notulisnya adalah K.H. Abdurrahman Wahid (Gus Dur) dan K.H. Abdul Aziz Masyhuri.²⁴

Kemudian keputusan yang dihasilkan dalam musyawarah kiai Jombang ini diterima secara aklamasi oleh pengurus PBNU, dan selanjutnya keputusan tersebut diajukan ke sidang Majelis Syura PPP. Maka, PPP kemudian menerima dan memerintahkan seluruh anggota fraksi PPP untuk menjadikan keputusan tersebut sebagai dasar perundingan di DPR.

Setelah melalui proses perjuangan panjang, partisipasi kiai NU di dalam parlemen melalui fraksi PPP dan delegasi kiai NU untuk melobi pemerintah di luar parlemen. Akhirnya, membuahkan hasil UU No.1/1974 tentang Perkawinan yang disahkan dengan perubahan pada sejumlah aspek. Tidak dapat dipungkiri adanya UU Perkawinan No.1/1974 ini tentu diharapkan sanggup menampung prinsip-prinsip serta pedoman nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat dan dapat dijadikan landasan hukum perkawinan bagi berbagai golongan dalam masyarakat Indonesia.²⁵

Dengan demikian, penelitian ini berupaya mengeksplorasi lebih jauh mengenai peran partisipasi kiai NU dalam proses Legislatif Drafting yang kemudian

²⁴K.H. A. Aziz Masyhuri, 'Wawancara', Jombang, 13 Maret 2014. Lihat juga Andree Feillard, NU vis a vis Negara; Pencarian Isi, Bentuk dan Makna (Yogyakarta: LKiS, 2009), 174.

²⁵ Perkawinan adalah peristiwa yang bersifat privat. Oleh sebab itu, jauh sebelum lembaga negara membicarakan perkawinan, dapat diyakini bahwa semua sistem keyakinan yang dianut oleh komunitas manusia telah mengatur perihal perkawinan secara sempurna. Seperti hakikat perkawinan, syarat rukunnya, kewajiban masing-masing mempelai, hal-hal yang bisa membatalkan ikatan perkawinan dengan segala konsekuensinya, bahkan upacara dan ritus-ritusnya telah diselesaikan oleh sistem keyakinan yang dianut. Lihat Masdar Farid Mas'udi, Syarah UUD 1945 Perspektif Islam, (Jakarta: PT. Pustaka Alvabet, 2013), 230.

berpengaruh pada perubahan-perubahan pasal-pasal dalam RUU Perkawinan No.1/1973, hingga kemudian dapat disahkan menjadi UU Perkawinan No.1/1974.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan di atas setidaknya penelitian ini akan berusaha untuk menjawab mengenai **“PERUBAHAN PASAL-PASAL DALAM RUU PERKAWINAN NO. 1 TAHUN 1973 (Studi Atas Peran Partisipasi Kiai Nahdlatul Ulama dalam Proses Legislatif Drafting).”** Berangkat dari persoalan utama tersebut, maka disusun rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Sistem Legislasi UU Perkawinan No. 1 Tahun 1974?
2. Bagaimana Tanggapan Kiai Nahdlatul Ulama tentang RUU Perkawinan No. 1 Tahun 1973?
3. Bagaimana Bentuk Partisipasi Kiai Nahdlatul Ulama dalam Proses Legislatif Drafting UU Perkawinan No. 1 Tahun 1974?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Memahami Sistem Legislasi UU Perkawinan No. 1 Tahun 1974.
2. Menganalisis Tanggapan Kiai Nahdlatul Ulama tentang RUU Perkawinan No. 1 Tahun 1973.
3. Memahami Bentuk Partisipasi Kiai Nahdlatul Ulama dalam Proses Legislatif Drafting UU Perkawinan No. 1 Tahun 1974.

D. Kegunaan Penelitian

1. Secara teoritis

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan berguna sebagai kerangka teoritik mengenai peran lembaga legislatif sebagai penyalur aspirasi masyarakat dalam proses pembentukan Undang-Undang (Legislatif Drafting). Kemudian secara teoritis dapat memahami peran partisipasi kiai Nahdlatul Ulama sebagai bagian dari anggota Fraksi PPP di dalam parlemen dan sebagai kekuatan besar (*civil society*) di luar parlemen dalam Proses legislasi UU Perkawinan No.1/1974. Sehingga dapat menambah kajian dalam kerangka Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia, khususnya pada aspek sistem pemerintahan dan kewenangan lembaga legislatif.

2. Secara praktis

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumber wacana bagi setiap pembaca sehingga dapat memberikan masukan dan wawasan terkait dengan proses pembentukan Undang-Undang Perkawinan No.1/1974 dan memahami dinamika antara hukum dan politik di Indonesia. Serta dapat memaksimalkan peran kelompok organisasi masyarakat (*civil society*) seperti Nahdlatul Ulama dalam mendukung dan mengawasi kebijakan pemerintah (*check and balance*) terutama mengenai kebijakan yang bersinggungan langsung dengan umat Islam.

E. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka teoritis

Dalam penelitian ini Teori Negara Hukum Pancasila dipilih sebagai *grand theory*. Dipilihnya teori ini, karena teori tersebut dapat menjelaskan filosofi dan pandangan hidup negara yang menjiwai penyusunan UU Perkawinan No.1/1974, suatu dasar falsafah yang memiliki landasan ontologis, epistemologis dan aksiologis yang kuat.

Kemudian, sebagai *middle range theory* digunakan Teori Hukum Pembangunan²⁶, dengan makna akan menjadi jembatan konsep falsafah Negara Hukum Pancasila yang melandasi penyusunan UU Perkawinan No.1/1974 dengan konsep *applied theory* yaitu Teori Sistem Pemerintahan yang kemudian menjadi dasar untuk masuk ke Teori Partisipasi Arnstein dalam melihat aktivitas partisipasi Kiai NU dalam proses Legislatif Drafting. Secara lebih lanjut berikut ini penjabaran mengenai beberapa teori yang akan digunakan dalam penelitian ini.

a. Teori Negara Hukum Pancasila

Pancasila dapat dikatakan sebagai dasar (falsafah) negara, pandangan hidup, ideologi nasional, dan ligatur (pemersatu) dalam perikehidupan kebangsaan dan kenegaraan Indonesia.²⁷ Negara Indonesia merupakan Negara Hukum bukan Negara

²⁶ Teori Hukum Pembangunan ini menjadi landasan konstitusional kebijakan pemerintah orde baru meski kemudian seringkali dijadikan sebagai satu-satunya alat interpretasi pemerintah atau penguasa. Abdul Halim, Politik Hukum Islam di Indonesia, 170.

²⁷ Yudi Latif, Negara Paripurna; Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila (Jakarta: Gramedia Utama, 2011), 41.

Kekuasaan. Sepertihalnya yang tertera pada Pasal 1 ayat (3) UUD Negara RI 1945 (amandemen ketiga), yang menyebutkan bahwa “*Negara Indonesia adalah Negara Hukum*”²⁸. Konsep Negara Hukum mengarah pada tujuan terciptanya kehidupan demokratis, dan terlindungi hak asasi manusia, serta kesejahteraan yang berkeadilan.²⁹

Negara Hukum dalam konteks pemerintahan Orde Baru memosisikan Pancasila sebagai dasar pokok dan sumber hukum, maka Negara Hukum Indonesia dapat dinamakan Negara Hukum Pancasila.³⁰ Pancasila juga harus dipahami sebagai cita-cita yang keberadaannya merupakan rambu-rambu dalam menyelenggarakan negara agar tidak melenceng dari nilai-nilai yang disepakati bersama.³¹ Sistem Hukum di Indonesia baik dalam pembentukan, penerapan, maupun penegakannya tidak dapat dilepaskan dari nilai Pancasila sebagai cita hukum yang *konstitutif* dan *regulatif*. Dari pancasila sebagai norma tertinggi inilah yang menentukan keabsahan (*legitimacy*) suatu norma hukum dalam sistem norma hukum Indonesia.³²

²⁸ Mengenai gagasan Negara Hukum para pendiri bangsa ini terus memperjuangkannya saat bersidang dalam BPUPKI tanggal 28 Mei –1 Juni 1945 dan tanggal 10-17 Juli 1945. Gagasan dan konsep Konstitusi Indonesia juga dibicarakan oleh para anggota BPUPKI. Melalui sidang-sidang tersebut dikemukakan istilah *rechtsstaat* (Negara Hukum) oleh Mr. Muhammad Yamin. Dalam sidang-sidang tersebut muncul berbagai gagasan dan konsep alternatif tentang ketatanegaraan seperti: Negara Sosialis, dan Negara Serikat. Perdebatan pun dalam sidang terjadi, namun secara umum menerima konsep Negara Hukum dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Lihat Adnan Buyung Nasution, *Demokrasi Konstitusional*, (Jakarta: Kompas, 2011), 3.

²⁹ Triharso, *Modul Kuliah Kewarganegaraan*, (Surabaya: Universitas Airlangga, 2013), 2.

³⁰ Abdul Halim, *Politik Hukum Islam di Indonesia*, 166.

³¹ As’ad Said Ali, *Negara Pancasila; Jalan Keselamatan Berbangsa* (Yogyakarta, LKiS, 2009), xxii.

³² Abdul Halim, *Politik Hukum Islam di Indonesia*, 164.

b. Teori Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan dipahami sebagai suatu sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga kekuasaan Negara. Sistem pemerintahan digunakan untuk mengetahui hubungan antara eksekutif dan legislatif sebagai kelanjutan eksplorasi dari konsep pembagian atau pemisahan kekuasaan.³³

Sistem pemerintahan yang dikenal di dunia secara garis besar dibedakan dalam tiga macam, yaitu sistem pemerintahan presidensial (*presidential system*), sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary system*), dan sistem campuran (*hybrid/mix system*). Adapun sistem presidensial merupakan sistem pemerintahan yang terpusat dengan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan (*head of government*) sekaligus sebagai Kepala Negara (*head of state*). Pada sistem ini tidak terjadi pemisahan kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. C.F Strong, membedakan kedua jabatan eksekutif ini dengan pengertian, Kepala Negara sebagai *nominal executive* dan Kepala Pemerintahan sebagai *real executive*.³⁴

Berbeda dengan sistem presidensial, maka dalam sistem parlementer, jabatan kepala Negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*head of government*) itu dibedakan atau dipisahkan satu sama lain. Kedua jabatan tersebut, pada hakikatnya merupakan sama-sama cabang dari kekuasaan eksekutif dengan ciri parlementer. Sebagaimana diketahui, secara historis parlemen pertama kali muncul di Inggris.

³³ Pataniari Siahaan, Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945, (Jakarta: Konstitusi Press, 2013) 31.

³⁴ Ibid, 32.

Inggris tidak menganut teori pemisahan kekuasaan Trias politica, tetapi pembagian fungsi atau difusi (*diffusion of power*) dimana tidak ada pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif. Konsep ini disebut juga sebagai *distribution of power*.

Kemudian dalam sistem campuran atau *hybrid sistem*, unsur-unsur dari sistem presidensial dan sistem parlementer itu bercampur dan sama-sama dipraktekkan sebagaimana halnya di Perancis. Artinya, dalam suatu negara memiliki presiden sekaligus perdana menteri. Dari uraian tersebut, dapat ditarik kesimpulan, bahwa sistem pemerintahan merupakan sistem yang berkaitan dengan penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dalam hubungan dengan fungsi legislative. Melalui penelitian terhadap sistem pemerintahan akan diketahui dimana letak kekuasaan membentuk UU dan bagaimana kekuasaan itu dilaksanakan.

Di dalam negara yang menganut sistem pemerintahan presidensiil, kekuasaan membentuk undang-undang berada pada lembaga legislatif (DPR/MPR), dimana Presiden/eksekutif tidak terlibat di dalam pembentukan undang-undang. Namun, kepada presiden diberikan *hak veto* terhadap undang-undang yang dibentuk oleh lembaga legislatif.³⁵ Sementara di dalam sistem pemerintahan parlementer, kekuasaan membentuk undang-undang berada pada parlemen (DPR/MPR) dimana kabinet/eksekutif ikut terlibat dalam pembentukan undang-undang.³⁶

Sedangkan sistem pemerintahan di Indonesia sebelum amandemen UUD 1945 Pasal 5 ayat 1 menyebutkan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk

³⁵ Ibid, 31.

³⁶ Ibid, 35.

Undang-undang dengan persetujuan DPR. Berarti menurut UUD 1945 ini pihak pemerintah (Presiden) memiliki fungsi sebagai eksekutif, juga memegang kekuasaan legislatif bersama-sama dengan DPR. Maka dapat dikatakan bahwa UUD 1945 sebelum amandemen lebih dekat dengan system pembagian kekuasaan bahkan defuse kekuasaan dan tidak menjalankan Trias Politika secara penuh.³⁷

c. Teori Hukum Pembangunan

Munculnya gagasan mengenai pembaharuan hukum perkawinan pada masa Orde Baru didasarkan pada Politik Pembangunan Nasional yang dilaksanakan dalam segala sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara secara berkelanjutan. Salah satu aspek yang menjadi sasaran pembangunan adalah aspek hukum. Pembangunan hukum pada dasarnya meliputi usaha mengadakan pembaruan pada sifat dan isi dari ketentuan hukum yang berlaku dan usaha-usaha yang diarahkan bagi pembentukan hukum baru yang diperlukan dalam pembangunan masyarakat.³⁸

Salah satu bentuk perkembangan pembangunan hukum tersebut adalah lahirnya teori hukum pembangunan yang dipelopori oleh Mochtar Kusumaatmadja pada tahun 1973.³⁹ Pada awalnya Teori Hukum Pembangunan ini tidak digagas untuk menjadi sebuah teori, tetapi hanya sebagai konsep pembinaan hukum nasional.

³⁷ M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan* (Jakarta: Mandar Maju, 1995), 11.

³⁸ Abdul Hakim G. Nusantara dan Nasroen Yasabari, *Beberapa Pemikiran Pembangunan Hukum di Indonesia* (Bandung: Alumni, 1980), 1.

³⁹ Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif* (Yogyakarta: Genta Publising, 2012), 59-60.

Namun, karena kebutuhan akan kelahiran teori ini, menjadikan teori ini dapat diterima secara cepat sebagai bagian dari teori hukum baru⁴⁰ yang lebih dinamis.⁴¹

Teori Hukum Pembangunan ini merupakan gabungan dari Teori Kebudayaan Norhtrop, dan Teori Public Policy Lasswell-McDougal, ditambah Teori Hukum Roscoe Pound (minus konsepsi mekanisnya) dan disesuaikan dengan kondisi Indonesia. Pemahaman Mochtar tentang hukum mengisyaratkan hubungan pemikiran pemikiran Mochtar ini dengan Aliran Hukum Kodrat, Positivisme Hukum, Mazhab Sejarah, *Sociological Jurisprudence*, dan *Pragmatic Legal Realism*.⁴²

d. Teori Partisipasi Politik Arnstein

Kemudian untuk memahami peran partisipasi kiai NU digunakan tangga (tingkatan-tingkatan) partisipasi yang disusun oleh Arnstein⁴³ yang dapat membantu menilai tingkat aktivitas kiai NU dalam proses partisipasi pembentukan kebijakan. Tiap tingkatan disusun oleh Arnstein ini berdasarkan “*corresponding to the extent of citizen’s power in determining the plan and/or program*”. Dalam fokus penelitian ini

⁴⁰ Teori hukum pembangunan adalah sebuah teori tentang hukum (*theory about law*), bukan teori hukum (*teory of law*). Hal ini dikarenakan teori Mochtar tidak cukup detail (teknis) dijadikan pedoman dan Justifikasi bagi para partisipan hukum dalam proses pengambilan keputusan. Lihat Shidarta, “Posisi Pemikiran Teori Hukum Pembangunan dalam Konfigurasi Aliran Pemikiran Hukum (Sebuah Diagnosis Awal)”, dalam Mochtar Kusumaatmaja dan Teori Hukum Pembangunan, (Jakarta: Epistema Institute, 2012), 30.

⁴¹ Otje Salman dan Eddy Damian, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan* (Bandung: Alumni, 2002), 1.

⁴² Shidarta, “Posisi Pemikiran Teori Hukum Pembangunan dalam Konfigurasi Aliran Pemikiran Hukum (Sebuah Diagnosis Awal)”, 26.

⁴³ Sherry R. Arnstein, “A Ladder of Citizen Participation”, *AIP Journal* (American Institute of Physics: 1969), 216-224.

dapat dilihat peran partisipasi kiai NU baik dari sisi parlemen maupun ektra-parleментар.

UU Perkawinan No.1/1974 merupakan produk politik sehingga karakter produk hukum tersebut akan sangat ditentukan atau diwarnai oleh imbalan kekuatan atau konfigurasi politik yang melahirkannya. Hal ini berdasarkan pada kenyataan bahwa setiap produk hukum merupakan keputusan politik sehingga hukum dapat dilihat sebagai kristalisasi dari pemikiran politik yang saling berinteraksi dikalangan para politisi.⁴⁴

2. Kerangka Konseptual

Konseptualisasi adalah rangkaian konsep-konsep, definisi dan proposisi yang digunakan sebagai landasan pemikiran penelitian. Dalam hal ini konsep, definisi dan proposisi yang dirangkai harus relevan dengan topik penelitian. Konsep adalah suatu peristilahan yang memiliki pengertian tertentu dan ruang lingkup tertentu. Adapun definisi adalah batasan pengertian tentang suatu fenomena atau konsep. Definisi memiliki uraian yang lebih tegas, singkat dan khusus. Dengan demikian, perlunya suatu fenomena atau konsep didefinisikan adalah untuk mempertegas dan mempersempit fenomena yang diteliti.

Sesuai dengan penelitian ini ada tiga konsep yang perlu diberikan pengertian terkait dalam penelitian ini. Ketiga konsep itu adalah Undang-undang Perkawinan, Legislatif Drafting, dan Partisipasi.

⁴⁴ Moh. Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia (Jakarta: LP3ES, 1998), 9.

- a. **Undang-Undang Perkawinan** merupakan peraturan yang mengatur tentang Perkawinan yang berlaku bagi semua warga Negara Indonesia. Berlandaskan falsafah Pancasila dan UUD 1945, serta dapat menampung segala kenyataan yang hidup di dalam masyarakat yang didalamnya menampung unsur-unsur dan ketentuan hukum agama.⁴⁵
- b. **Legislatif Drafting** merupakan sproses penyusunan kegiatan pembuatan peraturan Negara (UU) yang dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan oleh lembaga atau pejabat Negara.⁴⁶
- c. **Partisipasi** merupakan sistem yang berkembang dalam sistem politik modern. Keberadaan partisipasi merupakan bagian dari sistem pemerintahan yang ditempuh oleh lembaga legilatif dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Hal ini diharapkan dapat menampung aspirasi dalam masyarakat dan dapat diterima hadirnya suatu UU bagian dari masyarakat tersebut.⁴⁷

⁴⁵ Penjelasan atas UU No.1/1974 Tentang Perkawinan.

⁴⁶ M. Solly Lubis, Landasan dan Teknik Perundang-Undangan, 2.

⁴⁷ Saifudin, Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), 16.

F. Penelitian terdahulu

Sebelum melakukan sebuah penelitian, maka penting agar melakukan penelitian terdahulu. Hal ini dimaksudkan untuk memastikan belum adanya penelitian serupa yang telah ditulis sebelumnya, sehingga bisa menghindarkan dari praktek plagiat dan tindakan-tindakan lain yang bisa mencederai dunia keilmuan.

Terdapat beberapa penelitian dan karya ilmiah yang membahas tentang UU Perkawinan di Indonesia di antaranya adalah Asro Sosroatmojo dan Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan di Indonesia*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1975), dalam buku ini telah membahas mengenai perjalanan historis tentang peraturan perkawinan yang berlaku di Indonesia. Dimulai sebelum kemerdekaan, sampai pada setelah kemerdekaan. Namun, dalam pembahasan mengenai proses Legislatif Drafting UU No.1/1974 belum menyinggung peran partisipasi kiai NU dalam proses legislasi UU tersebut.

Kemudian dalam tulisan *Amak.F.Z, Proses Undang-undang Perkawinan*, (Bandung: Al-Maarif, 1976), yang membahas peristiwa kronologis politik terkait pembentukan UU Perkawinan No.1/1974, hal ini meliputi fraksi PPP dan beberapa upaya kiai NU. Namun, menurut teori sistem pemerintahan dalam buku tersebut masih belum dijelaskan secara komprehensif tentang ide pembaharuan hukum perkawinan nasional oleh pemerintah dengan maksud pembangunan ekonomi. Dan juga buku ini belum membahas mengenai semangat positivisme dalam materi RUU

Perkawinan No.1/1974 yang sejatinya menjadi pangkal aspek kepastian hukum dan mengesampingkan nilai-nilai agama.

Selanjutnya dalam penelitian Khoiruddin Nasution, *Status Wanita di Asia Tenggara; Studi Terhadap Perundang-undangan Perkawinan Muslim Kontemporer di Indonesia dan Malaysia*, (Jakarta, INIS, 2002) telah menyebutkan beberapa kemajuan Hukum Islam di Indonesia terkait masalah perkawinan, namun belum membahas peran dan partisipasi kiai NU dalam proses tersebut.

Adapun dalam disertasi yang ditulis oleh Moh. Atho Mudhar, *Fatwa-fatwa Majelis Ulama Indonesia: Sebuah Studi Pemikiran Hukum Islam di Indonesia 1975-1988*, (Jakarta; Dick Van Meij) juga telah menyinggung tentang hukum perkawinan di Indonesia, namun penelitian ilmiah ini lebih di fokuskan pada fatwa MUI dan factor politik yang meliputinya. Jadi, pembahasan terkait peran kiai NU dalam Legislatif Drafting belum dibahas secara tuntas.

Kemudian juga pada penelitian Abdul Halim, *Politik Hukum Islam di Indonesia; Kajian Posisi Hukum Islam dalam Politik Hukum Pemerintahan Orde Baru dan Era Reformasi*, (Jakarta; Badan Litbang Agama RI, 2008), penelitian ini juga telah mangaji hukum perkawinan yang berlaku di Indonesia beserta latar belakang politiknya namun dalam penelitian ini peran partisipasi kiai NU dalam Legislatif Drafting belum dijelaskan secara lengkap.

Dari beberapa buku dan karya ilmiah di atas meskipun telah ada penelitian terdahulu mengenai undang-undang No.1 tahun 1974 tentang Perkawinan. Namun,

belum ada penjelasan yang komprehensif terkait sistem ketatanegaraan Orde Baru dan tahapan partisipasi kiai NU di Jombang dalam proses Legislatif Drafting UU No.1/1974 tersebut.

G. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Obyek masalah dalam penelitian ini adalah partisipasi Kiai Nahdlatul Ulama dalam proses Legislatif Drafting Undang-Undang Perkawinan No.1/1974 yang menyuarakan aspirasi masyarakat Islam. Dari sudut pandang kewenangan lembaga legislatif dan peran *civil society* dalam partisipasi publik dalam bentuk Negara Hukum. Maka, penelitian ini merupakan penelitian Hukum Tata Negara.

Jenis penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian kualitatif atau deskriptif analitis⁴⁸ yaitu, prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati.⁴⁹

Penelitian ini juga dapat dikatakan sebagai penelitian hukum normatif atau yuridis normatif⁵⁰ yaitu penelitian yang secara doktrinal meneliti dasar aturan administrasi perundang-undangan mengenai posisi dan kewenangan legislatif maupun eksekutif dalam proses pembentukan UU Perkawinan No.1/1974.

Penggunaan metode kualitatif ini bertujuan agar data yang diperoleh lebih lengkap, lebih mendalam, kredibel dan bermakna sesuai hakikat penelitian kualitatif

⁴⁸ Saifuddin Azwar, *Metode Penelitian* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999), 21.

⁴⁹ Muhammad Kasiram, *Metodologi Penelitian Kuantitatif-Kualitatif* (Malang: UIN-Maliki Press, 2010), 175.

⁵⁰ Ade Saptomo, *Metodologi Penelitian Hukum* (Surabaya: Unesa Press, 2007), 29.

yang menekankan pada pengamatan atas orang dalam lingkungannya, berinteraksi dengan mereka, berusaha memahami bahasa dan penafsiran mereka tentang dunia sekitarnya.⁵¹

Analisis data yang digunakan adalah deskriptif kualitatif yakni menganalisis dan menyajikan fakta secara sistematis sehingga lebih mudah dipahami dan disimpulkan. Data yang telah didapatkan kemudian dikumpulkan, diklasifikasikan, diolah dan dianalisis serta dideskripsikan secara sistematis.⁵²

2. Pendekatan Penelitian

Untuk menjawab semua pokok permasalahan secara komprehensif maka penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan yakni pendekatan historis, pendekatan prosedural (formal-administratif), pendekatan politis, dan pendekatan sosiologis.⁵³

Pendekatan prosedural dipilih untuk mengetahui secara pasti berkaitan dengan lembaga yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang pada masa Orde Baru, dan instrumen pendukung kekuasaan pembentuk undang-undang.

Pendekatan politik dipilih karena ketentuan pemberlakuan UU Perkawinan No. 1/1974 lahir sebagai produk kesepakatan politik yang oleh K.C. Wheare diistilahkan

⁵¹ Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif* (Bandung: Alfabeta, 2008), 180.

⁵² Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Pelaksanaan*, (Yogyakarta: Rineka Cipta 2002) 146.

⁵³ Johny Ibrahim, *Teori dan Pendekatan Hukum Normatif*, (Malang; Bayumedia Publishing, 2005), 246.

sebagai *resultante* dari berbagai kekuatan (politik, ekonomi, dan sosial) yang berjalan pada waktu pembentukan.⁵⁴

Pendekatan sosiologis dipilih karena dapat menjelaskan kenyataan dan keinginan masyarakat yang kemudian dikontestasikan secara politik. Seperti halnya pemberlakuan UU Perkawinan No.1/1974 yang menimbulkan perlawanan oleh masyarakat, karena pada awalnya memuat beberapa pasal yang menyalahi norma agama yang berlaku di masyarakat, khususnya bagi Umat Islam.

3. Sumber Data

Yang dimaksud dengan sumber data dalam penelitian adalah dari mana data dapat diperoleh.⁵⁵ Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan berdasarkan hasil wawancara dengan responden dan berdasarkan observasi atas masalah yang diteliti. Sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan tertulis.

Penelitian ini lebih bertumpu pada data sekunder, yakni bahan-bahan tertulis tentang hukum, kemudian diperkuat dengan data primer untuk melakukan analisis secara komprehensif. Berdasarkan hal tersebut maka jenis data dalam penelitian ini terdiri dari:

⁵⁴ K. C. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi di Dunia Modern*, (Surabaya: Eureka Media, 2012), 103.

⁵⁵ Suharsimi dan Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2006), 129.

- a. Data sekunder, yakni bahan-bahan hukum yang tersebar dalam berbagai tulisan yang dibedakan atas:
- 1) Bahan Hukum Primer yang terdiri dari Undang-Undang Perkawinan 1974, Rancangan Undang-Undang Perkawinan 1973, dan Hasil Musyawarah Kiai Nahdlatul Ulama di Jombang terkait usulan perubahan pada beberapa pasal RUU Perkawinan No.1/1973.⁵⁶
 - 2) Bahan Hukum Sekunder, yakni bahan-bahan hukum yang berupa buku, hasil penelitian, disertasi, makalah, artikel, dan risalah persidangan DPR pada masa Orde Baru.
 - 3) Bahan Hukum Tersier, yakni bahan hukum yang berisi penjelasan arti tentang berbagai masalah terkait dengan obyek penelitian seperti kamus bahasa, kamus hukum dan ensiklopedia.⁵⁷
- b. Data primer, yakni data yang diperoleh secara langsung dilapangan melalui wawancara dan observasi. Wawancara berfungsi deskriptif yaitu melukiskan atau menggambarkan dunia nyata yakni suatu kehidupan seperti yang dialami oleh orang lain.⁵⁸

⁵⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media, 2009), 144.

⁵⁷ Suryono Sukamto dan Sri Parmuji, *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004), 23.

⁵⁸ *Ibid*, 114.

4. Cara Pengumpulan Data

Jenis-jenis data yang disebutkan di atas, dikumpulkan melalui cara:

- a. Studi pustaka, yakni studi atas berbagai data sekunder atau dokumen, baik terhadap bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier dan klasifikasi berdasarkan materinya masing-masing.
- b. Studi lapangan, yakni wawancara.

Wawancara (*interview*) merupakan suatu kegiatan yang dilakukan untuk mendapatkan informasi secara langsung dari pihak-pihak terkait dengan mengungkapkan pertanyaan-pertanyaan secara *face to face* sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu data tertentu.⁵⁹ mengenai wawancara ini ditujukan kepada tokoh NU yang memberikan respon atas pemberlakuan UU Perkawinan No.1 Tahun 1974.

H. Sistematika Pembahasan

Agar dalam penulisan penelitian ini lebih terarah, maka hasil penelitian disusun dalam sistematika bahasan sebagai berikut:

BAB I: Pendahuluan, berisi tentang uraian latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka teoritis dan konseptual, penelitian terdahulu, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

⁵⁹ Beni Ahmad Saebani, *Metode Penelitian* (Bandung: PT Pustaka Setia, 2008), 190.

BAB II: berisi tentang Proses legislasi UU Perkawinan No.1/1974 yang dipengaruhi oleh sistem pemerintahan Orde Baru. Kemudian didukung oleh perwakilan partai politik dan struktur parlemen hasil pemilu 1971. Dan modernisasi hukum perkawinan sebagai hukum nasional menjadi agenda dari politik hukum pembangunan, dengan adanya RUU Perkawinan No.1/1973 yang diajukan oleh pemerintah.

BAB III: berisi tanggapan mengenai RUU Perkawinan No.1/1973 oleh kiai NU, dimulai dari hasil musyawarah kiai NU di Jombang yang menolak pasal-pasal RUU Perkawinan yang bertentangan dengan hukum Islam, keputusan ini didasarkan pada *fiqh munakahāt* yang merupakan Hukum Perkawinan Umat Islam. Yang diperjuangkan melalui partisipasi politik kiai NU dalam implementasi hukum Islam di Indonesia.

BAB IV: merupakan bagian analisa terhadap peran partisipasi kiai NU dalam proses Legislatif Drafting UU Perkawinan No.1 Tahun 1974, meliputi aktivitas kiai NU di dalam parlemen maupun di luar parlemen.

BAB V: berisi tentang penutup, kesimpulan, saran, lampiran, dan daftar pustaka.