

## BAB II

### SISTEM LEGISLASI UNDANG-UNDANG PERKAWINAN NO. 1 TAHUN 1974.

#### A. Kekuasaan Legislatif di Indonesia Pada Masa Orde Baru.

Pembentukan hukum dalam arti undang-undang, merupakan aktivitas penting dalam Negara Hukum. Undang-undang menjadi dasar legalitas bagi seluruh elemen negara, khususnya bagi aparat pemerintah dalam menyelenggarakan dan mengelola negara.<sup>1</sup> Proses pembentukan undang-undang sangat berkaitan dengan sistem pemerintahan yang digunakan pada suatu negara. Adanya perbedaan sistem pemerintahan Presidensial, parlementer dan sistem *hybrid* (campuran) berpengaruh terhadap letak kekuasaan membentuk UU.<sup>2</sup>

Idealnya di Negara Demokrasi, undang-undang dibuat oleh rakyat melalui wakil-wakilnya di lembaga legislatif (DPR) yang menampung kepentingan rakyat kemudian diagregasi dalam bentuk undang-undang. Selanjutnya, undang-undang berlaku mengikat dan harus dipatuhi. Untuk itu, idealnya undang-undang merupakan

---

<sup>1</sup>Mahfud MD, 'Kata Pengantar' dalam Pataniari Siahaan, Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945, xiv.

<sup>2</sup> 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. Sementara didalam sistem pemerintahan parlementer, kekuasaan membentuk undang-undang berada pada parlemen (DPR/MPR) dimana kabinet/eksekutif ikut terlibat dalam pembentukan undang-undang. Ibid, 35.

formalisasi atau kristalisasi norma dan kaidah yang dikehendaki atau sesuai dengan aspirasi dan kenyataan yang hidup di masyarakat.<sup>3</sup>

Namun, di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pada masa Orde Baru sebagaimana disebutkan dalam UUD 1945 (sebelum amandemen)<sup>4</sup> justru memosisikan Presiden sebagai pemegang kekuasaan legislasi, sementara DPR sekedar memiliki fungsi legislasi yang semu.<sup>5</sup> Hal ini dapat dilihat dari ketentuan UUD 1945 (Sebelum Amandemen) pasal 5 ayat (1) jo pasal 20 ayat (1) menyebutkan sebagai berikut;<sup>6</sup>

Pasal 5 ayat (1) menyebutkan bahwa: “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan dewan perwakilan rakyat”.

Pasal 20 ayat (1) menyebutkan bahwa: “tiap-tiap Undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”.

Dari penjelasan tersebut menunjukkan bahwa tugas Presiden selain sebagai eksekutif, juga memegang kekuasaan legislatif bersama-sama DPR. Hal ini menunjukkan bahwa pembagian kekuasaan masa Orde Baru antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif (trias politika) tidak dilakukan secara mutlak.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Ibid, xv.

<sup>4</sup> Sebagaimana diketahui setelah amandemen UUD 1945 pada masa reformasi telah terjadi perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan dan sistem hukum Indonesia. Salah satu misalnya adalah dalam proses pembentukan undang-undang. Ibid, xiv.

<sup>5</sup> Setelah masa reformasi, Pasal 5 Ayat (1) kemudian diamandemen menjadi, “*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR*”. Ketentuan itu kemudian diikuti perubahan rumusan Pasal 20 Ayat (1) menjadi, “*DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang*”. Singkatnya, hasil amandemen UU 1945 mendesain proses pembentukan undang-undang yang secara ekstrim berbeda, yang semula kekuasaannya di tangan Presiden, tetapi kini terletak di genggam DPR. Ibid, xv.

<sup>6</sup> Soehino, Hukum Tata Negara Teknik Perundang-Undangan (Yogyakarta: Liberty, 1990), 54.

<sup>7</sup> M. Solly Lubis, Landasan dan Teknik Perundang-Undangan, 11.

Suatu rancangan undang-undang itu dapat berasal dari pihak pemerintahan ataupun dari pihak Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini dapat dilihat pada UUD 1945 (Sebelum Amandemen) pasal 20 ayat (2) dan pasal 21 ayat (1), yaitu:

Pasal 20 ayat (2) menyatakan “jika suatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan dewan perwakilan rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan dewan perwakilan rakyat masa itu.”

Pasal 21 ayat (1) menyatakan “anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan rancangan undang-undang.”

Pasal 20 ayat (2) dan pasal 21 ayat (1) menunjukkan adanya hak mengajukan rancangan undang-undang inisiatif dari DPR yang diharapkan menjadi *check and balances* (imbangan) daripada hak Pemerintah (eksekutif) untuk mengajukan rancangan undang-undang, sehingga dengan demikian prakarsa untuk mengatur sesuatu hal atau materi dengan undang-undang tidak saja tergantung daripada kemauan pemerintah, melainkan diharapkan prakarsa itu datang pula dari DPR sebagai wakil rakyat yang membawakan aspirasi rakyat yang diwakilinya.<sup>8</sup>

Untuk menciptakan tertib hukum dan peningkatan koordinasi, integrasi dan sinkronisasi penyelenggaraan pemerintahan maka Presiden selaku Penanggung jawab dan Pemegang kekuasaan pemerintahan, menganggap perlu mengadakan tata cara (*Prosedure*) mempersiapkan Rancangan Undang-undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah.<sup>9</sup> Menyadari pentingnya UU dalam kehidupan pemerintahan dan

---

<sup>8</sup> Sochino, Hukum Tata Negara Teknik Perundang-Undangan, 54.

<sup>9</sup> M. Solly Lubis, Landasan dan Teknik Perundang-Undangan, 13.

bernegara, maka pembentukan UU selanjutnya dilakukan bersama-sama pemerintah dan lembaga perwakilan (legislatif).<sup>10</sup>

### **1) Tata Cara Pengajuan Rancangan Undang-Undang Inisiatif Pemerintah**

Mengenai tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang, khususnya yang dilakukan oleh pihak pemerintah berpedoman pada Instruksi Presiden No.15 Tahun 1970 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintahan Republik Indonesia.<sup>11</sup>

Suatu rancangan undang-undang yang diajukan pemerintah dalam prakteknya yang mempersiapkan adalah Menteri atau para Menteri yang bersangkutan dengan materi yang diatur dengan undang-undang yang dibuatnya itu. Dalam Instruksi Presiden No.15 tahun 1970 ditegaskan bahwa semua Menteri dan para Kepala Lembaga Pemerintahan Non Departemen harus memperhatikan ketentuan-ketentuan Instruksi Presiden tersebut sebagai pedoman dalam melaksanakan tugasnya mempersiapkan Rancangan Undang undang.

Kemudian dari ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa para Menteri dan Kepala Lembaga Pemerintahan Non Departemen mempunyai peranan penting dalam rangka pembentukan undang-undang, bahkan peranan tersebut telah tampak semenjak mempersiapkan suatu rancangan undang-undang. Hal ini dapat dimengerti, bahwa sebagai pemimpin departemen, Menteri mengetahui seluk-beluk hal-hal yang mengenai lingkungan pekerjaannya.

---

<sup>10</sup> Ibid, 74.

<sup>11</sup> Soehino, Hukum Tata Negara Teknik Perundang-Undangan, 55.

Maka, meskipun dalam Instruksi Presiden tersebut hanya dikatakan bahwa masing-masing Departemen dan Lembaga Pemerintahan Non Departemen “dapat” mengambil prakarsa untuk mempersiapkan rancangan undang-undang sepanjang yang menyangkut bidang tugasnya, namun dalam praktek Departemen dan Lembaga Pemerintah Non Departemen yang bersangkutanlah yang hampir selalu mengambil prakarsa untuk mempersiapkan rancangan undang-undang.<sup>12</sup>

Selanjutnya apabila prakarsa tersebut mendapatkan persetujuan Presiden, maka Menteri atau Kepala Lembaga yang bersangkutan melakukan langkah-langkah seperlunya untuk menyusun rancangan undang-undang, yang penyusunannya dapat diselenggarakan dengan mengadakan suatu panitia. Panitia ini dapat berbentuk suatu panitia interdepartemen atau panitia intern di lingkungan Departemen atau Lembaga Pemerintah Non Departemen yang bersangkutan, sesuai dengan petunjuk Presiden.<sup>13</sup>

Hal ini tergantung daripada sifat materi yang akan diatur. Apabila materi yang akan diatur itu bersifat sederhana sehingga hanya menyangkut satu Departemen saja, maka cukuplah dibentuk panitia intern dari lingkungan Departemen tersebut. Tetapi apabila materi yang akan di atur sifatnya luas dan kompleks sehingga menyangkut beberapa Departemen atau Lembaga Pemerintah Non Departemen, maka seyogyanya dibentuk panitia interdepartemen.

Secara teknis rancangan undang-undang yang dipersiapkan oleh panitia tersebut sebelum diajukan kepada Presiden harus disampaikan terlebih dahulu kepada:

---

<sup>12</sup> Ibid, 55.

<sup>13</sup> Ibid, 56.

1. Para Menteri atau Pemimpin Lembaga Pemerintahan Non Departemen yang erat hubungannya dengan materi yang diatur dalam rancangan undang-undang tersebut untuk mendapat tanggapan dan pertimbangan, terutama dari segi materinya.
2. Menteri Kehakiman untuk memperoleh tanggapan seperlunya dari segi hukum.
3. Sekretaris Kabinet untuk mempersiapkan penyelesaian rancangan undang-undang tersebut selanjutnya.

Setelah Menteri atau Pemimpin Lembaga Pemerintahan Non Departemen yang mempersiapkan RUU itu memperhatikan seperlunya atas tanggapan-tanggapan dan pertimbangan-pertimbangan tersebut, dan kemudian berpendapat bahwa RUU itu telah selesai di persiapkannya, maka RUU itu sebagai hasil terakhir dan merupakan kebulatan pendapat atas materi sesuatu RUU, disampaikan kepada Presiden disertai penjelasan-penjelasan tentang pokok-pokok materi serta proses penggarapannya.

Jika kemudian Presiden berkenan terhadap RUU yang di persiapkan itu, maka dengan Amanat Presiden rancangan undang-undang itu disampaikan kepada Ketua DPR untuk dibicarakan dalam rangkaian sidang DPR. Dalam amanat Presiden ini disebutkan pula Menteri atau para Menteri yang akan mewakili pemerintah dalam pembicaraan RUU tersebut di DPR.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Ibid, 57.

## 2) Tata Cara Pengajuan Rancangan Undang-Undang Inisiatif DPR (Dewan Perwakilan Rakyat)

Usul rancangan undang-undang yang dilakukan oleh para anggota dewan perwakilan rakyat berdasarkan pasal 21 ayat (1) UUD 1945 harus disertai penjelasan tertulis dan ditanda tangani oleh sekurang-kurangnya 30 orang anggota yang tidak hanya terdiri dari satu fraksi saja.<sup>15</sup>

Tiap-tiap pengajuan usul rancangan undang-undang usul inisiatif diajukan kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat dengan surat pengantar dan daftar tanda tangan para pengusul serta nama fraksinya. Dalam rapat paripurna berikutnya Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat memberitahukan kepada para anggota Dewan Perwakilan Rakyat tentang masuknya usul rancangan undang-undang usul inisiatif serta membagikannya kepada para anggota Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>16</sup>

Kemudian dalam rapat Badan Musyawarah kepada pengusul diberikan kesempatan untuk memberikan penjelasan tentang maksud dan tujuan daripada usul rancangan undang-undang inisiatif tersebut. Sedangkan kepada para anggota badan musyawarah diberikan kesempatan tanya jawab dengan para pengusul.

Setelah badan musyawarah menganggap cukup, maka usulan inisiatif rancangan undang-undang tersebut dibawa dalam rapat paripurna. Dalam rapat paripurna ini kepada pengusul diberikan kesempatan untuk memberikan penjelasan dan kepada

---

<sup>15</sup> Pasal 34 ayat (1) Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1971/1972.

<sup>16</sup> Soehino, Hukum Tata Negara Teknik Perundang-Undangan, 58.

Fraksi-fraksi diberikan kesempatan pula untuk memberikan pendapatnya. Kemudian rapat paripurna yang memutuskan apakah usul inisiatif tersebut secara prinsip dapat diterima sebagai rancangan undang-undang ataukah tidak.

Apabila usulan inisiatif rancangan undang-undang tersebut telah diputuskan dan disetujui oleh rapat paripurna, maka DPR menugaskan kepada komisi, atau komisi gabungan atau panitia khusus untuk membahas dan menyelesaikan RUU tersebut.<sup>17</sup> Selanjutnya RUU usul inisiatif ini disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden dengan permintaan agar Presiden menunjuk Menteri yang akan mewakili pemerintah dalam melakukan pembahasan RUU usulan inisiatif tersebut bersama-sama DPR.

Dengan tata cara yang telah disebutkan di atas kiranya akan membuat para anggota Dewan Perwakilan Rakyat merasa segan untuk menggunakan haknya mengajukan inisiatif RUU, sebab usul inisiatif ini dinilai menyulitkan jika harus ditandatangani oleh 30 anggota yang tidak hanya dari satu fraksi saja. Selain itu RUU usulan inisiatif ini juga masih harus dibahas lagi dengan DPR bersama-sama Pemerintah.<sup>18</sup>

### **3) Tata Cara Pembahasan UU Menurut Peraturan Tata Tertib DPR No.7/DPR-RI/III/71-72**

Rancangan undang-undang yang telah selesai dipersiapkan oleh Pemerintah dengan Amanat Presiden disampaikan kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat untuk dibicarakan di sidang Dewan Perwakilan Rakyat guna mendapatkan

---

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Ibid, 59.

persetujuan. Dalam Amanat Presiden ini disebutkan pula Menteri atau para Menteri yang akan mewakili pemerintah dalam pembicaraan di sidang Dewan Perwakilan Rakyat nanti. Sedangkan Rancangan Undang-Undang usul Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat disampaikan kepada Presiden dengan permintaan agar Presiden menunjuk Menteri atau Para Menteri yang akan mewakili Pemerintah dalam melakukan Pembahasan Rancangan Undang-Undang tersebut bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>19</sup>

Setelah rancangan undang-undang diterima oleh Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat, maka dalam Rapat Paripurna berikutnya ketua rapat memberitahukan kepada para Anggota Dewan Perwakilan Rakyat tentang masuknya Rancangan Undang-Undang tersebut, serta membagikannya kepada para Anggota Dewan Perwakilan Rakyat tersebut, dan juga kepada pihak-pihak yang bersangkutan. Menurut Tata Tertib DPR No.7/DPR-RI/III/71-72, suatu RUU akan mengalami proses pengolahan melalui beberapa tahap:

Tingkat I. Berupa keterangan pemerintah yang disampaikan oleh Menteri yang bersangkutan. Di hadapan pleno DPR setelah beberapa hari /minggu sebelumnya Presiden telah menyampaikan surat dengan lampiran Naskah RUU itu kepada pimpinan DPR dan pimpinan DPR segera membagikannya kepada semua anggota DPR.

---

<sup>19</sup> Ibid, 63.

Setelah pemerintah selesai menyampaikan keterangan pemerintah di hadapan sidang pleno DPR, disediakan waktu beberapa hari kepada fraksi-fraksi di DPR untuk mempelajari RUU dan keterangan pemerintah tersebut. Pada kesempatan inilah fraksi-fraksi di DPR mempelajari RUU itu secara mendalam dan mendiskusikannya, kemudian membuat kesimpulan. Dalam kesempatan ini juga biasanya fraksi-fraksi telah membentuk suatu Tim Panitia Kerja untuk menangani pengolahan RUU itu selanjutnya. Tim ini pulalah yang menuangkan kesimpulan-kesimpulan sidang pleno fraksi tersebut dalam bentuk pidato pandangan umum, dan pidato pandangan umum itupun biasanya terlebih dahulu harus disahkan (disetujui) oleh sidang pleno fraksi yang bersangkutan.<sup>20</sup>

Tingkat II, berupa pidato pandangan umum anggota-anggota DPR melalui juru bicara fraksinya masing-masing. Setelah itu, maka pemerintah menjawab pandangan umum fraksi-fraksi itu dalam sidang pleno DPR berikutnya. Dari jawaban pemerintah ini, dapatlah diketahui prinsip-prinsip dan pasal-pasal yang dipertahankan oleh pemerintah dan bagian yang mendapatkan perubahan atas usul pandangan umum fraksi-fraksi yang lain. Tahap ini masih disebut tingkat II.

Sesudah selesai jawaban pemerintah, DPR menyediakan waktu lagi kepada fraksi-fraksi untuk mengadakan sidang-sidang pleno fraksi, guna mempelajari dan mendiskusikan jawaban pemerintah tersebut. Biasanya, pada kesempatan ini pula

---

<sup>20</sup> Amak.F.Z, Proses Undang-Undang Perkawinan (Bandung: Al-Maarif, 1976), 8.

sidang pleno fraksi telah mengesahkan inventarisasi persoalan yang dirumuskan oleh Tim kerja fraksi, guna dijadikan bahan untuk menghadapi sidang berikutnya.<sup>21</sup>

Tingkat III, yaitu rapat kerja antara komisi DPR yang bersangkutan (komisi yang membidangi RUU) dengan pemerintahan yang diwakili oleh Menteri yang ditunjuk oleh Presiden. Pada tingkat III inilah suatu RUU diolah dan dimusyawarhkan dengan melalui dialog langsung antara pemerintah dengan DPR yang biasanya merupakan dialog antara pemerintah dengan fraksi-fraksi di DPR.<sup>22</sup>

Kadang terjadi suatu persoalan (prinsip) yang diajukan oleh pemerintah bisa disepakati dan didukung oleh dua fraksi, sedang dua fraksi lainnya tetap mempertahankan pendiriannya. Dan kadang-kadang terjadi pula hanya satu fraksi yang bertahan pada prinsip yang menjadi pendiriannya. Sedang tiga fraksi lainnya tetap mendukung sikap dan pendirian pemerintah. Di dalam permusyawaratan semacam inilah biasanya terjadi apa yang biasa dinamakan "*take and give*" saling memberi dan menerima. Tidak hanya mau memberi saja, tetapi juga harus mau menerima pendirian dan sikap dari fraksi yang lain.

Pada proses tingkat III inilah Tim Panitia Kerja Fraksi yang menghadapi persidangan tingkat III itu harus selalu lapor dan konsultasi dengan pimpinan fraksi, terutama bila ada persoalan yang penting, sedang pihak Menteri itu pun juga selalu lapor dan konsultasi kepada Presiden mengenai perkembangan RUU-nya.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Ibid, 9.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Ibid.

Bila terjadi suatu keadaan dimana satu atau dua fraksi sudah sampai pada puncak pendiriannya, sedang pemerintah pun bersama dengan fraksi-fraksi yang mendukungnya juga sudah sampai pada puncak pendiriannya yang masing-masing tidak dapat ditawar dan diubah lagi (*deadlock*), maka persidangan pun terpaksa mengalami kemacetan dan terpaksa di*schors* untuk sementara waktu.<sup>24</sup>

Pada situasi *deadlock* tersebut, untuk mencari jalan keluarnya, biasanya pimpinan DPR mengusahakan adanya pertemuan antara pemerintah dengan pemimpin fraksi yang bersangkutan (*lobbying*). Disinilah pada umumnya *deadlock* yang terjadi pada tingkat III itu bisa diatasi dengan sistem musyawarah mufakat saling memberi dan menerima dibawah naungan demokrasi Pancasila. Kemudian hasil *lobbiying* yang merupakan konsensus di luar persidangan resmi itu segera dibawa ke sidang pleno komisi (rapat kerja tingkat III) untuk disahkan.<sup>25</sup>

Apabila semua prinsip-prinsip sudah di sepakati bersama, maka dibentuklah panitia perumus yang terdiri dari wakil-wakil fraksi secara proporsional dan wakil pemerintah. Panitia perumus inilah yang mendapatkan mandat penuh untuk menyusun kembali RUU itu disusun matang, maka hasil kerja panitia perumus ini dilaporkan kepada sidang pleno komisi (tingkat III) untuk secara formil disahkan oleh sidang pleno komisi. Rapat ini biasanya hanya tinggal pengesahannya saja dengan pengertian tidak akan ada perubahan prinsipil, sebab masing-masing fraksi sudah terwakili di dalam panitia perumus. Jika terjadi perubahan, itu hanyalah

---

<sup>24</sup> Ibid, 10.

<sup>25</sup> Ibid.

bersifat redaksional yang tidak merubah prinsip, atau hanya perubahan titik koma yang tidak tepat pada tempatnya, bahkan kata demi kata serta ejaanya pun mendapat perhatian yang cermat pula dalam persidangan terakhir ini untuk dibetulkan.

Sesudah selesai tingkat III ini, fraksi-fraksi mendapatkan kesempatan waktu lagi untuk mengadakan rapat pleno fraksi guna mendengarkan laporan Tim Panitia Kerja Fraksi dan sekaligus menyusun dan mengesahkan Naskah pidato *stemmotivering* (pidato pengesahan) yang akan dibacakan oleh juru bicara fraksi pada sidang pleno DPR selanjutnya.<sup>26</sup>

Tahap terakhir adalah tingkat IV, yaitu sidang pleno DPR untuk mengesahkan RUU itu menjadi undang-undang. Pada sidang pleno tingkat IV ini, masing-masing fraksi melalui juru bicaranya menyampaikan pidato terakhir (pidato pengesahan) untuk menyetujui RUU yang disahkan menjadi undang-undang. Kemudian disusul oleh penjelasan pimpinan sidang yang melaporkan proses kronologis yang telah dilalui oleh RUU dari permulaan hingga akhir, dan akhirnya pimpinan sidang secara formil meminta persetujuan sidang untuk mengesahkan RUU tersebut. Maka selesailah proses pengolahan suatu RUU di DPR.

Kemudian pimpinan DPR menyerahkan kembali RUU yang sudah disahkan itu kepada Presiden untuk ditandatangani dan diundangkan. Apabila keduanya ini sudah (ditandatangani Presiden dan diundangkan oleh Sekretaris Negara), maka berlakulah undang-undang tersebut bagi seluruh bangsa dan negara republik Indonesia.

---

<sup>26</sup> Ibid, 11.

Demikianlah proses perjalanan setiap rancangan undang-undang (sebelum amandemen) untuk menjadi undang-undang, dan terkadang pemerintah Orde Baru dalam proses legislasi suatu RUU, pembahasan tidak lagi memerlukan bertingkat-tingkat, tetapi cukup dengan tiga tahap saja, yaitu: keterangan pemerintah kemudian langsung memasuki tingkat III (rapat kerja) dan kemudian disahkan pada sidang tingkat IV. Hal itu berarti menghilangkan tingkat II yang berupa sidang pemandangan umum dan jawaban pemerintah. Hal itu bergantung pada berat atau ringannya suatu RUU dan bergantung pula pada hasil keputusan musyawarah DPR.<sup>27</sup>

#### **B. Perwakilan Partai Politik dan Struktur Parlemen Hasil Pemilu Tahun 1971.**

Proses legislasi UU Perkawinan yang terjadi dalam kurun waktu 1971-1977 ini melibatkan beberapa peristiwa perubahan politik dan kepartaian di Indonesia. Hal ini dapat dilihat pada tahun 1971 terjadi peristiwa penting dalam sejarah awal Orde Baru yaitu pemilihan umum. Dasar hukum penyelenggaraan pemilihan umum tersebut menggunakan UU No. 15 tahun 1969.

Berdasarkan UU tersebut juncto Keputusan Presiden No. 128 tahun 1960, peserta pemilihan umum terdiri dari NU, Partai Katholik, PSII, Parmusi, Golkar, Parkindo, PNI, IPKI, Perti dan Murba. Berdasarkan hasil pemilihan umum tersebut, anggota DPR tahun 1971 terdiri dari:

No.	Partai	Jumlah Kursi
1	Golkar	236 kursi
2	NU	58 kursi
3	Parmusi	24 kursi

---

<sup>27</sup> Ibid, 11.

4	PNI	20 kursi
5	PSII	10 kursi
6	Parkindo	7 kursi
7	Katolik	3 kursi
8	Perti	2 kursi
9	IPKI	-Kursi
10	Murba	-Kursi
	Jumlah	360 kursi

Tabel 2.1: Anggota DPR Hasil Pemilu Tahun 1971<sup>28</sup>

Kemudian, berdasarkan UU No.16/1969, jumlah anggota DPR dari Golkar bertambah sebanyak 25 orang. Dengan demikian, jumlah akhir anggota DPR dari Golkar Menjadi 261 orang. Penambahan 25 orang tersebut merupakan anggota DPR yang diangkat dan bukan dipilih langsung oleh rakyat. Demikian juga dengan anggota DPR dari unsur ABRI yang diangkat sebanyak 75 orang. Jadi, anggota DPR priode tahun 1971-1977 berjumlah 460 orang atau bertambah sebanyak 100 orang dari jumlah 360 orang yang dipilih langsung oleh rakyat.

Berdasarkan anggota tersebut, partai yang mendapatkan kursi di DPR dikelompokkan dalam tiga fraksi yaitu Fraksi Partai Demokrasi Indonesia (FPDI), Fraksi Partai Persatuan (FPP), dan Fraksi Golkar. Adapun anggota DPR yang berasal dari ABRI, dikelompokkan ke dalam satu fraksi tersendiri yaitu Fraksi ABRI. Dengan demikian, susunan Fraksi DPR priode tahun 1971-1977 memberikan gambaran komposisi kekuatan fraksi-fraksi di DPR dari hasil Pemilihan Umum tahun 1971. Termasuk juga anggota-anggota yang diangkat dari ABRI dan Golkar sesuai dengan

<sup>28</sup> Pataniari Siahaan, Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945, 31.

Undang-undang Pemilu. Atau komposisi tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

No	Nama Fraksi	Anggota
1	Fraksi Karya Pembangunan(Golkar)	261 orang
2	Fraksi Persatuan Pembangunan (PPP)	94 orang
3	Fraksi Demokrasi Indonesia (PDI)	30 orang
4	Fraksi ABRI	75 orang
	Jumlah	460 orang

Tabel 2.2: Fraksi-fraksi di DPR hasil pemilihan umum tahun 1971

Kedaaan DPR di atas memberikan pengaruh terhadap proses pembentukan undang-undang yang kekuatannya didominasi oleh pihak pemerintah dan Fraksi DPR yang lain seperti FPDI dan FPP hanya memiliki kekuatan legislasi yang semu. Kemudian kebijakan pada masa Orde Baru ini menganut paham politik yang melandaskan pada stabilitas nasional dan menitik beratkan pada aspek pembangunan ekonomi.<sup>29</sup> Selama masa tugas tahun 1971-1977, DPR berhasil mengesahkan 43 UU dengan rincian sebagai berikut:

<sup>29</sup> Kata '*pembangunan*' yang dipakai dalam teori Mochtar, harus diakui tidak lepas dari konteks sejarah, ketika teori-teori pembangunan menjadi arus utama (*mainstream*) dir kursus ekonomi, politik, budaya, dan lain-lain. Istilah pembangunan juga dipakai dalam terma analog, sehingga muncul istilah ekonomi pembangunan, kabinet pembangunan, pembangunan pendidikan, dan juga pembangunan hukum. Jika dikaji secara substansial, maka teori hukum pembangunan merupakan hasil modifikasi dari Teori Kebudayaan dari Northop dan Teori Public Policy Lasswell-McDougal ditambah teori Roscoe Pound *Law as a tool of social engineering* (minus teori konsepsinya) yang di negara Barat yang dikenal sebagai aliran *Pragmatig legal realism* yang kemudian disesuaikan dengan kondisi Indonesia menjadi hukum sebagai sarana pembangunan. Hukum sebagai sarana pembangunan adalah bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia kearah yang dikhendaki oleh pembangunan disamping fungsi hukum untuk menjamin adanya kepastian dan ketertiban (*order*). Lihat Shidarta, "Posisi Pemikiran Teori Hukum Pembangunan dalam Konfigurasi Aliran Pemikiran Hukum (Sebuah Diagnosis Awal)", 13-17.

No.	Tahun sidang	Jumlah UU
1	1971-1972	4
2	1972-1973	8
3	1973-1974	7
4	1974-1975	9
5	1975-1976	12
6	1976-1977	3
	Jumlah	43

Tabel 2.3: Jumlah UU yang dihasilkan tahun 1971-1977

Diantara sekian banyak jumlah UU yang disahkan, ada UU yang cukup mendapat perhatian masyarakat karena lamanya waktu pembahasan yaitu:

- a. RUU tentang Partai Politik dan Golongan Karya ; dan
- b. RUU tentang Perkawinan.<sup>30</sup>

### **C. Modernisasi Undang-undang Perkawinan Sebagai Agenda Politik Hukum Pembangunan.**

Usaha untuk menstabilkan kehidupan politik Orde Baru ditempuh dengan jalan pemusatan kekuasaan politik. Pembangunan dengan tahapan pelita-pelita yang berkesinambungan dalam kerangka jangka panjang disusun secara rasional oleh birokrat, ekonom dan teknolog. Meski kemudian dalam tahap awal menitikberatkan pada bidang ekonomi.<sup>31</sup>

Pembangunan ekonomi sulit berjalan dengan baik bila belum tercipta stabilitas nasional yang kuat. Oleh karena itu, stabilitas nasional yang kuat, masyarakat yang terkendali merupakan syarat utama selain dari investor (bantuan) modal asing bagi

<sup>30</sup> Pataniari Siahaan, Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945, 31.

<sup>31</sup> Bernand Arief Sidharta, Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum (Bandung: CV. Mandar Maju, 2009), 27.

keberhasilan pembangunan ekonomi.<sup>32</sup> Pilar-pilar dalam pembangunan pada masa Orde Baru di antaranya memiliki ciri sebagai berikut:

- 1) **Lembaga Kepresidenan yang kuat.** Meskipun menurut konstitusi Presiden mempunyai kedudukan yang sama dengan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya, namun Presiden merupakan *primus inter pares*. Hal ini terlihat dari banyak dan luasnya cakupan kekuasaan Presiden. Ini dapat dipahami jika dikaitkan dengan dasar pemikiran Orde Baru di atas. Upaya perwujudan pembangunan ekonomi dan stabilitas nasional perlu membangun pemerintahan yang efektif. Sedangkan pemerintahan yang efektif tidak akan tercipta, menurut mereka, bila Lembaga KePresidenannya lemah.<sup>33</sup>
- 2) **Militer (ABRI).** Lapis kedua dalam struktur kekuatan Orde Baru adalah militer, terutama Angkatan Darat. Militer dalam struktur politik Orde Baru berfungsi sebagai stabilisator dan dinamisator politik<sup>34</sup>. Bahkan menurut M. Najib Azca, peran militer pada masa Orde Baru tidak hanya sampai pada tarap dominasi, namun sudah sampai pada tarap kekuatan hegemoni.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Mohtar Mas' oed, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971* (Jakarta; LP3ES, 1989), 189.

<sup>33</sup> Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000), 67.

<sup>34</sup> *Ibid*, 68.

<sup>35</sup> M. Najib Azca, *Hegemoni Tentara* (Yogyakarta; LKiS, 1998), 92-95.

- 3) **Golkar sebagai Mayoritas Tunggal.** Sejak pemilu pertama pada masa Orde Baru tahun 1971, Golkar tampil sebagai organisasi politik yang sangat dominan di pentas politik, sehingga menurut pandangan Afan Gaffar menjuluki partai ini sebagai partai hegemonik.<sup>36</sup>
- 4) **Keanggotaan FKP (Fraksi Karya Pembangunan),** sebagai perpanjangan Golkar di DPR selalu lebih dari 60% dari seluruh jumlah anggota DPR.<sup>37</sup> Ini tentu merupakan modal yang sangat berarti dalam upaya mempengaruhi kebijakan-kebijakan yang diambil DPR.
- 5) **DPR/MPR.** Dalam realita politik, DPR ternyata mengalami kesulitan dalam menggunakan hak-haknya. Kesulitan itu, selain disebabkan oleh budaya politik paternalistik, kemudian aspek teknis berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku dan peraturan pelaksanaannya, serta kontrol setiap fraksi di DPR melalui *recalling*. Kondisi yang ada di MPR tidak jauh berbeda dengan yang ada di DPR. Dan yang menjadi penyebab utama kondisi ini adalah pola rekrutmen anggota DPR/MPR.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Ibid, 31.

<sup>37</sup> Benny K Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia* (Jakarta: ELSAM, 1997), 184.

<sup>38</sup> Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, 71-72.

Arah politik dan pembentukan hukum pada masa Orde Baru juga didasarkan pada keyakinan bahwa demokrasi itu akan dapat diwujudkan pada masyarakat yang telah mampu mengembangkan perekonomiannya, maka segenap pendukung Orde Baru melaksanakan pembangunan nasional dengan memprioritaskan bidang ekonomi<sup>39</sup>.

Sebagai instrumen konstitusionalnya, impementasi UUD 1945 menjadi arah dalam membentuk politik hukum nasional yang dirumuskan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP-MPR), yaitu GBHN (Garis-garis Besar Haluan Negara). Untuk mewujudkan cita-cita tentang Negara Hukum, maka dilakukan pembangunan hukum sebagai bagian pembangunan nasional yang berencana, bertahap, dan berkesinambungan, sebagaimana yang tergambar dalam GBHN.<sup>40</sup>

Negara Hukum dalam konteks pemerintahan Orde Baru memposisikan Pancasila sebagai dasar pokok dan sumber hukum (*grundnorm*), maka Negara Hukum Indonesia mendasarkan kebijakannya dalam kerangka landasan hukum yang terdapat dalam UUD 1945, TAP MPR RI berupa GBHN dan kemudian diimplementasikan dalam berbagai kebijakan pada tingkat Departemen.

Prinsip dasar pemerintah Orde Baru memegang hierarki perundang-undangan, dimana peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan

---

<sup>39</sup> Arbi Sanit, "Organisasi Politik, Organisasi Masa dan Politik Demokratisasi Masyarakat" (Prisma, Vol. 6 edisi XVII, 1981), 3-4.

<sup>40</sup> Abdul Halim, Politik Hukum Islam di Indonesia, 168.

dengan peraturan yang lebih tinggi.<sup>41</sup> Dengan demikian, dalam konteks pembentukan UU Perkawinan No.1/1974 ini sangat dipengaruhi oleh struktur parlemen yang dikendalikan penuh oleh pemerintah dan arah politik pembangunan nasional yang sedang dijalankan pemerintah.

Ketetapan MPRS No. XXVIII/MPRS/1966, Pasal 1 ayat (3), yang mengamanahkan perlu segera diadakan UU Perkawinan sebagai usaha modernisasi hukum di Indonesia merupakan dasar konstitusional untuk pembangunan hukum nasional. Bagi pemerintahan Orde Baru, diajukannya RUU Perkawinan No.1/1973 adalah sebagai salah satu proses gerakan besar ke arah terbinanya hukum nasional, menyeluruh dan mengayomi seluruh lapisan masyarakat Indonesia.

Dari penjelasan di atas dapat dipahami bahwa dalam keadaan Indonesia yang sedang membangun maka dibutuhkan instrumen yang dapat mendukung laju pembangunan. Di antara instrumen itu hukum perkawinan yang diharapkan tidak sekedar mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, namun diharapkan dapat dijadikan sebagai sarana membangun masyarakat yang dikehendaki.<sup>42</sup>

Sehubungan dengan gagasan politik dan hukum pembangunan, teoritis Mochtar Kusumaatmadja menjelaskan bahwa hakikat pembangunan dalam arti seluas-luasnya yaitu meliputi segala segi dari kehidupan masyarakat dan tidak terbatas pada satu segi kehidupan. Masyarakat yang sedang membangun dicirikan oleh perubahan

---

<sup>41</sup> Ibid, 170.

<sup>42</sup> Shidarta, "Posisi Pemikiran Teori Hukum Pembangunan dalam Konfigurasi Aliran Pemikiran Hukum, 52.

sehingga peranan hukum dalam pembangunan adalah untuk menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur. Perubahan yang teratur demikian dapat dibantu oleh perundang-undangan atau keputusan pengadilan atau bahkan kombinasi dari kedua-duanya, sehingga dapat dikatakan bahwa hukum menjadi suatu alat yang tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan.<sup>43</sup>

Pembangunan hukum yang dimaksudkan adalah dengan cara pembentukan undang-undang. Hal ini dianggap metode yang paling rasional dan cepat jika dibandingkan dengan metode pengembangan hukum yang lain seperti yurisprudensi atau hukum kebiasaan. Jadi, peranan hukum dijalankan melalui undang-undang dan putusan pengadilan.<sup>44</sup>

Mengenai peranan hukum dalam pembangunan ini, Muhtar Kusumaatmaja berpendapat bahwa peranan lembaga peradilan lebih sekunder daripada peranan lembaga pembuat undang-undang. Tatkala berbicara tentang usaha pembangunan hukum nasional, pemantapan asas-asas hukum nasional pertama-tama bisa dilakukan dalam usaha pembentukan hukum nasional melalui proses perundang-undangan (*legislation*). Dalam penerapannya asas-asas ini dimantapkan melalui keputusan-keputusan pengadilan.

Konsekuensi dari cara berpikir memposisikan putusan pengadilan dalam posisi sekunder kemudian seharusnya diikuti dengan pemantapan pada teori mengenai

---

<sup>43</sup> Otje Salman dan Eddy Damian, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, 20.

<sup>44</sup> Shidarta, "Posisi Pemikiran Teori Hukum Pembangunan dalam Konfigurasi Aliran Pemikiran Hukum", 57.

perancangan undang-undang daripada teori pembentukan hukum. Langkah yang diambil oleh lembaga Negara seperti BPHN kemudian bertugas mengkaji aspek-aspek masyarakat di dalam hukum, sehingga sebuah rancangan undang-undang yang berdimensi kemasyarakatan selalu dapat didahului oleh naskah akademis. Di sisi lain, rancangan undang-undang yang bernuansa teknis, dipandanginya mampu dipersiapkan sendiri oleh departemen teknis, yang tidak banyak melibatkan faktor-faktor kemasyarakatan.<sup>45</sup>

Adapun mengenai masalah-masalah dalam suatu masyarakat yang sedang membangun yang harus diatur oleh hukum secara garis besar dapat dibagi dalam dua golongan besar yaitu: **Pertama**, masalah-masalah yang langsung mengenai kehidupan pribadi seseorang dan erat hubungannya dengan kehidupan budaya dan spritual masyarakat, **Kedua**, masalah yang bertalian dengan masyarakat dan kemajuan pada umumnya dikaitkan dengan faktor-faktor lain dalam masyarakat terutama faktor ekonomi, sosial dan kebudayaan, serta bertambah pentingnya peranan teknologi dalam kehidupan masyarakat modern.<sup>46</sup>

Dalam rangka modernisasi hukum perkawinan di Indonesia, pemerintah menempatkan unsur-unsur keagamaan dan kerokhanian, Hukum Adat dan Kitab UU Hukum Perdata sebagai suatu kesatuan untuk menuju *unifikasi*, *uniformitas* dan *homogenitas* hukum yang berlaku untuk semua warga Negara Indonesia.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Ibid, 58.

<sup>46</sup> Ibid, 90.

<sup>47</sup> Abdul Halim, Politik Hukum Islam di Indonesia, 168.

Kemudian dalam pilihan materi dan wujud undang-undang perkawinan terdapat beberapa pemikiran; *kelompok pertama*, satu pilihan UU yang berlaku untuk semua golongan (*unificatie*) *kelompok kedua*, masing-masing golongan mempunyai UU karena materi perkawinan pada masing-masing golongan terdapat hal yang sama dan yang berlainan, bahkan ada yang berbeda secara diametral (*differentiatie*) *kelompok ketiga*, ada UU pokok perkawinan dan selanjutnya bagi masing-masing golongan diadakan UU organik (*differentiatie* dan *unificatie*).

Perbedaan ini terletak pada masalah sistem UU yang akan dianut dalam UU Perkawinan, apakah akan menganut sistem *differensiasi* ataukah sistem *unifikasi*. Namun, jalan keluar terhadap persoalan ini kemudian dijelaskan dalam GBHN bahwa peningkatan dan penyempurnaan Pembinaan Hukum Nasional dengan antara lain mengadakan pembaharuan, kodifikasi serta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu, dengan jalan memperhatikan kesadaran hukum dalam masyarakat.<sup>48</sup>

Landasan politik hukum pembangunan ini kemudian dilanjutkan dengan keinginan yang lebih kuat untuk menyingkirkan Hukum Kolonial Belanda. Hal ini terlihat dari kebijakan politik hukum yang tercermin dalam ketetapan MPR No. IV/1973 yang memberikan ketentuan tentang pembangunan di bidang hukum dengan melakukan peningkatan dan penyempurnaan Pembinaan Hukum Nasional melalui pembaharuan, kodifikasi serta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu, dengan jalan memperhatikan kesadaran hukum dalam masyarakat, menertibkan

---

<sup>48</sup>Ibid, 175.

fungsi lembaga-lembaga hukum menurut proporsinya masing-masing, serta meningkatkan kemampuan dan kewibawaan penegak-penegak hukum.<sup>49</sup>

Secara umum pedoman untuk mengetahui materi muatan undang-undang dapat ditentukan berdasar atas wawasan sistem pemerintahan konstitusional, dimana penyelenggaraan negara dan hukum serta yang lainnya harus mengacu pada norma dasar (*grundnorm*) dan undang-undang dasar. Dengan kata lain yang dimaksud adalah Pancasila dan UUD 1945.<sup>50</sup>

#### **D. Pasal-Pasal dalam RUU Perkawinan No. 1/1973 yang Menjadi Kontroversi.**

##### **1) Pasal 2 (Keabsahan Perkawinan)**

- (1) Perkawinan adalah sah apabila dilakukan di hadapan pegawai pencatat perkawinan, dicatatkan dalam daftar pencatat perkawinan oleh pegawai tersebut, dan dilangsungkan menurut ketentuan Undang-undang ini dan/atau ketentuan hukum perkawinan fihak-fihak yang melakukan perkawinan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-undang ini.

Keterangan mengenai pasal ini bermula dari perlembagaan perkawinan oleh H.O.C.I Pasal 1 menyebutkan bahwa Hukum Pernikahan Kristen mengakui bahwa nikah merupakan lembaga suci yang berasal dari Tuhan dan ditetapkan oleh-Nya untuk kebahagiaan masyarakat. Karena itu Negara wajib menerapkan supaya dicatat dan diakui sah secara yuridis.<sup>51</sup> Lalu dalam pasal 26 KUHPer menyatakan bahwa perkawinan merupakan suatu perikatan (*verbindtenis*) yang memandang perkawinan sebagai hubungan subyek subyek yang mengikatkan diri berdasarkan persetujuan.

<sup>49</sup> Ibid, 169.

<sup>50</sup> Maria Fanda Indrati Suprpto, Ilmu Perundang Undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya, (Yogyakarta: Kanisius, 1998), 125.

<sup>51</sup> Arso Sosroatmojo dan Wasit Aulawi, Hukum Perkawinan di Indonesia (Jakarta: Bulan Bintang, 1975), 14.

Maka, wajar jika kemudian pemerintah Kolonial Belanda pada tahun 1937 menyusun rancangan undang-undang perkawinan modern yang disebut Ordonasi Pencatatan Perkawinan yang berlaku bagi penduduk Pribumi, Arab, dan Asia bukan Tionghoa, yang ada di Indonesia.<sup>52</sup>

Atas dasar inilah kemudian dalam materi hukum yang terdapat dalam RUU pasal 2 yang mengatur keabsahan perkawinan yang harus dilakukan di depan pegawai pencatat perkawinan (Negara)<sup>53</sup> secara tidak langsung merupakan pengaruh dari H.O.C.I pasal 1 dan KUHPer pasal 26.

## 2) Pasal 11 (Perkawinan Campuran)

- (2) **Perbedaan** karena Kebangsaan, Suku Bangsa, Negara Asal, Tempat Asal, Agama/Kepercayaan dan Keturunan, **tidak merupakan penghalang perkawinan.**

Keterangan mengenai pasal ini dalam pasal 3 (Ad. 2) KUHPer dikatakan bahwa perbedaan agama tidak membawa akibat perbedaan perdata. Awal mulanya pasal

<sup>52</sup> Hafidzoh Almawali, "Kilas Balik Pembaruan Hukum Keluarga", Rahima, (Fokus Edisi 32), 14.

<sup>53</sup> Kepastian hukum Pengaruh yang bersifat material, dalam kata lain, pengaruh-pengaruh yang tidak rasional dan mistis hukum kodrat mulai disingkirkan oleh pemikiran kritis-rasional yang dapat mengatasi seluruh permasalahan. Pengaruh ini semakin menguat ketika eropa memasuki masa *enlightment*, dan pengaruh ini berpuncak pada revolusi perancis dengan adanya *code civil*, yang kemudian diadopsi oleh belanda tahun 1838 dan pengaruh Nilai materialisme semakin menguat, apalagi semenjak kapitalisme Berjaya dalam setiap sendi kehidupan manusia, sesungguhnya juga mempengaruhi hukum-hukum yang mengatur lembaga perkawinan. Dalam Kitab undang-undang hukum perdata (KUHPer), yang merupakan kitab hukum warisan belanda, yang diberlakukan di Indonesia, menempatkan nilai materialism sebagai dasar perkawinan. Namun berbeda dengan pandangan nilai dari KUHPer mengenai perkawinan, UU No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan, nilai spiritualisme malahan dikedepankan. Dalam teks hukum UU No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan menyebutkan "*Perkawinan ialah ikatan lahir bathin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.*" Berkat asas tersebut, maka amatlah wajar, jika setiap akibat-akibat hukum dari suatu lembaga hukum perkawinan harus mendasarkan diri pada asas tersebut. Oleh sebab itu, akibat-akibat itu pun harus konsisten dengan nilai spiritualisme. Lihat E. Fernando F. Manullang, *Menggapai Hukum Berkeadilan* (Jakarta: Kompas, 2007), 126.

dalam undang-undang ini dengan latar belakang Eropa pada zaman abad pertengahan, yaitu sebelum revolusi Prancis, di Eropa perbedaan agama awalnya membawa akibat perbedaan perdata, sebab pada waktu itu negara berada di bawah kekuasaan Gereja, kemudian pada perkembangan berikutnya negara mempunyai kedudukan yang setingkat dengan Gereja, dan sekarang kedudukan negara di atas kedudukan Gereja yang kemudian Negara menghapus ketentuan Gereja tersebut.

Pernyataan yang terdapat dalam pasal 3 (Ad. 2) KUHPer diperkuat lagi dalam pasal-pasal yang lain. Dalam pasal 26 KUHPer dikatakan bahwa agama (Gereja) tidak boleh turut campur dalam bidang peresmian perkawinan. Kemudian terdapat dokumen penting yang menjadi akar pasal mengenai perbedaan agama bukan sebagai penghalang perkawinan, yaitu *Universal Declaration of Human Right* (UDHR).<sup>54</sup>

Dalam pasal 16 (1) UDHR dikatakan:

Men and women of full age, without any limitation due to race, nationality or religion, have the right to marry and to found a family. They are entitled to equal right as to marriage, during marriage and at its dissolution.<sup>55</sup>

Jadi, dapat dikatakan materi hukum pasal mengenai perbedaan agama bukan penghalang sahnya perkawinan dalam RUU Perkawinan No.1/1973 adalah KUHPer dan Pasal 16 ayat (1) UDHR.

---

<sup>54</sup> Jaih Mubarak, *Modernisasi Hukum Perkawinan di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Bani Quraisy, 2005), 59.

<sup>55</sup> Antonio Cassese, *Hak-hak Asasi Manusia di Dunia yang Berubah* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1994), 295.

### 3) Pasal 12 (Masa Iddah Setelah Perceraian)

- (1) Bagi janda wanita ditetapkan jangka waktu tunggu 306 (tiga ratus enam) hari, kecuali kalau ternyata dia sedang mengandung, dalam hal mana waktu tunggu ditetapkan sampai 40 (empat puluh) hari sesudah lahirnya anak.
- (2) Jangka waktu tersebut dalam ayat (1) pasal ini tidak dipersyaratkan dalam hal:
  - a. Umur janda sudah 52 (lima puluh dua) tahun;
  - b. Janda setelah meninggalnya suami, melahirkan anak;

Keterangan mengenai pasal 12 RUU Perkawinan adalah KUHPer dan Ordonansi Perkawinan Indonesiaa-Kristen Jawa, Minahasa dan Ambon. Dalam pasal 29 KUHPer dikatakan bahwa seorang janda tidak boleh melangsungkan perkawinan sebelum berselang 300 hari sesudah perceraian. Di samping itu seorang isteri ditinggalkan oleh suaminya selama 10 tahun (hilang tanpa kabar), boleh melangsungkan perkawinan dengan orang lain dengan syarat harus sudah diputuskan perceraianya oleh hakim, tidak perlu menunggu selama 300 hari.<sup>56</sup>

Dalam pasal 8 Ordonansi Perkawinan Indonesia-Kristen Jawa, Minahasa dan Ambon, dikatakan bahwa Sesudah perkawinan putus, maka perempuan tak boleh kawin lagi sebelum lewat 300 hari, kecuali kalau ternyata bahwa ia tidak hamil, dalam hal demikian ini boleh ia kawin lagi sesudah lewat 100 hari.<sup>57</sup> Dengan demikian, materi hukum pasal 22 RUU Perkawinan yang mengatur tentang waktu tunggu adalah pasal 29 KUHPer dan pasal 8 Ordonansi Perkawinan Indonesia-Kristen Jawa, Minahasa dan Ambon.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Jaih Mubarak, *Modernisasi Hukum Perkawinan di Indonesia*, 60-61.

<sup>57</sup> *Ibid*, 61.

<sup>58</sup> *Ibid*.

#### 4) Pasal 13 (Pertunangan)

- (1) Perkawinan dapat didahului dengan pertunangan
- (2) Bila pertunangan itu mengakibatkan kehamilan, maka pihak pria diharuskan kawin dengan wanita itu, jika disetujui oleh pihak wanita.
- (3) Dalam hal pertunangan dibatalkan, maka pihak yang bersalah dapat diwajibkan untuk memikul akibatnya, apabila ada pemberian tanda pengikat dan/atau pengeluaran untuk persiapan perkawinan.

Keterangan mengenai pasal ini berkesesuaian dengan hukum adat di beberapa tempat di Indonesia. Dalam hukum adat terdapat perkawinan darurat. Meskipun ada beberapa pengecualian di beberapa tempat. Di Jawa Barat terdapat kebiasaan apabila seorang wanita hamil sebelum menikah dicarikan suami oleh pihak keluarga agar anak yang dilahirkan memiliki bapak. Perkawinan seperti ini dalam Bahasa Sunda disebut “Ngangkat Bapak”. Di Jakarta ia disebut “Buat Menerangkan”, yaitu supaya anak yang lahir menjadi terang (sah). Perkawinan darurat ini disebut pula dengan Kawin Tambalan, Kawin Liwat, atau Kawin Angkat Bapak.<sup>59</sup>

Corak perkawinan adat yang hampir sama dengan Kawin Tambalan, yaitu Kawin Paksa. Seorang laki-laki ditunjuk oleh seorang perempuan sebagai orang yang menurunkan (menyebabkan) kehamilan anaknya yang ada dalam kandungannya. Laki laki tersebut dipaksa kawin dengan perempuan tersebut oleh Rapat Marga (di Sumatera Selatan), dan Hakim (di Bali). Jika menolak, laki-laki itu dihukum atau didenda.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Ibid, 49-50.

<sup>60</sup> Ibid, 51.

Dengan memperhatikan Kawin Tambal yang terdapat dalam hukum adat dan Pasal 29 KUHPer, kiranya kita dapat memahami isi materi pasal 13 (2) tentang pertunangan dari pasal 13 RUU Perkawinan No.1/1973 yang memberikan kesan kuat bahwa anak yang dilahirkan di luar pernikahan (dalam pertunangan) dapat diakui (sah) menurut hukum.

#### 5) Pasal 62 (Anak Angkat)

- (1) Suami isteri bersama-sama dapat mengangkat seorang anak atau lebih.
- (2) yang dapat diangkat menjadi anak angkat ialah anak yang belum kawin dan belum diangkat oleh orang lain.
- (3) Anak yang diangkat sekurang-kurangnya 18 (delapan belas) tahun lebih muda dari suami dan sekurang-kurangnya 15 (lima belas) tahun lebih muda dari isteri.
- (4) Apabila anak yang diangkat itu masih saudara dari suami isteri, dalam hubungan keluarga dia tidak boleh mempunyai derajat kekeluargaan yang lebih tinggi dari suami yang mengangkatnya.
- (5) Untuk pengangkatan anak diperlukan izin dari orang tua atau walinya dan persetujuan anak itu sendiri apabila ia telah berumur 15 (lima belas) tahun.
- (6) Pengangkatan anak dilakukan dengan keputusan pengadilan atau permohonan suami dan isteri yang mengangkat anak itu.
- (7) Permohonan pengangkatan yang dimaksud ayat (6) pasal ini dapat diterima apabila pengangkatan itu menguntungkan kepentingan anak yang diangkat.
- (8) Anak yang diangkat mempunyai kedudukan hukum sama seperti anak yang sah dari suami isteri yang mengangkatnya.
- (9) Pengangkatan anak mengakibatkan putusanya hubungan keluarga antara anak yang diangkat dengan keluarganya sedarah dan semenda garis ke atas dan ke samping.
- (10) Pengangkatan anak dapat dicabut kembali oleh keputusan pengadilan atas permohonan anak yang diangkat demi kepentingannya. Permohonan pencabutan diajukan secepat-cepatnya 2 (dua) tahun dan selambat-lambatnya 3 (tiga) tahun setelah anak itu berumur 18 (delapan belas) tahun.
- (11) Pencabutan ini mengakibatkan bahwa anak tersebut tidak mempunyai kedudukan hukum sebagai anak sah dari suami dan isteri yang mengangkatnya.
- (12) Hubungan keluarga yang putus karena pengangkatan yang dimaksud ayat 9 (sembilan) ayat ini, hidup kembali karena pencabutan.

Keterangan mengenai pasal ini kemungkinan berasal dari beberapa sumber hukum yang hidup dan berkembang ketika RUU Perkawinan disusun. *Pertama*, kemungkinan ia berasal dari Ordonansi Perkawinan Indonesia-Kristen Jawa, dan Ambon (Stbld. 1946 Nomor 136). Dalam pasal 5 (1) Ordonansi Perkawinan Kristen dikatakan:

Dilarang kawin antara semua orang yang berhubungan keluarga dalam garis ke atas atau ke bawah, baik karena lahir dalam perkawinan yang sah atau tidak sah menurut Undang-undang atau pun karena persemendaan atau pengangkatan anak dan dalam garis menyimpang antara saudara laki-laki dan saudara perempuan yang berhubungan karena lahir dalam perkawinan yang sah menurut Undang-undang atau pun karena pengangkatan anak.<sup>61</sup>

*Kedua*, kemungkinan ia berasal dari hukum adat. Dalam hukum adat dikatakan bahwa pengangkatan anak menimbulkan hubungan hukum antara orang tua angkat dengan anak angkat seperti orang tua dengan anak kandung.<sup>62</sup>

Kemudian adopsi (ambil anak, kukut anak, atau angkat anak) dilakukan membuat anak yang di angkat memiliki dua kemungkinan:

- a) Sebagai anak (anggota keluarga untuk melanjutkan keturunan dan sebagai ahli waris (yuridis);
- b) Sebagai anggota masyarakat (sosial) dan menurut tatacara adat, adopsi dilakukan dengan 'terang' dan ;tunai.<sup>63</sup>

*Ketiga*, materi RUU ini kemungkinan berasal dari KUHPer. Meskipun tidak terdapat ketentuan yang tegas dalam pasal tentang syarat-syarat perkawinan,

---

<sup>61</sup> Ibid, 54-55.

<sup>62</sup> Ibid, 55.

<sup>63</sup> Ibid.

dilarang perkawinan, dan halangan-halangan perkawinan, ketidakbolehan anak angkat menikah dengan orang tua angkatnya dapat dilihat pada pasal-pasal tentang akibat-akibat pengangkatan anak.

Kemungkinan yang paling dekat mengenai akar pasal anak angkat sebagai penghalang perkawinan ini berasal dari KUHPer tentang adopsi bagi orang Tionghoa. Dalam pasal 282 KUHPer bahwa umur minimal bagi orang tua (suami) yang akan mengangkat anak adalah 19 tahun, sedangkan umur anak yang diangkat tidak ada batasnya.

Dalam Pasal 162 (2) RUU Perkawinan dikatakan bahwa anak yang diangkat sekurang-kurangnya harus 18 tahun lebih muda dari suami dan sekurang-kurangnya 15 tahun lebih muda dari isteri (yang mengangkat). Pasal ini persis sama dengan Pasal 7 (1) KUHPer tentang adopsi bagi orang Tionghoa, yaitu anak yang diangkat harus 18 tahun lebih muda dari ayah yang mengangkatnya dan 15 tahun lebih muda dari ibu angkatnya.

Demikianlah beberapa pasal yang dinilai kontroversi kemudian mendapat tantangan dan penolakan dari umat Islam. Secara materi hukum yang melandasi pasal-pasal tersebut bukan hanya berbeda dengan hukum Islam namun sudah bertentangan dengan ketentuan yang terdapat dalam al-Qur'an dan ḥadīth.