

**POLITIK HUKUM PENGATURAN PERKAWINAN
DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 1974
TENTANG PERKAWINAN**

TESIS

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat Memperoleh
Gelar Magister dalam Ilmu Hukum



PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

MALANG

2019

RINGKASAN

Nofian Wijaya, Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Februari 2019, **POLITIK HUKUM PENGATURAN PERKAWINAN DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 1974 TENTANG PERKAWINAN**, Dr. Tunggul Anshari SN, S.H., M.Hum., Dr. Setyo Widagdo, S.H., M.Hum.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan lahir atas dasar falsafah Pancasila serta cita-cita untuk pembinaan hukum nasional. Namun, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan ini banyak kritik dari berbagai pihak. Pernyataan paling keras terhadap ketentuan Undang-undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 datang dari Lembaga Bantuan Hukum Asosiasi Perempuan Indonesia untuk Keadilan (LBH-APIK) dan Komisi Nasional Perempuan. Salah satu alasan kritikan tersebut muncul akibat adanya problematika inkonsistensi hukum dalam Pasal 3 ayat 1 yang pada dasarnya monogami sedangkan pada Pasal 3 ayat 2, dan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan membuka peluang kepada seorang suami untuk berpoligami.

Penelitian ini mengangkat permasalahan tentang politik hukum pengaturan perkawinan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan solusi pengaturan perkawinan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan kedepan. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan historis. Teknik pengumpulan bahan hukum menggunakan studi dokumen dan studi kepustakaan.

Hasil dari penelitian ini bahwa politik hukum pengaturan perkawinan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan hanya fraksi Persatuan Pembangunan yang memberikan peluang untuk berpoligami dengan alasan menghindari perzinahan yang dilarang oleh agama. sedangkan fraksi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), fraksi Demokrasi Indonesia, dan fraksi Karya meminta untuk memberikan persyaratan yang ketat untuk seorang pria yang akan melakukan perkawinan poligami. Solusi pengaturan perkawinan dalam Undang-

Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan kedepannya dalam penyusunan RUU harus memenuhi semua asas-asas materi perundang-undangan dan menyertakan ahli Hak Asasi Manusia dalam merevisi atau penyusunan RUU perkawinan dengan alasan bahwa pada penyusunan RUU perkawinan pada tahun 1974 tersebut kurangnya perhatian terhadap Hak Asasi Manusia sehingga menimbulkan pernyataan-pernyataan yang merasa bahwa Undang-Undang perkawinan hanya menguntungkan salah satu jenis kelamin saja kedepannya lebih diperhatikan lagi.



SUMMARY

Nofian Wijaya, Master's in Legal Studies, Faculty of Law Universitas Brawijaya, February 2019, **Legal Politics of Regulating Marriage in Act Number 1 of 1974 concerning Marriage**, Dr. Tunggul Anshari SN, S.H., M.Hum., Dr. Setyo Widagdo, S.H., M.Hum.

Act Number 1 of 1974 concerning Marriage has been issued based on philosophical principles in Pancasila and on the ideology aimed to develop national law. However, Act Number 1 of 1974 has received countless criticism, one of which has come from Legal Aid Service of Indonesian Women for Justice (LBH-APIK) and Women National Commission. This criticism is given due to inconsistency of law in Article 3 Paragraph 1 that principally supports monogamy. This law is found irrelevant to Article 3 Paragraph 2, and Article 4 of Act Number 1 of 1974 concerning Marriage suggesting polygamy to husbands.

This research is aimed to study issue over legal politics of regulating marriage in Act Number 1 of 1974 concerning Marriage and solution required to regulate marriage according to Act Number 1 of 1974 concerning Marriage in the future. This study is based on normative juridical method with statute and historical approaches, where the data needed for the research was obtained from documents and literature review.

The research has revealed that based on Act Number 1 of 1974, only Persatuan Pembangunan allows polygamy in order to avoid adultery forbidden by religion, while Indonesian Armed Forces (ABRI), Demokrasi Indonesia, and Karya suggest that there be stricter requirement that has to be met by men intending for polygamy. It is also essential that the bill concerning Marriage meet the principles of legislative materials and involve a view of an expert in Human Right for bill revision or bill making concerning marriage for fairer law in the future since people have been led to believe that the existing law seems beneficial for only males when it comes to polygamy.

KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, karena atas segala limpahan rahmat dan hidayah-Nya penyusunan tesis berjudul *Politik Hukum Pengaturan Perkawinan Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan* dapat terselesaikan dengan baik. Tesis ini sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program studi Magister Ilmu Hukum di Universitas Brawijaya Malang.

Penulis menyadari bahwa tesis ini tidak mungkin terselesaikan tanpa adanya bantuan dan motivasi dari berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis menyampaikan terima kasih kepada:

1. Dr. Tunggul Anshari SN, S.H., M.Hum. pembimbing I yang telah meluangkan banyak waktu dan dengan sabar memberikan bimbingan, motivasi, pengarahan, masukan, kritik serta saran sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan sebaik-baiknya.
2. Dr. Setyo Widagdo, S.H., M.Hum. pembimbing II yang telah memberikan koreksi, saran-saran dan arahan yang sangat bermanfaat dalam penyusunan tesis ini.
3. Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H. (Alm). Yang telah banyak meluangkan banyak waktu untuk memberikan bimbingan dalam penyusunan tesis ini.

4. Dr. Istislam S.H., M.Hum. Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Brawijaya Malang yang telah memberikan dukungan sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan sebaik-baiknya.
5. Para dosen Jurusan Magister Ilmu Hukum Universitas Brawijaya Malang yang dengan tulus telah memberikan bekal ilmu pengetahuan kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan tesis ini dengan baik.
6. Kedua Ibu saya, Sri Sunantri dan Titin Suhernaning, serta kakak saya, Trio Hermawan dan Rina Ayu Wulandari yang tiada henti memberikan do'a dan dukungan sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.
7. Mifta Kharima Akbari Putri, istri tercinta, yang telah memberikan semangat, dukungan dan bantuan sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.
8. Teman-teman seperjuangan yang telah memberikan warna selama kuliah hingga penulis menyelesaikan tesis.
9. Semua pihak yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu dan memudahkan dalam penyelesaian tesis ini.

Semoga amal baik pihak-pihak yang telah membantu penulis mendapatkan pahala dari Allah SWT.

Penulis menyadari bahwa sesungguhnya segala kesempurnaan hanyalah milik Allah SWT. Oleh karena itu, penulis mengharapkan kritik dan saran demi kesempurnaan tesis pengembangan selanjutnya. Semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi penulis dan pembaca.

Malang, Juni 2019

Nofian Wijaya



DAFTAR ISI

	Halaman
Lembar Pengesahan	ii
Pernyataan Orisinalitas	iii
Ringkasan	iv
Summary	vi
Kata Pengantar	vii
Daftar Isi	x
Daftar Tabel	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	5
1.3 Tujuan Penelitian	6
1.4 Manfaat Penelitian	6
1.5 Kerangka Teoritik	6
1.5.1 Teori Perundang-undangan	7
1.5.2 Teori Poligami	14
1.5.3 Teori Hak Asasi Manusia	19
1.6 Metode Penelitian	22
1.6.1 Jenis Penelitian	22
1.6.2 Pendekatan Penelitian	23
1.6.3 Bahan Hukum	24
1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	25
1.6.5 Teknik Analisis Bahan Hukum	25
1.7 Orisinalitas Penelitian	26
1.8 Sistematika Penulisan	31
BAB II KAJIAN PUSTAKA	33
2.1 Politik Hukum	33
2.2 Perundang-Undangan	36
2.3 Sejarah Poligami	39

2.4 Sejarah Perkembangan HAM	42
2.5 Perkawinan	45
BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN	51
3.1 Politik Hukum Pengaturan Perkawinan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan	51
3.1.1 Pandangan Umum Fraksi Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia dalam Penyusunan Rancangan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan	51
3.1.2 Analisis Teori Pandangan Fraksi Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia dalam Penyusunan Rancangan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan	77
3.2 Solusi mengenai Pengaturan Perkawinan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan	82
BAB IV PENUTUP	86
4.1 Kesimpulan	86
4.2 Saran	87



BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinann lahir atas dasar falsafah negara yang berdasarkan Pancasila serta cita hukum untuk pembinaan hukum nasional, selain itu juga mengingat UUD 1945 dalam Pasal 5 ayat (1) ” Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”, Pasal 20 ayat (1) ” Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”, Pasal 29 ” (1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa. (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”, dan TAP MPR-RI Nomor IV/MPR/1973 maka DPR RI memberikan persetujuan:

Tidak bisa dipungkiri, diundangkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan telah melewati suatu proses tarik menarik kepentingan antar fraksi (Fraksi Karya, Fraksi Persatuan Pembangunan, Fraksi ABRI, dan Fraksi Demokrasi Indonesia) yang sangat panjang, pernah terjadi aksi *walk out* salah satu fraksi di DPR RI atas keberatannya dari fraksi-fraksi atau kelompok-kelompok tertentu dengan dalih adanya pengaruh dari kepentingan agama tertentu yang mencampuri masalah *private* warga negara. Rancangan Undang-Undang (RUU) Perkawinan disetujui oleh DPR RI pada tanggal 22 Desember 1973

kemudian dikukuhkan oleh Presiden Republik Indonesia pada tanggal 2 Januari 1974.¹

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan, terjadi perubahan yang sangat fundamental terhadap kodifikasi hukum perdata barat, karena Undang-Undang Perkawinan menyatakan bahwa ketentuan-ketentuan perkawinan yang diatur dalam *Burgerlijk Wetboek* tidak berlaku lagi. Pernyataan ini membawa pengaruh terhadap Buku I *Burgerlijk Wetboek*, dimana sebagian ketentuan dalam Pasal-Pasal dari Buku I *Burgerlijk Wetboek* yang mengatur mengenai perkawinan dinyatakan sudah tidak berlaku lagi.²

Namun, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan ini banyak kritik dari berbagai pihak, Pernyataan paling keras terhadap ketentuan Undang-undang Perkawinan (Nomor 1 Tahun 1974) yang membolehkan poligami datang dari Lembaga Bantuan Hukum Asosiasi Perempuan Indonesia untuk Keadilan (LBH-APIK). Mereka mengatakan bahwa UU No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Pasal “(1) Pada azasnya dalam suatu perkawinan seorang pria hanya boleh mempunyai seorang isteri. Seorang wanita hanya boleh mempunyai seorang suami. (2) Pengadilan, dapat memberi izin kepada seorang suami untuk beristeri lebih dari seorang apabila dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan”, Pasal 4 “(1) Dalam hal seorang suami akan beristeri lebih dari seorang, sebagaimana tersebut dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-undang ini, maka ia wajib mengajukan permohonan kepada Pengadilan di daerah tempat tinggalnya. (2) Pengadilan

¹ Moh. Syaiful Hafid. *Politik Hukum Islam: Pandangan Fraksi-Fraksi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam Legislasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan*. Malang: PT Book Mart Indonesia. 2017. Hal 1

² Nafi' Mubarak. *Sejarah Hukum Perkawinan Islam di Indonesia*. AL-HUKAMA The Indonesian Journal of Islamic Family Law Volume 021 , Nomor 02, Desember 2012. Hal. 156

dimaksud data ayat (1) pasal ini hanya memberikan izin kepada seorang suami yang akan beristeri lebih dari seorang apabila: a. isteri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai isteri; b. isteri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan; c. isteri tidak dapat melahirkan keturunan”, dan 5 “(1) Untuk dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-undang ini, harus dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut: a. adanya persetujuan dari isteri/isteri-isteri; b. adanya kepastian bahwa suami mampu menjamin keperluan-keperluan hidup isteri-isteri dan anak-anak mereka; c. adanya jaminan bahwa suami akan berlaku adil terhadap isteri-isteri dan anak-anak mereka. (2) Persetujuan yang dimaksud pada ayat (1) huruf a pasal ini tidak diperlukan bagi seorang suami apabila isteri/isteri-isterinya tidak mungkin dimintai persetujuannya dan tidak dapat menjadi pihak dalam perjanjian, atau apabila tidak ada kabar dari isterinya selama sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun, atau karena sebab-sebab lainnya yang perlu mendapat penilaian dari Hakim Pengadilan.” hal di atas mencerminkan Perkawinan semata-mata ditujukan untuk memenuhi kepentingan biologis dan kepentingan mendapatkan ahli waris atau keturunan dari salah satu jenis kelamin.³

Komisi Nasional Perempuan menilai bahwa Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan perlu ada revisi karena asas-asas perkawinan yang monogami pada Pasal 3 ayat (1) “Pada azasnya dalam suatu perkawinan seorang pria hanya boleh mempunyai seorang isteri. Seorang wanita hanya boleh mempunyai seorang suami”, tetapi Pasal 3 ayat (2) “Pengadilan, dapat memberi izin kepada seorang suami untuk beristeri lebih dari seorang apabila dikehendaki

³ Amrie Hakim. *Poligami, Masalah Krusial dalam Revisi Undang-Undang Perkawinan*. 2003. <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol9232/poligami-masalah-krusialdalam-revisi-undangundang-perkawinan>. diakses pada 5 Januari 2018

oleh pihak-pihak yang bersangkutan” dan Pasal 4 “(1) Dalam hal seorang suami akan beristeri lebih dari seorang, sebagaimana tersebut dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-undang ini, maka ia wajib mengajukan permohonan kepada Pengadilan di daerah tempat tinggalnya. (2) Pengadilan dimaksud data ayat (1) pasal ini hanya memberikan izin kepada seorang suami yang akan beristeri lebih dari seorang apabila: a. isteri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai isteri; b. isteri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan; c. isteri tidak dapat melahirkan keturunan.” membuka peluang untuk melakukan poligami. Menjadi aneh ketika, izin poligami dapat dimintakan pada pengadilan dan tidak ada sanksi bagi seorang suami yang ingkar, lalai, dan menelantarkan keluarga pasca terjadinya poligami sehingga posisi seorang isteri benar-benar lemah dan tidak memiliki suatu *bargaining power*.⁴

Dengan problematika ini, atas maka sangat terlihat bahwa terjadi inkonsistensi dalam Pasal 3 ayat 1, Pasal 3 ayat 2, dan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan maka perlu kita gali penyebab terjadinya inkonsistensi pasal-pasal tersebut diatas.

Beberapa contoh poligami yang pernah terjadi di Indonesia antara lain artis Kiwil bersitri 2 orang, Ustad Abdullah Gymnastiar 2 orang, Ustad Arifin Ilham beristri 2 orang, Ayang Subur beristri 8 orang, Sunaryo beristri 9 orang, Masyhurat Usman beristri 10 orang, Deta Raya beristri 12 orang, Otong Gunawan beristri 37 orang, Lalu Juaini Rahman alias Jon beristri 44 Orang, dan Marsan alias Bewok beristri 94 orang.

⁴ Yulianti Muthmainnah, “Penting, Revisi UNDANG-UNDANG Perkawinan” <http://www.komnasperempuan.or.id/penting-revisi-Undang-Undang-perkawinan/>, diakses pada 1 Januari 2018

Menurut Moh. Mahfud MD, politik hukum adalah *legaly policy* atau garis (kebijakan) yang resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru, maupun dengan penggantian hukum yang lama, dalam rangkai untuk mencapai tujuan negara.⁵

Menurut Padmo Wahyono politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang mau dibentuk.⁶ Selain itu juga menyebutkan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum.⁷ Oleh karena itu penulis mengangkat isu hukum mengenai Politik Hukum Pengaturan Perkawinan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

1.2. Rumusan Masalah

Berpijak dari latar belakang masalah yang telah penulis uraikan di atas, maka rumusan masalah dalam tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Politik Hukum Pengaturan Perkawinan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan?
2. Bagaimana Solusi Pengaturan Perkawinan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan kedepan?

⁵ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2014), Hal. 1.

⁶ Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986, Cet. II, Hlm 160

⁷ Padmo Wahyono, *Menyelisik Terbentuknya Peraturan Perundang-undangan, dalam majalah Forum Keadilan*, No. 29 April 1991, Hlm 65

1.3. Tujuan Penelitian.

Berdasarkan rumusann masalah di atas, maka tujuan dari penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis Politik Hukum Pengaturan Perkawinan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.
2. Untuk menganalisis dan memberikan Solusi Pengaturan Perkawinan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan kedepan.

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini penulis berharap dapat memberikan manfaat untuk kepentingan teoritis dan kepentingan praktis. Bagi kepentingan teoritis, ihasil peneliti ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran terhadap pengembangan ilmu hukum, dan khususnya Ilmu Hukum Tata Negara yang berupa konsep dan teori yang berkaitan dengan “Politik Hukum Pengaturan Poligami dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan”.

Bagi kepentingan praktis, hasil penelitian ini penulis berharap dapat dijadikan sebuah rekomendasi pemikiran dalam rangka pengambilan sebuah kebijakan politik mengenai Pengaturan Poligami.

1.5. Kerangka Teoritik

Dalam penulisan proposal tesis yang merupakan langkah awal dari sebuah penelitian, penulis memerlukan teori sebagai pisau analisis terhadap isu hukum yang telah penulis tetapkan. Kegunaan teori hukum, khususnya dalam konteks norma yaitu untuk membangun kesatuan sistem norma dan hubungan yang

konstruktif di dalamnya agar mampu memberikan manfaat untuk menjawab masalah hukum. Artinya, teori hukum harus dijadikan dasar dalam memberikan penilaian (preskripsi) apa yang seharusnya menurut hukum.⁸

Oleh karena itu diperlukan teori-teori yang relevan dalam menganalisis isu hukum. Teori yang digunakan penulis dalam proposal tesis ini yaitu teori perundang-undangan, teori poligami dan teori HAM.

1.5.1 Teori Perundang-undangan

Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (*Gesetzgebungswissenschaft*) atau science of legislation (*wetgevingswetenschap*) merupakan ilmu interdisipliner yang mempelajari tentang pembentukan peraturan negara. Tokoh-tokoh utama yang mencetuskan bidang ilmu ini antara lain adalah Peter Noll (1973) dengan istilah *Gesetzgebungslehre*, Jurgen Roodig (1975) dengan istilah *wetgevingsleer* atau *wetgevingskunde*, dan W.G. van der Velden (1988) dengan istilah *wetgevingstheorie*, sedangkan di Indonesia diajukan oleh A. Hamid S. Attamimi (1975) dengan istilah Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan.⁹

Terhadap pengertian tersebut, Maria Farida memiliki kritik yang juga diajukan terhadap pengertian yang diberikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu undang-undang yang berlaku sebelum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 muncul. Istilah pengesahan dalam Pasal 1 angka 1 undang-undang yang bersangkutan, tidaklah tepat. Istilah 'pengesahan' berakibat yang dimaksud peraturan Perundang-

⁸ Jazim Hamidi, Moch. Adi Sugiharto, Muhammad Ihsan, dkk, *Membedah Teori-Teori Hukum Kontemporer*, (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2013), Hal. 18.

⁹ Maria Farida Indrat Soepratto, *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007, Hlm 1-6.

undangan hanyalah undang-undang, oleh karena peraturan Perundang-undangan lain tidak memerlukan pengesahan, tetapi cukup suatu penetapan¹⁰.

Permasalahannya adalah, terkadang hukum yang dirumuskan kurang sesuai dengan kehendak masyarakat atau tidak mencerminkan keadilan dalam masyarakat. Pembentukan undang-undang dengan cara yang modifikasi yang baik disertai kajian yang mencukupi, dapat diharapkan hukum akan menjadi pedoman dan menjadi panglima, serta dapat berlaku sesuai dengan perkembangan masyarakat. Pada intinya menyebut bahwa ilmu pengetahuan perundang-undangan merupakan ilmu yang interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi yang secara garis besar dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu:¹¹

- a) Teori perundang-undangan yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian yang bersifat kognitif
- b) Ilmu perundang-undangan yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif. Ilmu perundang-undangan ini dibagi kedalam tiga bagian, yaitu: a). Proses perundang-undangan; b). Metode perundang-undangan; dan c). Teknik perundang-undangan

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangian dijelaskan bahwa:

“Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan,

¹⁰ Maria Farida Indrat Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007, Hlm 12

¹¹ Maria Farida Indrat Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007, Hlm 2-3

penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.”

Proses pralegislati atau perancangan Undang-Undang diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menjelaskan bahwa:

“Penyusunan daftar Rancangan Undang-Undang didasarkan atas:

- a. Perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Perintah Undang-Undang lainnya;
- d. Sistem perencanaan pembangunan nasional;
- e. Rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- f. Rencana pembangunan jangka menengah;
- g. Rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan
- h. Aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.”

Proses legislasi atau penyusunan peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 43 Undang-Undang No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menjelaskan bahwa:

- (1) Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR atau Presiden.
- (2) Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berasal dari DPD.
- (3) Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik.

- (4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak berlaku bagi Rancangan Undang-Undang mengenai:
 - a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
 - b. penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang; atau
 - c. pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- (5) Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Selain itu adapun tahap Pembahasan dan Pengesahan Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Pasal 55 Undang-Undang No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menjelaskan bahwa:

- (1) Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi.
- (2) Pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan:
 - a. otonomi daerah;
 - b. hubungan pusat dan daerah;
 - c. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah;
 - d. pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan
 - e. perimbangan keuangan pusat dan daerah, dilakukan dengan mengikutsertakan DPD.

- (3) Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I.
- (4) Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diwakili oleh alat kelengkapan yang membidangi materi muatan Rancangan Undang-Undang yang dibahas.
- (5) DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Proses pasca legislasi yang dilakukan adalah proses perundangan dan proses penyebarluasan sebagaimana diatur dalam Pasal 81 dan Pasal 88 Undang-Undang No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang menjelaskan bahwa:

Pasal 81

Agar setiap orang mengetahuinya, Peraturan Perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam:

1. Lembaran Negara Republik Indonesia;
2. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia;
3. Berita Negara Republik Indonesia;
4. Tambahan Berita Negara Republik Indonesia;
5. Lembaran Daerah;
6. Tambahan Lembaran Daerah; atau

7. Berita Daerah.

Pasal 88

- (1) Penyebarluasan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan Rancangan Undang-Undang, hingga Pengundangan Undang-Undang.
- (2) Penyebarluasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan.

Menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan asas-asas peraturan perundang-undangan yaitu :

- a) Undang-undang tidak berlaku surut
- b) Undang-undang yang dibuat oleh penguasa tertinggi mempunyai kedudukan yang tinggi pula (*lex superior derogat legi inferiori*)
- c) Undang-undang yang bersifat khusus akan mengesampingkan atau melumpuhkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*)
- d) Undang-Undang yang baru akan mengalahkan undang-undang yang lama (*lex posteiori derogat legi priori*)
- e) Undang-undang merupakan sarana maksimal bagi kesejahteraan spiritual masyarakat maupun individu melalui pembaharuan dan pelestarian.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu:¹²

- 1) Kejelasan tujuan;
- 2) Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- 3) Kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan;
- 4) Dapat dilaksanakan;
- 5) Kedayagunaan dan kehasilgunaan; dan
- 6) Kejelasan rumusan dan keterbukaan.

Asas-asas Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan

Materi muatan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan harusnya mengandung asas-asas antara lain:¹³

- a) Pengayoman, berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;
- b) Kemanusiaan, perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga Negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
- c) Kebangsaan, menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d) Kekeluargaan, setiap pengambilan keputusan harus mencerminkan musyawarah untuk mufakat;
- e) Kenusantaraan, senantiasa memperhatikan seluruh kepentingan Negara dengan berdasarkan pada sistem hukum nasional dan Pancasila;

¹² Pasal 5 Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

¹³ Jazim Hamidi, *Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher. 2008 Hlm 20 - 23

- f) Bhinneka Tunggal Ika, memperhatikan keberagaman penduduk, agama, suku, dan golongan;
- g) Keadilan, menempatkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga-negara tanpa terkecuali;
- h) Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan, setiap pengambilan keputusan tanpa membedakan latar belakang (agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial);
- i) Ketertiban dan Kepastian Hukum, dapat membawa dampak ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum; dan
- j) Adanya Keseimbangan, Kesenangan; dan Keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara.

1.5.2 Teori Poligami

1.5.2.1 Pengertian Poligami

Kata poligami, secara etimologi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *polus* yang berarti banyak dan *gamos* yang berarti perkawinan. Bila pengertian kata ini digabungkan, maka poligami akan berarti suatu perkawinan yang banyak atau lebih dari seorang.¹⁴

Sistem perkawinan bahwa seorang laki-laki mempunyai lebih seorang istri dalam waktu yang bersamaan, atau seorang perempuan mempunyai suami lebih dari seorang dalam waktu yang bersamaan, pada dasarnya disebut poligami.¹⁵

¹⁴ Tihami, Sobari Sahrani, *Fiqh Munakahat* : Kajian Fiqh Lengkap. Jakarta: Rajawaali Pers, 2013, Hal 351

¹⁵ Tihami, Sobari Sahrani, *Fiqh Munakahat* : Kajian Fiqh Lengkap. Jakarta: Rajawaali Pers, 2013, Hal 351

Pengertian poligami, menurut bahasa Indonesia, adalah sistem perkawinan yang salah satu pihak memiliki/mengawini beberapa lawan jenisnya dalam waktu yang bersamaan.¹⁶

Para ahli membedakan istilah dari seorang laki-laki yang mempunyai lebih dari seorang istri dengan istilah poligami yang berasal dari kata *polus* berarti banyak dan *Gune* berarti perempuan. Sedangkan bagi seorang istri yang mempunyai lebih dari seorang suami disebut poliandri yang berasal dari kata *polus* yang berarti banyak dan *Andros* berarti laki-laki.¹⁷

Jadi, kata yang tepat bagi seorang laki-laki yang mempunyai istri lebih dari seorang dalam waktu yang bersamaan adalah poligini bukan poligami. Meskipun demikian, dalam perkataan sehari-hari yang dimaksud dengan poligami itu adalah perkawinan seorang laki-laki dengan lebih dari seorang perempuan dalam waktu yang bersamaan. Masyarakat umum menilai bahwa poligini adalah poligami. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 menggunakan istilah "Poligami" yang sudah populer dalam masyarakat. Beristri lebih dari satu orang dapat dibenarkan asal dipenuhi beberapa alasan dan syarat tertentu yang ditetapkan oleh undang-undang.

Perkawinan lebih dari satu orang dapat dilaksanakan apabila ada izin dari satu orang baru dilaksanakan apabila ada izin dari Pengadilan Agama terlebih dahulu.¹⁸ Poligami atau perkawinan lebih dari satu orang merupakan suatu hal yang sangat ditakuti oleh setiap kaum wanita. Pelaksanaan poligami atau kawin

¹⁶ Eka Kurnia, *Poligami Siapa Takut*, Jakarta, Qultum Media, 2006, Hal 2

¹⁷ Tihami, Sobari Sahrani, *Fiqh Munakahat : Kajian Fiqh Lengkap*. Jakarta: Rajawaali Pers, 2013, Hal 352

¹⁸ Abdul Manan, *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam Di Indonesia*, Jakarta, Kencana, 2006, Hal 9

lebih dari satu orang tanpa dibatasi oleh peraturan yang membatasinya secara ketat, maka akan menimbulkan hal-hal yang bersifat negatif dalam menegakkan rumah tangganya. Biasanya hubungan dengan istri muda dan istri tua menjadi tegang, sementara itu anak-anak yang berlainan ibu itu menjurus pada bertentangan yang membahayakan kelangsungan hidupnya, hal ini biasanya terjadi jika ayah telah meninggal dunia. Agar hal-hal yang bersifat negatif itu tidak terjadi dalam rumah tangga orang-orang yang kawin lebih dari satu orang, maka undang-undang perkawinan ini membatasi secara ketat pelaksanaan perkawinan yang demikian itu, dengan mengantisipasi lebih awal dalam membatasi kawin lebih dari satu orang itu dengan alasan-alasan dan syarat-syarat tertentu.¹⁹

Jumhur Ulama secara mutlak membolehkan apabila seseorang ingin melakukan poligami, tetapi dengan syarat apabila dia dapat berlaku adil terhadap para istrinya, baik itu dari segi materi berupa sandang, pangan, tempat tinggal dan qasam (pembagian giliran pulang) dan immateri yang berupa mawaddah warahmah, cinta kasih dan sayang.

Allah memberikan peluang kepada para suami untuk melakukan poligami tidak berarti dan bermaksud merendahkan dan menyiksa kaum perempuan (para isteri). Tetapi justeru sebaiknya, karena dalam kehidupan sangat dimungkinkan terjadinya suatu kondisi tertentu yang membolehkan para suami melakukan poligami demi harkat, martabat, dan derajat kaum perempuan itu sendiri, baik di dunia maupun di akhirat kelak.²⁰

¹⁹ Abdul Manan, *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam Di Indonesia*, Jakarta, Kencana, 2006, Hal 10

²⁰ Neng Djubaedah, *Pencatatan Perkawinnan dan Perkawinan Tidak dicatat*. Jakarta: Sinar rafika, 2010), Hal 37

1.5.2.2 Landasan Hukum Poligami

Islam membolehkan poligami dengan jumlah wanita yang terbatas dan tidak mengharuskan umatnya melaksanakan monogami mutlak dengan pengertian seorang laki-laki hanya boleh beristri seorang wanita dalam keadaan dan situasi apa pun dan tidak pandang bulu apakah laki-laki itu kaya atau miskin, hiposeks atau hiperseks, adil atau tidak adil secara lahiriah. Islam, pada dasarnya, menganut sistem monogami dengan²¹ memberikan kelonggaran dibolehkannya poligami terbatas. Pada prinsipnya, seorang laki-laki hanya memiliki seorang istri dan sebaliknya seorang istri hanya memiliki seorang suami. Tetapi, Islam tidak menutup diri adanya kecenderungan laki-laki beristri banyak sebagaimana yang sudah berjalan dahulu kala. Islam tidak menutup rapat kemungkinan adanya laki-laki tertentu berpoligami, tetapi tidak semua laki-laki harus berbuat demikian karena tidak semuanya mempunyai kemampuan untuk berpoligami.²²

Landasan dasar Islam membolehkan Poligami terdapat dalam al-Quran surat an-Nisa ayat 3 yang artinya: "Dan jika kamu khawatir tidak akan mampu berlaku adil terhadap (hak-hak) perempuan yatim (bilamana kamu menikahinya), maka nikahilah wanita-wanita (lain) yang kamu senangi: dua, tiga, atau empat. Kemudian jika kamu takut tidak akan dapat berlaku adil. Maka (kawinilah) seorang saja, atau budak-budak yang kamu miliki, yang demikian itu adalah lebih dekat kepada tidak berbuat aniaya".

²² Tihami, Sobari Sahrani, *Fiqh Munakahat* : Kajian Fiqh Lengkap. Jakarta: Rajawaali Pers, 2013, Hal 357

Ayat di atas menyebutkan kebolehan poligami yang dilakukan jika diperlukan karena khawatir tidak akan berlaku adil terhadap anak-anak yatim dengan syarat yang cukup berat yaitu keadilan yang bersifat material.

Sayyid Quthb dalam Tafsir Fi Zhilalil Qur'an mengatakan bahwa ayat ini bersifat mutlak, tidak membatasi tempat-tempat keadilan. Maka, yang dituntut olehnya adalah keadilan dalam semua bentuknya dengan segala pengertiannya.²³ Ayat ini juga menerangkan tentang rukhsah "kemurahan" untuk melakukan poligami disertai dengan sikap kehati-hatian seperti itu bila dikhawatirkan tidak dapat berlaku adil, dan dicukupkannya dengan monogamy dalam kondisi seperti itu.

Dalam hal ini, sesungguhnya Islam adalah peraturan bagi manusia, peraturan yang realistis dan positif, sesuai dengan fitrah, kejadian, realitas, kebutuhan-kebutuhan, dan kondisi kehidupan manusia yang berubah-ubah di daerah-daerah dan masa-masa yang berbeda-beda serta keadaan yang beraneka macam. Masalah ini membolehkan poligami dengan perhatian dan kehati-hatian sebagaimana ditetapkan oleh Islam ada baiknya dibahas lebih jelas dan pasti, dan ada baiknya kita ketahui kondisi riil yang melingkupinya.²⁴

Sedangkan dalam Tafsir Al-Jalalain mengatakan bahwa adil diartikan sebagai giliran dan pembagian nafkah. Menurut M. Quraish Shihab ayat ini menyimpulkan tentang kebolehan poligami dan kebolehannya dapat diberlakukan dalam kondisi darurat dengan persyaratan yang cukup berat.²⁵

²³ Sayyid Quthb, *Tafsir Fi Zhilalil Qur'an Jilid 2* (Jakarta: Gema Insani, 2002), Hal 275

²⁴ Sayyid Quthb, *Tafsir Fi Zhilalil Qur'an Jilid 2* (Jakarta: Gema Insani, 2002), Hal 276

²⁵ M. Quraish Shihab, *Wawasan Al-Qur'an; Tafsir Maudhu'i atas Pelbagai Persoalan Umat*. Bandung: Mizan, 1996. Hal 199

Imanuddin Husein berpendapat bahwa poligami dibolehkan di dalam Al-Qur'an bahkan di dalam syariat poligami, bukan hanya terkandung hikmah tetapi lebih dari itu ada pesan-pesan strategis yang dapat diaktualisasikan untuk kebahagiaan manusia. Baginya poligami memiliki nilai sosial ekonomis untuk mengangkat harkat dan martabat wanita. Untuk itulah Islam telah mensyariatkan poligami lengkap dengan adab yang harus dijunjung tinggi bagi setiap laki-laki yang akan berpoligami.²⁶

1.5.3 Hak Asasi Manusia

Hak Asasi Manusia merupakan hak yang melekat pada hakekat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan yang Maha Esa, dan merupakan anugerahnya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.²⁷

Pengertian HAM menurut Jan Materson dalam ungkapan yaitu *Human rights could be generally defines as those rights which are inherent in our nature and without which we can not live as human being* (HAM adalah hak-hak yang secara inheren melekat dalam diri manusia, dan tanpa hak itu manusia tidak dapat hidup sebagai manusia).

Oleh sebab itu sifatnya yang dasar dan pokok HAM sering dianggap sebagai hak yang tidak dapat dicabut atau dihilangkan oleh siapapun, bahkan tidak ada kekuasaan apapun yang memiliki keabsahan untuk memperkosanya. Dengan kata lain, HAM perlu mendapat jaminan oleh Negara atau Pemerintah, maka siapa saja yang melanggarnya harus mendapat sanksi yang tegas.

²⁶ Imanuddin Husein, *Satu Isteri Tak Cukup*. Jakarta: Khaznah, 2003. Hal 106

²⁷ UU HAM No. 39 tahun 1999 pasal 1

Akan tetapi HAM tidak berarti bersifat mutlak tanpa batas, karena batas HAM seseorang adalah HAM yang melekat pada orang lain. Jadi disamping Hak Asasi ada Kewajiban Asasi; yang dalam hidup kemasyarakatan seharusnya mendapat perhatian terlebih dahulu dalam pelaksanaannya. Jadi memenuhi kewajiban terlebih dahulu, baru menuntut hak.

HAM merupakan kodrat yang melekat dalam diri setiap manusia sejak ia dilahirkan ke dunia. Secara kodrati antara lain manusia mempunyai hak kebebasan. Roosevelt mengemukakan, bahwa dalam hidup bermasyarakat dan bernegara manusia memiliki empat kebebasan (*The Four Freedoms*), yaitu :

- a. kebebasan untuk berbicara dan menyatakan pendapat (*Freedom of Speech*);
- b. kebebasan beragama (*Freedom of Religion*)
- c. kebebasan dari rasa takut (*Freedom from Fear*)
- d. kebebasan dari kemelaratan (*Freedom from Want*)

Dasar negara kita Pancasila mengandung pemikiran bahwa manusia diciptakan oleh Tuhan yang Maha Esa mengandung dua aspek, yaitu aspek individualis (pribadi) dan aspek sosialis (bermasyarakat). Oleh karena itu kebebasan setiap orang dibatasi oleh hak asasi orang lain. Ini berarti setiap orang mengemban kewajiban mengakui dan menghormati hak asasi orang lain. Kewajiban ini juga berlaku bagi setiap organisasi pada tataran manapun, terutama Negara dan Pemerintah. Dengan demikian negara dan pemerintah bertanggung jawab untuk menghormati, melindungi, membela, dan menjamin hak setiap warga negara dan penduduknya tanpa diskriminasi.

Tindakan diskriminatif terjadi apabila ada pembatasan, pelecehan atau pengucilan yang langsung ataupun tidak langsung membedakan manusia atas

dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik; yang berakibat mengurangi/menghapus pengakuan HAM dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kelompok dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya.

Berbagai hak asasi diberbagai aspek kehidupan dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Hak asasi politik (*political right*), yaitu hak untuk ikut serta dalam pemerintahan, hak memilih dan dipilih dalam Pemilu, hak mendirikan partai dan sebagainya.
- b. Hak asasi ekonomi (*property right*), hak untuk memiliki sesuatu, membeli dan menjualnya, serta memanfaatkannya.
- c. Hak asasi hukum (*right of legal equality*), yaitu hak untuk mendapat perlakuan yang sama dalam hukum dan pemerintahan. Serta hak untuk mendapatkan perlakuan yang sama dalam tata cara peradilan dan perlindungan (*prosedural right*). Misalnya peraturan dalam penangkapan, penggeledahan, peradilan dan sebagainya.
- d. Hak asasi sosial dan kebudayaan (*social and culture right*), misalnya hak untuk memilih pendidikan, mengembangkan kebudayaan dan sebagainya.
- e. Hak atas pribadi (*personal right*), yang meliputi kebebasan menyatakan pendapat, kebebasan memeluk agama dan sebagainya.

Tindakan diskriminatif tersebut diatas merupakan pelanggaran HAM, baik yang bersifat vertikal (dilakukan aparat negara terhadap warga negara atau sebaliknya) maupun horisontal (antar warga negara sendiri); dan tidak sedikit

yang masuk dalam kategori pelanggaran HAM berat (*gross violation of human right*).

Yang dimaksud pelanggaran HAM berat meliputi:²⁸

- a. Pembunuhan massal (*genocide*)
- b. Pembunuhan sewenang-wenang atau pembunuhan diluar putusan pengadilan (*arbitrary/extra yudicial killing*)
- c. Penyiksaan
- d. Penghilangan orang secara paksa
- e. Perbudakan
- f. Diskriminasi yang dilakukan secara sistematis (*systematic discrimination*)

Secara konseptual dapat dikemukakan bahwa yang dimaksud “Pelanggaran HAM” adalah²⁹ Setiap perbuatan orang/kelompok baik disengaja/tidak disengaja/kelafatan secara melawan hukum mengurangi/menghalangi/ membatasi HAM seseorang atau kelompok yang dijamin oleh UU dikhawatirkan tidak akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Jenis Penelitian

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.” Jenis penelitian dalam penelitian hukum ini adalah penelitian hukum normatif atau doktrinal. Menurut Terry Hutchinson sebagaimana dikutip

²⁸ Muhtas Majda El., *Dimensi Dimensi HAM*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2008, Hal 29

²⁹ Muhtas Majda El., *Dimensi Dimensi HAM*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2008, Hal 27

Peter Mahmud Marzuki mendefinisikan bahwa penelitian hukum doktrinal adalah sebagai berikut:

“Penelitian doktrinal adalah penelitian yang memberikan penjelasan sistematis aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antara peraturan menjelaskan daerah kesulitan dan mungkin memprediksi pembangunan masa depan”

Jenis penelitian yang dipergunakan oleh penulis dalam penelitian ini ialah yuridis normatif. Hal ini dipergunakan sebagai usaha mendekati permasalahan yang dikemukakan dengan sifat hukum normatif. Dengan metode ini penulis mengadakan analisis secara yuridis tentang Politik Hukum Perkawinan Poligami dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

1.6.2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan oleh penulis ialah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan historis (*historical approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan oleh peneliti dengan maksud sebagai dasar awal melakukan analisis. Pendekatan historis adalah suatu pendekatan yang menganalisis dan mengkaji berdasarkan proses kronologi serta memprediksi proses gejala pada masa yang akan datang. Hal ini harus dilakukan oleh peneliti karena peraturan perundang-undangan dan histori merupakan titik fokus dari penelitian ini. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang dihadapi.

Pendekatan ini berguna untuk mencari kandungan filosofis dan pandangan-pandangan antar fraksi Dewan Perwakilan Indonesia (DPR RI) yaitu, fraksi

Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, Fraksi Golongan Karya, Fraksi Persatuan Pembangunan, dan Fraksi Demokrasi Indonesia.

1.6.3. Bahan Hukum

Penelitian hukum normatif tidak mengenal adanya data-data. Guna memecahkan isu hukum sekaligus memberikan persepsi mengenai apa yang seharusnya dilakukan untuk memecahkan isu hukum, maka diperlukan sumber-sumber penelitian. Sumber-sumber penelitian tersebut dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan non hukum atau bahan hukum tersier.

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif yang artinya bahan hukum yang memiliki otoritas. Otoritas disini berarti bahwa bahan hukum tersebut memiliki sifat yang mengikat. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi, atau risalah di dalam membuat perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Bahan hukum primer yang akan digunakan antara lain sebagai berikut:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
- b) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan
- c) Risalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan
- d) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-

buku teks, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan serta pendapat para sarjana.

Bahan non-hukum atau bahan hukum tersier sendiri adalah bahan penelitian yang terdiri atas buku teks bukan hukum yang terkait dengan penelitian. Bahan ini menjadi penting karena mendukung dalam proses analisis hukum. Bahan hukum tersier yang digunakan juga hanya bahan hukum yang berhubungan secara langsung dengan materi penelitian.

1.6.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dimaksudkan untuk memperoleh bahan hukum dalam penelitian. Teknik pengumpulan bahan hukum yang mendukung dan berkaitan dengan pemaparan penelitian ini adalah studi dokumen (studi kepustakaan).

Bahan hukum primer diperoleh dengan cara mengumpulkan peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan Pengaturan Perkawinan. Bahan hukum sekunder diperoleh dengan cara mengumpulkan literatur-literatur baik yang diperoleh dari buku-buku teks, jurnal-jurnal, dan juga termasuk dari skripsi, tesis, serta disertasi yang berkaitan dengan Pengaturan Perkawinan di Indonesia.

Bahan non hukum atau bahan hukum tersier diperoleh dengan mengumpulkan artikel-artikel dari media cetak dan internet. Bahan hukum ini juga diperoleh dari kamus hukum dan ensiklopedia hukum yang berkaitan dengan perkawinan.

1.6.5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Menurut Peter Mahmud Marzuki yang mengutip pendapat Philipus M. Hadjon memaparkan metode deduksi sebagaimana silogisme yang diajarkan oleh

Aristoteles. Penggunaan metode deduksi berpangkal dari pengajuan premis mayor (pernyataan yang bersifat umum). Kemudian diajukan premis minor (bersifat khusus), dari kedua premis itu kemudian ditarik suatu kesimpulan atau conclusion.

Sebagai ilmu yang bersifat preskriptif, ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum. Sebagai ilmu terapan, ilmu hukum menetapkan standar prosedur, ketentuan-ketentuan, rambu-rambu dalam melaksanakan aktivitas hukum". Penelitian yang dikaji penulis dalam penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat preskriptif, yang dimaksudkan untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang telah dilakukan.

Dalam penelitian ini, semua bahan hukum yang dikumpulkan kemudian dikelompokkan dan dianalisis menggunakan langkah-langkah sebagai berikut:

- a) Langkah analisis bahan hukum dalam penelitian ini adalah memahami dan menganalisis melalui studi kepustakaan yaitu diawali dengan inventarisasi semua bahan hukum yang terkait dengan pokok permasalahan, kemudian diadakan klasifikasi bahan hukum yang terkait adan selanjutnya bahan hukum tersebut disusun untuk lebih mudah membaca dan mempelajarinya.
- b) Langkah pembahasan dilakukan dengan menjelaskan pandangan-pandangan antar fraksi Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia (DPR RI) terhadap lagislasi Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan.

1.7. Orisinalitas Penelitian

Penelitian yang dilakukan oleh peneliti dalam penelitian tentang politik hukum pengaturan perkawinan dalam Undang-Undang nomor 1 tahun 1974

tentang perkawinan sepengetahuan peneliti belum ada tulisan atau penelitian yang mengkajinya, berdasarkan pada penelusuran kepustakaan yang dilakukan dapat dikatakan tingkat keaslian dari penelitian ini dapat dipertanggung jawabkan. Meskipun demikian akibat keterbatasan dalam penelusuran hasil-hasil penelitian khususnya yang tidak dipublikasikan, maka tidak menutup kemungkinan pokok persoalan yang diteliti oleh peneliti sebelumnya karena disiplin ilmu yang sama tetapi dari sudut pandang yang berbeda.

Berikut beberapa penelitian tesis sejenis yang pernah dilakukan antara lain:

Hal-hal yang membedakan	Dewani Rini	Nolian Wijaya
Judul	Poligami dalam Perspektif Gender	Politik Hukum Perkawinan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan
Rumusan Masalah	1. Bagaimana Poligami menurut Hukum Positif? 2. Bagaimana Poligami menurut Hukum Islam?	1. Bagaimana Politik Hukum Pengaturan Perkawinan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan? 2. Bagaimana Solusi

		<p>Penaturan</p> <p>Perkawinan menurut</p> <p>Undang-Undang</p> <p>Nomor 1 Tahun 1974</p> <p>tentang Perkawinan</p> <p>kedepan?</p>
Perbedaan	Fokus terhadap Poligami menurut Hukum Positif dan Hukum Islam	<p>Fokus pada Politik</p> <p>Hukum dan Solusi</p> <p>kedepan Pengaturam</p> <p>Perkawinan dalam</p> <p>Undang-Undang Nomor</p> <p>1 Tahun 1974 tentang</p> <p>Perkawinan</p>
Hal-hal yang membedakan	Fajriah Zulfahri	Nofian Wijaya
Judul	<p>Problematika Hukum</p> <p>Poligami di Indonesia</p>	<p>Politik Hukum</p> <p>Pengaturan Perkawinan</p> <p>dalam Undang-Undang</p> <p>Nomor 1 Tahun 1974</p> <p>tentang Perkawinan.</p>
Rumusan Masalah	<p>1. Bagaimana Ketentuan</p> <p>Poligami dalam</p>	<p>1. Bagaimana Politik</p> <p>Hukum Perkawinan</p>

	<p>Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, Penjelasan PP Tahun 1975, dan Kompilasi Hukum Islam (KHI)?</p> <p>2. Bagaimana Relevansi Ketentuan Poligami dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, Penjelasan PP Tahun 1975, dan Kompilasi Hukum Islam (KHI)?</p>	<p>Pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan?</p> <p>2. Bagaimana Solusi Pengaturan Perkawinan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan kedepan?</p>
Perbedaan	<p>Fokus pada ketentuan Poligami dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, Penjelasan PP Tahun 1975, dan Kompilasi Hukum Islam (KHI) dan Relevansi Poligami dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, Penjelasan PP Tahun 1975, dan</p>	<p>Fokus pada Politik Hukum dan Solusi kedepan Pengaturan Perkawinan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan</p>

	Kompilasi Hukum Islam (KHI)	
--	--------------------------------	--

Hal-hal yang membedakan	Hendra Prawira	Nofian Wijaya
Judul	Permohonan Izin Perkawinan Poligami di Pengadilan Agama Kota Padang	Politik Hukum Pengaturan Perkawinan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan
Rumusan Masalah	<p>1. Bagaimana proses permohonan izin perkawinan poligami di Pengadilan Agama Kota Padang?</p> <p>2. Bagaimana pelaksanaan perkawinan Poligami setelah mendapat izin poligami dari Pengadilan Agama kota Padang?</p> <p>3. Apakah akibat hukum</p>	<p>1. Bagaimana Politik Hukum Pengaturan Perkawinan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan?</p> <p>2. Bagaimana Solusi Pengaturan Perkawinan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan kedepan?</p>

	terhadap harta bersama pada perkawinan poligami?	
Perbedaan	Fokus pada proses perizinan Poligami, pelaksanaan Poligami, dan Akibat hukum harta bersama dalam Poligami	Fokus pada Politik Hukum dan Solusi kedepan Pengaturan Perkawinan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

1.8. Sistematika Penulisan

Tesis dengan judul “Politik Hukum Pengaturan Perkawinan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan” terdiri atas Bab I Pendahuluan, Bab II Kajian Pustaka, Bab III Hasil dan Pembahasan, Bab IV Penutup (Kesimpulan dan Saran). Hal ini untuk memperjelas secara lengkap mengenai ruang lingkup dari penulisan tesis ini. Adapun urutan letak dan penjelasannya sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini merupakan awal dari dimulainya penelitian yang peneliti angkat sebagai karya tulis ilmiah dengan permasalahan inkonsistensi hukum, yakni dalam ketentuan pasal monogami pada Pasal 3 ayat 1, tetapi Pasal 3 ayat 2 dan Pasal 4 membuka peluang untuk melakukan poligami.

BAB II KAJIAN PUSTAKA

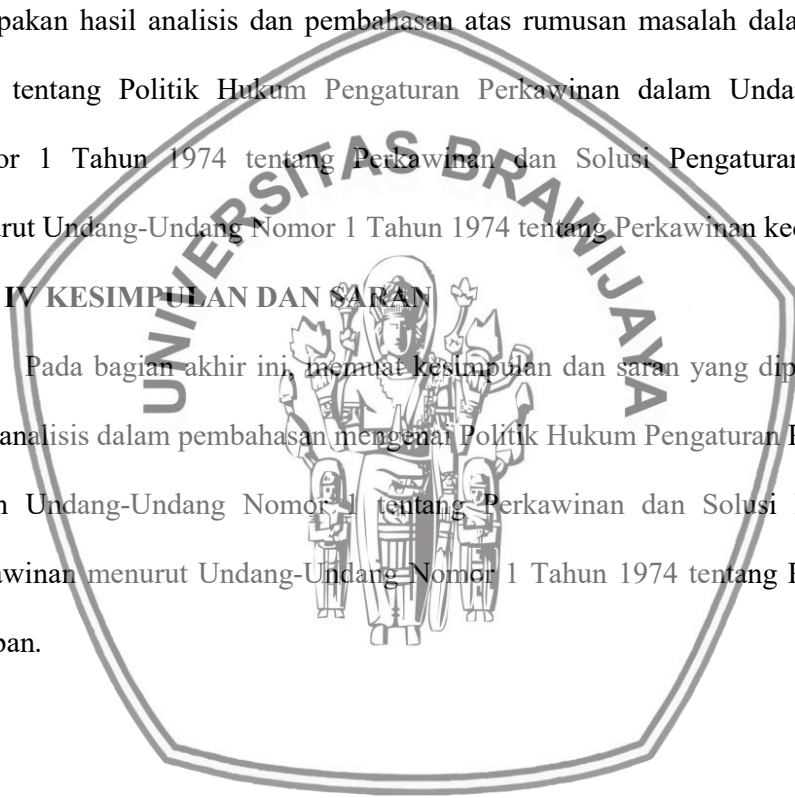
Sebagai landasan berpijak dalam mengangkat permasalahan sebagai penelitian hukum tentu harus dilengkapi dengan dasar berpijak melalui kajian pustaka. Dalam kajian pustaka ini memuat tentang kajian politik hukum, kajian Poligami, dan Hak Asasi Manusia.

BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini merupakan bab inti dari keseluruhan bab yang ada, karena bab ini merupakan hasil analisis dan pembahasan atas rumusan masalah dalam tesis ini yaitu tentang Politik Hukum Pengaturan Perkawinan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Solusi Pengaturan Kedepan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan kedepan.

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

Pada bagian akhir ini, memuat kesimpulan dan saran yang diperoleh dari hasil analisis dalam pembahasan mengenai Politik Hukum Pengaturan Perkawinan dalam Undang-Undang Nomor 1 tentang Perkawinan dan Solusi Pengaturan Perkawinan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan kedepan.



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1. Politik Hukum

Politik hukum merupakan suatu pilihan hukum-hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan yang semuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara. Politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.¹

Pengertian di atas secara substantif sependapat dengan beberapa pakar lain, yakni politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang mau dibentuk.² Selain itu juga menyebutkan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum.³

Politik hukum sebagai aktivitas memilih atau cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, yaitu (1). Tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada; (2). Cara-cara apa dan yang mana yang dirasakan paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut; (3). Kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah; (4). Dapatkah suatu pola yang baku dan kapan dirumuskan untuk

¹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta : Rajawali Pres. 2010 Hlm 1

² Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986, Cet. II, Hlm 160

³ Padmo Wahyono, *Menyelisik Terbentuknya Peraturan Perundang-undangan, dalam majalah Forum Keadilan*, No. 29 April 1991, Hlm 65

membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.⁴

Politik hukum adalah kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.⁵ Selain itu juga menyebutkan bahwa politik hukum merupakan upaya untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu.⁶

Politik hukum sebagai *legal policy* tentang hukum yang akan diberlakukan atau hukum yang tidak diberlakukan untuk mencapai tujuan negara. Disini hukum diposisikan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara. Hukum sebagai alat sehingga secara praktis politik hukum merupakan alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional untuk mencapai cita-cita dan tujuan negara.⁷

Definisi pemikiran di atas didasarkan pada kenyataan bahwa suatu negara memiliki tujuan yang harus dicapai dan upaya untuk mencapai tujuan dengan hukum sebagai alatnya yakni dengan memberlakukan atau tidak memberlakukan hukum sesuai dengan perkembangan yang sedang dihadapi oleh masyarakat pada saat ini.

⁴ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991, Cet III, Hlm 352-353

⁵ Soedarto, *Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum*, dalam majaha hukum dan keadilan, No. 5 Tahun VII, Januari-Februari 1979, Hlm 15-16. Lihat juga dalam Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, Kajian Terhadap Hukum Pidana*, Bandung: Sinar Baru, 1983 Hlm 20

⁶ Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumn, 1986 Hlm 151

⁷ C.F.G Sinaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni, 1991 Hlm 1

Politik hukum ada yang yang bersifat permanen (jangka panjang) dan ada yang bersifat periodik.⁸ Politik hukum yang bersifat permanen misalnya pemberlakuan prinsip pengujian yudisial, ekonomi kerakyatan, keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan penggantian hukum-hukum kolonial dengan hukum-hukum nasional, penguasaan sumber daya alam oleh negara. Kemerdekaan kekuasaan kehakiman, dan lain sebagainya.

Sedangkan politik hukum yang bersifat periodik adalah politik hukum yang dibuat sesuai dengan perkembangan situasi yang dihadapi pada setiap periode tertentu baik yang akan diberrlakukan atau yang akan dicabut, misalnya pada periode 1973 – 1978 ada politik hukum untuk mengkodifikasi dan unifikasi dalam bidang-bidang hukum tertentu, pada periode 1983 – 1988 ada politik hukum untuk membentuk peradiban Tata Usaha Negara, pada periode 2004 – 2009 ada lebih 250 rencana pembuatan Undang-Undang yang dicantumkan di dalam Program Legislasi Nasional (prolegnas), pada periode 2015 – 2019 ada 160 rencana pembuatan Undang-Undang yang dicantumkan di dalam Program Legislasi Nasional (prolegnas).⁹

⁸ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta : Rajawali Pres. 2010 Hlm 3

⁹ Prolegnas adalah daftar rencana UU yang akan dibentuk selama satu periode pemerintahan untuk menjawab berbagai persoalan yang dihadapi pada periode yang bersangkutan. Prolegnas ditetapkan oleh ketua DPR berdasarkan kesepakatan antara DPR dengan Pemerintah. Prolegnas memiliki dua fungsi yakni sebagai potret tentang rencana materi hukum-hukum (dalam arti undang-undang) yang akan dibuat dan sebagai prosedur atau mekanisme pembuatan UU itu sendiri. Kesalahan dalam pembuatan materi UU dapat diuji secara materiil sedangkan kesalahan dama prosedur dan mekanisme pembentukannya dapat diuji secara formal. Mahkamah Konstitusi (MK) dapat melakukan uji yudisial (*judicial review*) baik secara materiil maupun formal untuk tingkat UU terhadap UUD 1945; sedangkan pengujian peraturan perundang-undangan yang

Politik hukum adalah kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.¹⁰

1.2 Perundang-Undangan

Peraturan Perundang-undangan sebagai produk hukum, bukan merupakan produk politik semestinya ditempatkan sebagai norma yang digali bersumber pada kemajemukan bangsa Indonesia, kaya akan budaya, nilai dan pluralisme hukum. Legislatif yang merupakan representasi dari rakyat bukan lagi mempertimbangkan untung rugi atau kepentingan elite penguasa dalam menjalankan fungsinya, apakah dalam setiap fungsi pengawasan, *budgeting* atau legislasi. Karakteristik tersebut merupakan wujud dari negara hukum pancasila dimana pembentuk peraturan perundang-undangan memahami spirit atau filosofi yang terkandung didalamnya. Bingkai Indonesia sebagai negara hukum mensyaratkan adanya partisipasi masyarakat dalam mengawal proses pembuatan peraturan perundang-undangan setiap sidangnya di ranah legislatif menghendaki para wakil rakyat di parlemen untuk berdialog, berkomunikasi dengan rakyatnya sebagai bahan pertimbangan dalam keputusan pembuatan hukum, sehingga mencapai suatu konsensus bersama, bukan keputusan politik dan kepentingan penguasa, tanpa membuka ruang-ruang publik yang merupakan tipologi hukum responsif.

Kegagalan legislasi dalam menciptakan produk hukum yang responsif dan partisipatif akan mengakibatkan pula hilangnya makna filosofi dari cita hukum pancasila yang sebenarnya sumbernya dari akar budaya Indonesia asli. Norma

¹⁰ Imam Syaukani A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasra Politik Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004, Hlm. 58

hukum yang dikristalkan menjadi peraturan perundang-undangan pada akhirnya memiliki tujuan hukum yang membahagiakan rakyatnya, sehingga mampu menghadirkan produk hukum yang mengandung nilai keadilan sosial (*social justice/substantial justice*).¹¹

Indonesia sebagai negara hukum yang mengikuti tradisi hukum kontinental, menjadikan peraturan perundang-undangan sebagai salah satu sendi utama dalam sistem hukum nasionalnya, oleh karena itu, pembangunan nasional selalu diiringi dengan pembangunan sistem hukum yang berkelanjutan dan terintegrasi, hal ini sesuai dengan kebutuhan akan perkembangan struktur hukum dengan budaya hukum. Peraturan perundang-undangan sebagai komponen penting dalam kesatuan sistem hukum nasional harus dibangun dan dibentuk secara terintegrasi untuk memberikan jaminan bahwa pembangunan sistem hukum nasional dapat berjalan dengan teratur, ada kepastian hukum dan memberikan kemanfaatan bagi terpenuhinya kebutuhan rasa keadilan dan kemakmuran masyarakat sesuai dengan amanat pembukaan UUD 1945.

Peraturan perundang-undangan dimaknai sebagai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.¹² Menurut Bagir Manan, Peraturan perundang-undangan adalah setiap putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh Lembaga dan atau Pejabat Negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku.

¹¹ Nugroho Wahyu, 2012. *Menyusun Undang-Undang yang Responsif dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 10 No. 3.

¹² BAB I Ketentuan Umum, *Bagian Kedua, Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pengertian peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.

Peraturan perundang-undang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat negara. Hal ini berbeda dengan norma agama misalnya, yang merupakan wahyu dari Allah SWT. disamping dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat negara, peraturan perundang-undangan juga dapat memuat sanksi bagi pelanggarnya, dan sanksi tersebut dapat dipaksakan pelaksanaannya oleh alat negara. Dengan demikian kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan datangnya dari luar, yakni dipaksakan dengan sanksi. Sedangkan kepatuhan terhadap norma agamadatangnya dari dalam, yakni kesadaran diri sendiri untuk mematuhi. Pengertian peraturan perundang-undangan di dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangungan dirumuskan secara lebih utuh, memuat norma hukum yang mengikat, dan terintegrasi dengan sistem perencanaan maupun prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan. Tahapan-tahapan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:¹³ a). Perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan; b). Penyiapan naskah akademis dan naskah peraturan perundangundangan; c). Pengusulan; d). Pembahasan; e). Pengesahan; f). Pengundangan; dan g). Penyebarluasan.

Dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan, diatur mengenai tata urutan

¹³ Nukila Evanty dan Nurul Ghufon, *Paham Peraturan Daerah Berspektif Hak Asasi Manusia*, Rajawali Press, Jakarta, 2014. Hlm. 30.

peraturan perundang-undang di Indonesia dengan susunan sebagai berikut:¹⁴ a). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b). Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c). Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d). Peraturan Pemerintah; e). Peraturan Presiden; f). Peraturan Daerah Provinsi; dan g). Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

1.3 Sejarah Poligami

Apabila seseorang berbicara tentang poligami, maka orang langsung mengira, bahwa Islam sebagai pelopor pelaksanaan poligami. Padahal poligami dalam pandangan Islam merupakan pintu darurat yang hanya sewaktu-waktu saja dapat dipergunakan. Sebagai contoh, pintu darurat yang ada pada pesawat terbang, hanya dalam keadaan terpaksa saja dapat terbuka dan dimanfaatkan. Dalam situasi biasa aman, malahan dilarang membukanya.¹⁵

Masih banyaknya pihak yang salah paham mengenai Poligami juga mengaburkan pemahaman poligami itu sendiri. Mereka mengira poligami itu baru dikenal setelah Islam. Mereka menganggap Islamlah yang membawa ajaran tentang poligami, bahkan, ada yang secara ekstrim berpendapat bahwa jika bukan karena Islam, poligami tidak dikenal dalam sejarah manusia. Pendapat demikian sungguh keliru dan menyesatkan.

Mahmud Syaltut, ulama besar asal Mesir, secara tegas menolak poligami sebagai bagian dari ajaran Islam, dan juga menolak bahwa poligami ditetapkan

¹⁴ Ida Zuraida, *Teknik Penyusunan Peraturan Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta. 2013. Hlm. 15

¹⁵ M. Ali Hasan, *Pedoman Hidup Berumah Tangga Dalam Islam*. Jakarta: Cendana, 2006, Hal 269

oleh syari'ah.¹⁶ Untuk menghilangkan anggapan yang kurang benar itu, di dalam tulisan ini dicoba menjelaskan sekilas mengenai sejarah poligami.

Berabad-abad sebelum Islam diwahyukan, manusia di berbagai belahan dunia telah mengenal dan mempraktekkan poligami. Poligami dipraktekkan secara luas dikalangan masyarakat Yunani, Persia, dan Mesir kuno. Di Jazirah Arab sendiri jauh sebelum Islam, masyarakatnya telah mempraktekkan poligami, malahan poligami yang tak terbatas. Sejumlah riwayat menceritakan bahwa rata-rata pemimpin suku ketika itu memiliki puluhan istri, bahkan tidak sedikit kepala suku mempunyai istri sampai ratusan.

Sejumlah riwayat menjelaskan bahwa setelah turun ayat yang membatasi jumlah istri hanya empat orang turun, yakni QS An-Nisaa: (4): 3. Nabi segera memerintahkan laki-laki yang mempunyai istri lebih dari empat agar menceraikan istri-istrinya sehingga setiap suami maksimal hanya boleh punya empat istri. Karena itu, Al-Aqqad, ulama asal Mesir, menyimpulkan bahwa Islam tidak mengajarkan poligami, tidak juga memandang positif, apalagi mewajibkan, Islam hanya membolehkan dengan syarat yang sangat ketat. Sangat disesalkan bahwa dalam praktiknya dimasyarakat, mayoritas umat Islam hanya terpaku pada kebolehan poligami, tetapi mengabaikan sama sekali syarat yang ketat bagi kebolehannya itu.

Perkembangan poligami dalam sejarah manusia mengikuti pola pandangan masyarakat terhadap kaum perempuan. Pada masa di mana masyarakat memandang kedudukan dan derajat perempuan hina, poligami menjadi subur, sebaliknya pada masyarakat memandang kedudukan dan derajat perempuan

¹⁶ Siti Musdah Mulia, *Islam Menggugat Poligami*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2004. Hal 44

terhormat, poligami pun berkurang. Jadi, perkembangan poligami mengalami pasang surut mengikuti tinggi-rendahnya kedudukan dan derajat perempuan di mata masyarakat.

Ketika Islam datang, kebiasaan poligami itu tidak serta merta dihapuskan. Namun, setelah ayat yang menyinggung soal poligami diwahyukan, Nabi lalu melakukan perubahan yang radikal sesuai dengan petunjuk kandungan ayat. Perubahan mendasar yang dilakukan Nabi berkaitan dengan dua hal.

Pertama, membatasi bilangan istri hanya sampai empat. Sejumlah riwayat memaparkan pembatasan poligami tersebut di antaranya riwayat dari Naufal ibn Muawiyah. Ia berkata: “Ketika aku masuk Islam, aku memiliki lima oran istri. Rosulullah berkata: “Ceraikanlah yang satu dan pertahankan yang empat. Pada riwayat lain Qais ibn Tsabit berkata: “Ketika masuk Islam aku mempunyai delapan istri. Aku menyampaikan itu kepada Rosul dan beliau berkata: “pilih dari mereka empat orang.” Riwayat serupa dari Ghailan ibn Salamah Al-Tsaqafi menjelaskan bahwa dirinya punya sepuluh orang istri, lalu Rosul bersabda: “pilih empat orang dan ceraikan yang lainnya.”

Kedua, menetapkan syarat bagi seseorang yang ingin berpolgami, yaitu harus berlaku adil. Sebelumnya, poligami itu tidak mengenal syarat apapun termasuk keadilan. Akibatnya, poligami banyak membawa kesengsaraan dan penderitaan bagi kaum perempuan, karena para suami yang berpoligami tidak terikat dengan keharusan berlaku adil. Islam memperketat syarat poligami sedemikian rupa hingga kaum laki-laki tidak boleh lagi semena-mena terhadap istri

mereka seperti sedia kala.¹⁷ Dengan demikian, terlihat bahwa praktek poligami pada masa Islam sangat berbeda dengan praktek poligami sebelumnya.

1.4 Sejarah Perkembangan HAM

Lahirnya HAM dimulai dengan lahirnya Magna Charta. Ide untuk merumuskan dalam suatu naskah internasional berangkat dari kondisi perang dunia yang melibatkan banyak pihak di dunia ini, dimana hak asasi manusia pada saat itu terinjak-injak.

Perang dunia ke I dan ke II telah merevitalisasi HAM menjadi wacana dunia dengan dideklarasikannya *Universal Declaration of Human Right* (pernyataan sedunia tentang HAM) pada tanggal 10 Desember 1948 oleh negara-negara yang tergabung dalam PBB. Sebelum adanya deklarasi tersebut, sebenarnya telah lahir beberapa naskah HAM yang mendahuluinya, yang bersifat universal dan asasi. Naskah-naskah tersebut sebagai berikut:¹⁸

a. Magna Charta (Piagam Agung 1215).

Suatu dokumen yang mencatat beberapa hak yang diberikan oleh raja John dari Inggris kepada beberapa bangsawan bawahannya atas tuntutan mereka. Naskah ini sekaligus membatasi hak raja di Inggris.

b. Bill of Right (Undnag-Undang Hak 1689)

Suatu UU yang diterima parlemen Inggris, yang merupakan perlawanan terhadap raja James III dalam suatu revolusi yang dikenal dengan istilah *The*

¹⁷ Siti Musdah Mulia, *Islam Menggugat Poligami*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2004. Hal 48

¹⁸ Muhtas Majda El., *Dimensi Dimensi HAM*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2008, Hal 30

Glorious Revolution of 1688 Declaration des Droit de l'home et ducitoyen (pernyataan hak-hak manusia dan warga negara 1789). Suatu naskah yang dicetuskan pada permulaan revolusi Perancis sebagai perlawanan terhadap rezim lama.

c. Bill of Right (Undang-Undang Hak)

Suatu naskah yang disusun oleh rakyat Amerika pada tahun 1769, dan kemudian menjadi bagian dari UUD 1891.

Apabila dilihat dari perspektif substansi yang diperjuangkan, sejarah perkembangan HAM di dunia dikategorikan kedalam empat generasi.

Generasi pertama berpandangan bahwa substansi HAM berpusat pada aspek hukum dan politik. Pandangan ini merupakan reaksi keras terhadap kehidupan kenegaraan yang totaliter dan fasis yang mewarnai tahun-tahun sebelum Perang Dunia II. Oleh karena itu muncul keinginan menciptakan tertib hukum yang baru. Sehingga seperangkat hukum yang disepakati sarat dengan hak-hak yuridis, seperti hak untuk hidup, hak tidak menjadi budak, hak tidak disiksa, hak kesamaan dalam hukum, praduga tak bersalah dan sebagainya.

Generasi kedua memperluas pada aspek hak sosial, ekonomi, politik dan budaya. Jadi substansi dari HAM harus secara eksplisit merumuskan juga hak-hak sosial, ekonomi, politik, dan budaya; dan tidak sekedar hak yuridis.

Generasi ketiga mengembangkan adanya kesatuan antara hak ekonomi, sosial budaya, politik dan hukum dalam satu wadah yang disebut hak pembangunan. Kondisi ini muncul sebagai reaksi atas ketidak seimbangan dalam kehidupan bermasyarakat, dimana berbagai aspek lain diprioritaskan dan aspek hukum diabaikan.

Generasi keempat mengukuhkan keharusan imperatif dari negara untuk¹⁹ memenuhi hak asasi rakyatnya. Artinya urusan hak asasi bukan urusan orang per orang, justru merupakan tugas negara. Generasi ini dipelopori negara-negara Asia yang pada tahun 1983 melahirkan deklarasi hak-hak rakyat yang disebut “*Declaration of the Basic Duties of Asian People*“. Deklarasi ini lebih menekankan pada persoalan-persoalan kewajiban asasi bukan lagi hak asasi. Karena kata kewajiban mengandung pengertian keharusan akan pemenuhan, sementara kata hak baru sebatas perjuangan untuk memenuhi hak.

Sedangkan sejarah perkembangan HAM di Indonesia dimulai Sejak awal perjuangan kemerdekaan Indonesia, sudah menuntut dihormatinya HAM. Sebagai seperti “Kebangkitan Nasional 20 Mei 1908” menunjukkan kebangkitan bangsa Indonesia untuk membebaskan diri dari penjajahan bangsa lain.

Sumpah Pemuda 28 Oktober 1928, memperlihatkan Bangsa Indonesia menyadari haknya sebagai satu bangsa yang bertanah air satu, dan menjunjung satu bahasa persatuan Indonesia. Selanjutnya “Proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945” yang diikuti dengan penetapan UUD 1945; dalam pembukaannya mengamanatkan “Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu adalah hak segala bangsa. Oleh karena itu penjajahan diatas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan”.

Pada sejarah ketatanegaraan RI, rumusan HAM secara eksplisit dicantumkan dalam UUD RIS, UUDS, maupun UUD 1945 hasil amandemen²⁰. Pada pelaksanaan sidang umum MPRS tahun 1966 telah ditetapkan Tap.MPRS

¹⁹ Undang-Undang Dasar 1945

²⁰ Ubaedillah Rozak Abdul, *Pendidikan kewarganegaraan*, Jakarta : ICE UIN Jakarta, 2009, Hal 45

No.XIV/ MPRS/1966 tentang pembentukan panitia *ad hoc* untuk menyiapkan rancangan Piagam HAM dan Hak serta Kewajiban warga negara. Hasil rancangan panitia ad.Hoc tersebut pada sidang umum MPRS 1968 tidak dibahas, karena lebih mengutamakan membahas masalah mendesak yang berkaitan dengan rehabilitasi dan konsolidasi nasional setelah terjadi tragedi nasional pemberontakan G 30 S/PKI.²¹

Selanjutnya pada tahun 1993, berdasarkan Kepres No. 50 tahun 1993 dibentuklah Komnas HAM. Ketika Sidang Umum MPR RI tahun 1968 perumusan tentang HAM secara rinci telah tercantum dalam GBHN. Selanjutnya tahun 1999 lahir UU HAM no.39 tahun 1999. Sementara itu amandemen UUD 1945 yang kedua tahun 2000, rumus HAM secara eksplisit tertuang dalam UUD 1945 tepat di BAB X A, pasal 28A sampai 28J.

1.5 Perkawinan

1.5.1 Pengertian Perkawinan

Perkawinan merupakan suatu ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga atau rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.²² Perkawinan dikatakan sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaan itu.²³ Kemudian, perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku²⁴ di Indonesia.

²¹ Muhtas Majda El., *Dimensi Dimensi HAM*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2008, Hal 37

²² Undang-Undang No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Pasal 1

²³ Undang-Undang No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Pasal 2 ayat 1

²⁴ Undang-Undang No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Pasal 2 ayat 2

Perkawinan dalam bahasa arab yaitu *nakaha* yang mempunyai arti mengumpulkan, saling memasukkan dan digunakan untuk arti bersetubuh (*wathi*). Nikah menurut arti sesungguhnya adalah hubungan seksualitas, tetapi menurut arti majazi atau secara hukum adalah akad (perjanjian) yang menjadikan halal hubungan sesksualitas sebagai suami istri antara seorang pria dengan seorang wanita.²⁵

Beberapa penulis menyebutkan pernikahan dengan kata perkawinan. Dalam bahasa Indonesia, “perkawinan” berasal dari kata “kawin” menurut bahasa, artinya membentuk keluarga dengan lawan jenis, melakukan hubungan kelamin dan bersetubuh, istilah “kawin” digunakan secara umum, tumbuhan, hewan, manusia, dan menunjukkan proses generatif secara alami. Sedangkan, nikah hanya digunakan pada manusia karena mengandung keabsahan secara hukum nasional, adat istiadat, dan terutama menurut agama.

Makna nikah adalah akad atau ikatan, karena dalam suatu proses pernikahan terdapat ijab (pernyataan penyerahan dari pihak perempuan) dan Kabul (pernyataan menerima dari pihak laki-laki). Selain itu, nikah bisa juga diartikan sebagai bersetubuh.²⁶

Perkawinan merupakan suatu perjanjian antara seorang laki-laki dengan seorang wanita untuk membentuk keluarga sakinah mawaddah warahmah dan adanya perjanjian yang sangat kuat (*miitsaaghon ghalidzhan*).²⁷ Definisi itu memperjelas pengertian bahwa perkawinan adalah perjanjian yang mengandung adanya kemauan bebas antara dua pihak yang saling berjanji, berdasarkan prinsip

²⁵ Ramulyo, Mohd Udris, *Hukum Perkawinan Islam*, (Jakarta: PT. Bumi Aksara. 2002) Hlm. 1

²⁶ Tihami dan Sohari Sahrani, *Fikih Munakahat* (Kajian Fiqih Nikah Lengkap), PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014. Hlm. 7

²⁷ QS. Al-Baqarah ayat 21

suka sama suka tanpa asanya suatu paksaan. Oleh karena itu, baik pihak laki-laki maupun pihak wanita yang mengikat janji dalam perkawinan mempunyai kebebasan penuh untuk menyatakan, apakah mereka bersedia atau tidak. Perjanjian itu dinyatakan dalam bentuk ijab dan qabul yang harus diucapkan dalam satu majelis, baik langsung oleh mereka yang bersangkutan, yakni calon suami dan calon istri, jika kedua-duanya sepenuhnya berhak atas dirinya menurut hukum atau oleh mereka yang dikuasakan untuk itu. Kalau tidak demikian, seperti dalam keadaan tidak waras atau masih berada di bawah umur, mereka dapat bertindak wali-wali mereka yang sah.²⁸

Secara etimologis, perkawinan adalah pencampuran, penyelarasan, atau ikatan. Jika dikatakan, bahwa sesuatu dinikahkan dengan sesuatu yang lain maka berarti keduanya saling dikaitkan. Allah SWT berfirman dalam QS. Ad Dhukhan ayat 54 yang artinya “Demikianlah dan kami kawinkan mereka dengan bidadari.”²⁹

Kata “kawin” juga sering digunakan untuk mengungkapkan arti perkawinan. Dalam Al Quran juga banyak menggunakan kata tersebut daripada kata zawaj. Allah SWT berfirman dalam QS. Al-Baqarah ayat 235 yang artinya “Dan janganlah kamu berazam (bertetap hati) untuk berakad nikah, sebelum habis idahnya. Dan ketahuilah bahwasannya Allah mengetahui apa yang ada dalam hatimu maka takutlah kepadanya dan ketahuilah bahwa Allah Maha pengampun lagi Maha Penyantun.”

Nikah secara etimologis digunakan untuk mengungkapkan arti persetubuhan, akad, dan pelukan. Contoh penggunaannya pada persetubuhan

²⁸ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Munakahat 1*, Pustaka Setia, Bandung, 2009. Hlm. 18.

²⁹ Abdul Majid Mahmud Mathlub, *Panduan Hukum Keluarga Sakinah*, Intermedia, Solo, 2005. Hlm. 1.

adalah pada sabda Rasulullah SAW., Aku dilahirkan dari hasil pernikahan, bukan dari hasil pelacuran, yakni dari persetubuhan yang halal, bukan yang haram.³⁰

Nikah adalah salah satu asas pokok hidup yang paling utama dalam pergaulan atau masyarakat yang sempurna. Pernikahan itu bukan saja merupakan satu jalan yang amat mulia untuk mengatur kehidupan rumah tangga dan keturunan, tetapi juga dapat dipandang sebagai jalan menuju pintu perkenalan antara suatu kaum dengan kaum lain, dan perkenalan itu akan menjadi jalan untuk menyampaikan pertolongan antara satu dengan yang lainnya.

Sebenarnya pertalian nikah adalah pertalian yang seteguh-teguhnya dalam hidup dan kehidupan manusia, bukan saja antara suami istri dan keturunannya, melainkan antara dua keluarga. Baiknya pergaulan antara si istri dengan suaminya, kasih mengasihi, akan berpindahlah kebaikan itu kepada semua keluarga dari kedua belah pihaknya, sehingga mereka menjadi satu dalam segala urusan bertolong-tolongan sesamanya dalam menjalankan kebaikan dan mencegah segala kejahatan. Selain itu, dengan pernikahan seseorang akan terpelihara dari kebinasaan hawa nafsunya.³¹

1.5.2 Tujuan Perkawinan

Tujuan perkawinan menurut hukum Islam terdiri dari: 1. Berbakti kepada Allah; 2. Memenuhi atau mencukupkan kodrat hidup manusia yang telah menjadi hukum bahwa antara pria dan wanita saling membutuhkan; 3. Mempertahankan keturunan umat manusia; 4. Melanjutkan perkembangan dan ketentraman hidup rohaniah antara pria dan wanita; 5. Mendekatkan dan saling menimbulkan pengertian antar golongan manusia untuk men jaga keselamatan hidup.

³⁰ Abdul Majid Mahmud Mathlub, *Panduan Hukum Keluarga Sakinah*, Intermedia, Solo, 2005. Hlm. 2

³¹ Sulaiman Rasjid, *Fiqh Islam*, Sinar Baru Algensindo, Bandung, 2010. Hlm. 374

Kelima tujuan perkawinan ini didasarkan QS. Ar-Ruum ayat 21 yang menyatakan bahwa “Ia jadikan bagi kamu dari jenis kamu, jodoh-jodoh yang kamu bersenang-senang kepadanya, dan ia jadikan di antara kamu percintaan dan kasih sayang sesungguhnya hal itu menjadi bukti bagi mereka yang berfikir”.³²

Manfaat terbesar dalam pernikahan ialah menjaga dan memelihara perempuan yang bersifat lemah dari kebinasaan, perempuan dalam sejarah digambarkan sebagai makhluk yang sekedar menjadi pemuas hawa nafsu kaum laki-laki. Perkawinan adalah pranata yang menyebabkan seorang perempuan mendapatkan perlindungan dari suaminya. Keperluan hidupnya wajib ditanggung oleh suaminya, pernikahan juga berguna untuk memelihara kerukunan anak cucu (keturunan), sebab kalau tidak dengan nikah, anak yang dilahirkan tidak diketahui siapa yang akan mengurusnya dan siapa yang bertanggung jawab menjaga dan mendidiknya. Nikah juga dipandang sebagai kemaslahatan umum, sebab kalau tidak ada pernikahan, manusia akan mengikuti hawa nafsunya sebagaimana layaknya binatang, sehingga sifat itu akan timbul perselisihan, bencana, dan permusuhan antara sesama manusia. Tujuan pernikahan yang sejati dalam Islam adalah pembinaan akhlak manusia dan memanusiakan manusia sehingga hubungan yang terjadi antara dua gender yang berbeda dapat membangun kehidupan baru secara sosial dan kultural. Hubungan dalam bangunan tersebut adalah kehidupan rumah tangga dan terbentuknya generasi keturunan manusia yang memberikan kemaslahatan bagi masa depan masyarakat dan Negara.³³

³² Abdul Djamali, *Hukum Islam (Berdasarkan Ketentuan Kurikulum Konsorsium Ilmu Hukum)*, Masdar Maju, Bandung, 2002. Hlm. 79 - 80

³³ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Munakahat 1*, Pustaka Setia, Bandung, 2009. Hlm. 19 – 20

Adapun pentingnya perkawinan bagi kehidupan manusia, khususnya bagi orang Islam adalah sebagai berikut:³⁴

1. Melakukan perkawinan yang sah dapat terlaksana pergaulan hidup manusia baik secara individual maupun kelompok antara pria dan wanita secara terhormat dan halal, sesuai dengan kedudukan manusia sebagai makhluk yang terhormat di antara makhluk-makhluk tuhan lainnya;
2. Melaksanakan perkawinan dapat terbentuk satu rumah tangga di mana kehidupan dalam rumah tangga dapat terlaksana secara damai dan tenteram serta kekal dengan disertai rasa kasih sayang antara suami istri;
3. Melaksanakan perkawinan yang sah, dapat diharapkan memperoleh keturunan yang sah dalam masyarakat sehingga kelangsungan hidup dalam rumah tangga dan keturunannya dapat berlangsung terus secara jelas dan bersih;
4. Terjadinya perkawinan maka timbullah sebuah keluarga yang merupakan inti dari pada hidup bermasyarakat, sehingga dapat diharapkan timbulnya suatu kehidupan masyarakat yang teratur dan berada dalam suasana damai; dan
5. Melaksanakan perkawinan dengan mengikuti ketentuan-ketentuan yang telah diatur dalam AlQur'an dan Sunnah Rasul, adalah merupakan salah satu ibadah bagi orang Islam.

³⁴ Soemiyati, *Hukum Perkawinan Islam dan Undang-Undang Perkawinan (Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan)*, Liberty, Yogyakarta, 1997. Hlm. 4.

BAB III

HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Politik Hukum Pengaturan Perkawinan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

Rancangan Undang-Undang tentang Perkawinan ini disetujui oleh para fraksi yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat pada tanggal 22 Desember 1974 untuk menjadi Undang-Undang.

3.1.1 Pandangan Umum Fraksi Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia dalam Penyusunan Rancangan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

a. Fraksi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI)

Berikut penyampaian pandangan umum dari Fraksi ABRI yang disampaikan oleh jurubicara M. J. Irawan:¹

Yang terhormat

- Saudara ketua sidang Dewan Perwakilan Rakyat
- Saudara-saudara Menteri Kehakiman dan Menteri Agama selaku wakil Pemerintah
- Saudara-saudara Anggota Dewan Perwakilan Rakyat serta
- Sidang Pleno yang mulia

Assalaamu'alaikum, Wr. Wb.,

"Semoga Allah melimpahkan keselamatan, rahmat serta berkah-Nya kepada yang sidang mulia ini". Amien

Terlebih dahulu kami panjatkan puji syukur kepada Allah SWT ats Ridho-Nya, bahwasanya Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia pada hari ini dapat melangsungkan sidangnya yang teramat penting.

¹ Risalah Resmi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) Persidangan II Rapat Pleno terbuka ke-14, Hari Sabtu (22/12/1973), Jam Panggilan 09.00, Acara (1) Pembacaan Tingkat IV (Pengesahan) RUNDANG-UNDANG tentang Perkawinan dan (2). Pidato Penutupan Masa Persidangan ke-II Tahun sidang 1073-1974, Sidang dipimpin oleh S. Domopranoto; Drs. Sumiskum; J. Naro, SH., MH; dan Isnaini, Sekretaris rapat pleno antara lain Sri Hardiman, SH; Sumardi; Bambang Irawan SH; dan Ny. Dra. Harjanto, peserta yang hadir sebanyak 375 anggota dari 460 anggota sidang ditambah dengan peserta dari pihak pemerintah yaitu menteri Agama (Prof. Dr. A. Mukthi Ali) dan Menteri Kehakiman (Prof. Umar Seno Adji, SH).

Saudara-saudara sekalian yang terhormat

Benar sekali, hari ini adalah hari yang amat penting

Apa yang akan diputuskan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia pada hari ini akan memberikan pengaruh yang besar dalam seluruh kehidupan berumah tangga dari masyarakat yang bertempat tinggal di Indonesia ini.

Berbilang hari, pekan dan bulan telah lewat, semenjak pemerintah menyerahkan Rancangan Undang-Undang tentang Perkawinan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk dibahas dan dimusyawarahkan.

Alhamdulillah, kita sekarang sudah berada dalam jarak datar pada garis akhir perjalanan kita. Sungguh nyata jauh perjalanan pembahasan Rancangan Undang-Undang ini dengan melalui garis-garis penuh liku dengan ibarat masuk keluar semak penuh duri dan kadang-kadang kita ditempatkan dalam keadaan seolah-olah berada di hutan belukar, tanpa kemampuan melihat pohon-pohonnya yang berada di dalamnya. Akan tetapi Tuhan yang Maha Esa selalu membimbing kita menuju ke arah tujuan yang telah menjadi harapan kita bersama. Perjalanan itu akan segera berakhir, perjalanan yang telah meminta kepada kita segala tenaga, pikiran, kesabaran, bahkan segala kemampuan yang ada pada kita sekalian.

Sidang yang kami muliakan

Menurut hemat kami Fraksi ABRI dalam usaha ikut serta memberi bentuk, isi, dan jiwa dari Rancangan Undang-Undang tentang Perkawinan ini, telah mendaya gunakan semaksimal mungkin rasa keprihatinan, kejujuran, dan keseimbangan dalam mempergunakan akal sehat, perasaan, maupun keyakinannya. Dengan bersikap demikian selalu dapat diusahakan untuk menghindarkan diri dari kecenderungan untuk bertindak maupun dari cara berfikir yang tidak menguntungkan pada penyusunan, penuangan isi, jiwa, dan tujuan dari Rancangan Undang-Undang itu sendiri.

Saudara-saudara sekalian yang terhormat

Sepanjang pembahasan, kami melihat kelebihan-kelebihan sikap yang arif bijaksanadari semua pihak. Apa yang kami maksudkan dengan itu? Yang kami maksudkan ialah, sikap pandai menahan diri dan bersabar dalam menghadapi keadaan yang tegang, bagaimanapun juga sikap yang demikian ini patut dipuji.

Apabila kita sejenak menengok ke belakang, sepanjang perjalanan yang telah kita tempuh itu, maka ternyata, bahwa telah kita bersama menikmati suasana yang sama, penuh mengandung cita-cita dan kemauan seia dan senada pula. Yaitu keinginan untuk memiliki suatu Undang-Undang tentang Perkawinan yang bersifat Nasional.

Sesuai dengan pendapat Fraksi ABRI yang telah dikemukakan melalui pandangan umumnya, maka adanya perbedaan-perbedaan pernyataan dan pendapat yang diajukan dalam forum pembahasan suatu Rancangan Undang-Undang tentang Perkawinan baik antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah maupun antara Fraksi-fraksi dalam Dewan Perwakilan Rakyat sendiri, adalah suatu hal yang

biasa. Tetapi hal semacam itu tidak seyogyanya dikembangkan menjadi pertentangan-pertentangan tanpa titik pertemuan dan penyesuaian karena terbawa oleh kesenangan akan pertentangan, bahkan sebaliknya dapat dituntaskan menjadi sarana pemupukan kerukunan dan kesetiaan Nasional.

Sidang yang kami muliakan

Kini Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia berada diambang pintu pengambilan sikap terhadap rancangan Undang-Undang tentang Perkawinan yang telah mengalami proses penggarapan bersama dengan dijiwai hikmah musyawarah.

Dalam menempatkan luas pemandangan masing-masing fihak selama pembahasan, ternyata kita dapat menanggalkan sempit budi sempit fikiran. Kemauan untuk bermusyawarah, kepercayaan dan ketulusan hati satu sama lain, ternyata dapat menjebatani segala perbedaan pendapat antara semua fihak yang berkepentingan.

Manakala nanti, apa yang kita angankan akan terjadi dan apa yang akan terjadi memang pernah kira rancangan, maka segala sesuatu itu memungkinkan apa yang tidak mungkin dimasa lampau.

Maka maha besarlah Tuhan yang selalu melindungi dan menuntun kita dalam segala kesulitan-kesulitan, terutama sepanjang pembahasan Rancangan Undang-Undang ini.

Sesudah berkali-kali ditanggihkan saja semenjak Proklamasi kemerdekaan 1945, Rancangan Undang-Undang yang telah kita usahakan bersama agar mempunyai bentuk dan bobot yang dapat menampung keinginan-keinginan dan aspirasi semua fihak, akan menjadi suatu kreasi manusia budaya Indonesia dewasa ini, suatu karya yang dipersembahkan kepada rakyatnya.

Membahas dan menggarap Rancangan Undang-Undang tentang Perkawinan ini, bukan ibarat usaha bongkar pasang serampangan terhadap sesuatu yang kemudian ingin ditinggalkan dalam keadaan terbengkalai, karena kehilangan jejak dan kekusutan jalur benang-benangnya.

Jauh lebih baik daripada itu, kegiatan pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Perkawinan ini ternyata merupakan penempaan dan pemahatan alur dan alur kepribadian bangsa Indonesia pada dinding-dinding kebudayaan Pancasila.

Kita ingin memupuk kebudayaan bangsa, kita sedia membuka pintu terhadap gagasan-gagasan yang maju dan berfaedah seirama dengan derap langkah ilmu pengetahuan dan teknologi, akan tetapi kita tidak menginginkan kemajuan-kemajuan yang dapat merugikan kepribadian kita sendiri.

Saudara-saudara sekalian yang terhormat

Semula oleh Fraksi ABRI dibayangkan akan adanya kemacetan yang berlarut-larut, ternyata bayangan tadi menjadi pudar karena kehangatan semangat penuh pengertian, kejembaran dada dan rasa tanggungjawab terhadap bangsa dan negara dari semua fihak.

Di dalam rangsa ucapan rangkaian kata-kata ini pula, Fraksi ABRI menyampaika penghargaan dan terima kasih sebesar-besarnya kepada

pemerintah atas jawabannya terhadap pandangan umum Fraksi ABRI. Jawaban yang disampaikan melalui juru bicaranya, ialah Saudara Menteri Agama pada tanggal 27 September 1973 yang lalu.

Jawaban pemerintah yang panjang lebar serta berisi kejelasan-kejelasan, cukup memberikan pengertian, terhadap segala sesuatu yang masih diragukan. Jawaban pemerintah tersebut pada keseluruhannya telah memberikan tanggapan positif terhadap masalah-masalah dan pertanyaan-pertanyaan yang dikandung oleh pandangan-pandangan umum Fraksi masing-masing. Pengertian yang tersirat dalam kata-kata jawaban pemerintah tersebut telah dapat memberikan kelegaan dan pengendapan pada emosi masing-masing dan membuka pintu jalan menuju pembahasan yang lebih melancar dan seksama, mengarah kepada penyesuaian pengertian dan pertemuan faham semua pihak.

Sidang pleno Dewan Perwakilan Rakyat yang mulia

Kiranya tidak ayallah bagi Fraksi ABRI, bahwa kata pendapat akhir dari Fraksi kami terhadap Rancangan Undang-Undang Perkawinan ini, pendapat mana yang sedang kami sampaikan dari mimbar ini secara keseluruhannya merupakan pantulan dari jiwa dan sikap Fraksi ABRI, sikap yang sadar terhadap tempat dasar dimana kami harus berpijak dan terhadap arah jurusan dan tujuan kemana kita harus melangkah. Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Garis-Garis Besar Haluan Negara cukup memberikan bimbingan kepada Fraksi ABRI untuk menentukan arah geraknya.

Demokrasi Pancasila yang kita hayati tidak mencari untuk menghasilkan kemenangan suatu golongan atau kekalahan golongan lain, akan tetapi yang hanya menghasilkan pelipat-gandaan secara maksimal dari fikiran-fikiran baik, cara-cara baik. Dan kemajuan positif untuk rakyat secara keseluruhan. Hanya bangsa Indonesia yang bersatu padulah yang akan muncul sebagai pemenang tunggal. Untuk kesekian kalinya kita menyelesaikan Demokrasi Pancasila dapat menempatkan diri pada pentas yang menentukan. Siapakah yang dengan hati jujur dapat memungkinkin kelebihan Demokrasi Pancasila ini? Mari kira camkan bersama arti kejadian-kejadian ini dalam sejarah Bangsa Indonesia.

Sidang pleno yang kami muliakan

Bagaimanakah sekarang mengenai Rancangan Undang-Undang-nya itu sendiri? Rancangan Undang-Undang yang disampaikan oleh pemerintah, setelah mendapat sorotan oleh Fraksi melalui pandangan umum masing-masing dan setelah melakukan penggodokan dan penggarapan dengan menggunakan bermacam cara, pada akhirnya memang memerlukan perubahan ataupun penambahan yang bersifat penyempurnaan-penyempurnaan, sehingga berubah menjadi Rancangan Undang-Undang yang dapat menampung harapan dan keinginan yang ber-Bhineka Tunggal Ika. Fraksi kami, saudara-saudara sekalian yang terhormat, tanpa ragu-ragu dapat menyatakan, bahwa Rancangan Undang-Undang ini menyerap di dalamnya ketentuan-ketentuan hukum agama-agama dan kepercayaan-

kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa yang terdapat di bumi Indoensia ini.

Sidang yang mulia

Selanjutnya, apakah Rancangan Undang-Undang ini mampu mewujudkan peningkatan martabat kaum wanita dalam kehidupan berkeluarga dan berumah tangga, sebagaimana telah bertahun-tahun diidam-idamkan oleh kaumnya?

Mungkin bahwa kaum wanita belum begitu merasa puas terhadap hasil yang dicapai oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indoensia sekarang ini. Akan tetapi, marilah Fraksi ABRI mengajak kaum wanita untuk bersama mendaya gunakan kewibaaan pasal-pasal yang tertulis di dalamnya, demi tercapainya peningkatan martabatnya.

Bertepatan dengan detik-detik yang bersejarah ini, justru Fraksi ABRI ingin menyampaikan selamat dan bahagia kepada para kaum Ibu pada umumnya, yang juga pada hari ini memperingati dan merayakan hari Ibu.

Menurut hemat kami, Rancangan Undang-Undang tentang Perkawinan yang telah disempurnakan ini, dapat membawa perbaikan kedudukan dan martabat wanita dalam melaksanakan fungsinya disamping suami, menegakkan dan membina rumah tangga yang tenteram dan sejahtera maupun melaksanakan kewajiban-kewajiban sosial di dalam pergaulan kehidupan masyarakat.

Peningkatan martabat kaum wanita Indonesia diharapkan akan dapatnya menyebarkan kehangatan pengaruhnya pada lingkungan sekitarnya dan menunjang pada peningkatan nilai-nilai kebudayaan Bangsa Indonesia. Kemajuan bagi kaum wanita Indonesia berjalan terus dan tidak ada yang dapat menghalang-halangi.

Saudara-saudara sekalian yang kami hormati

Menurut hemat kami, ada saja kemungkinan terjadinya kegoncangan-kegoncangan yang dapat menjurus kepada keretakan rumah tangga dan perceraian atau kecenderungan untuk berpoligami daripada yang berkepentingan. Maka jika kita bersama meneliti Rancangan Undang-Undang ini, didapatlah usaha-usaha pemagararan-pemagaran dan pembendungan, meskipun tidak secara ketat terhadap ekses kearah itu, yang berarti lebih memberikan kemantapan pengamanan dan pengayoman terhadap keselamatan perkawinan, yang ingin kita tempatkan pada kedudukan sesuai dengan martabat dan cita-cita moral luhur dari bangsa Indonesia.

Di dalam tiap perkawinan dan kehidupan berumah tangga kami memahami adanya dua masalah utama yang selalu dapat memuaskan pihak isteri, yaitu dimadu dan diceraikan. Jika kita meneliti lebih lanjut Rancangan Undang-Undang ini sudah memuat ketentuan-ketentuan yang mempersulit pelaksanaan kedua masalah itu.

Dalam seorang suami cenderung akan beristeri lebih dari pada seorang, maka hal ini tidak dapat dilaksanakan menurut sekehendak hatinya saja, karena Rancangan Undang-Undang ini memuat ketentuan-ketentuan antara lain kewajiban adanya persetujuan pihak isteri dengan keputusan pengadilan. Dalam hal perceraian, maka

Rancangan Undang-Undang ini memuat ketentuan-ketentuan pembatasan, sehingga suami tidak dapat menceraikannya begitu saja, antara lain bahwa suatu perceraian harus memenuhi syarat-syarat tertentu dengan keputusan pengadilan. Selain itu ditentukan kewajiban suami untuk menjamin bekas isteri dan anak-anaknya demi kelangsungan kesejahteraan penghidupannya. Sehubungan dengan masalah ini maka pengadilan dapat menentukan dan mengaturnya. Disamping itu isteri menerima bagian tertentu daripada harta bersama.

Dengan dicantumkannya sarana-sarana perlindungan terhadap kelangsungan kehidupan berumah tangga, maka secara langsung maupun tidak langsung akan dapat dihindari jatuhnya malapetaka yang mungkin menimpa seluruh keluarga. Adalah sudah sewajarnya bahwa negara harus melaksanakan haknya untuk mengatur segala sesuatu yang bertautan dengan kesejahteraan warga melalui suatu Undang-Undang yang dapat memberikan kepastian kepada semua pihak yang berkepentingan.

Sidang pleno Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, yang mulia

Sekian lama Fraksi ABRI mengikuti dengan cara seksama pembahasan, pengolahan dan pengembangan dari Rancangan Undang-Undang tentang Perkawinan yang disampaikan oleh Pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, maka Fraksi kami dapat mengambil kesimpulan, bahwa hasil pembahasan dan penyempurnaan tersebut merupakan hasil yang maksimal yang dapat dicapai oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia pada dewasa ini.

Kesimpulannya kami menutup mata terhadap belum adanya kepuasan sepenuhnya dari semua pihak.

Dengan berdasarkan pengertian-pengertian yang telah kami uraikan terlebih dahulu, maka Fraksi ABRI menyatakan dengan segala kejujuran hati dan pengetahuan terhadap konsekwensi hak dan kewajiban yang dibawakan oleh suatu Undang-Undang:

- Bahwa hasil penyempurnaan dapat memenuhi harapan-harapan dari Fraksi ABRI dan lain-lain;
- Dapat menyetujui agar Rancangan Undang-Undang Perkawinan yang telah mengalami penyempurnaan, disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia guna dijadikan Undang-Undang.

Kemudian kepada pihak pemerintah kami harapkan dengan sangat, agar dapatnya di dalam waktu yang tidak berlalu lama disusun dan dikeluarkan peraturan-peraturan pelaksanaannya, agar segala sesuatu yang diinginkan bersama melalui pembentukan Undang-Undang tersebut dapat dinyatakan perwujudannya.

Bersama ini, Fraksi ABRI mengajak semua pihak untuk turut bertanggungjawab serta menunjang terlaksananya ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang tentang Perkawinan ini dalam masyarakat secara keseluruhan.

Yang terhormat

- Saudara ketua sidang Dewan Perwakilan Rakyat;
- Saudara-saudara Menteri Kehakiman dan Menteri Agama selaku wakil Pemerintah;
- Saudara-saudara Anggota Dewan Perwakilan Rakyat; serta
- Sidang Pleno yang mulia.

Akhir kata, Fraksi ABRI menyatakan penghargaan dan terima kasih sebesar-besarnya kepada semua pihak yang berkepentingan maupun yang bersangkutan yang telah mengambil bagian dan menunjang terhadap kelancaran penanganan Rancangan Undang-Undang tentang Perkawinan ini, sehingga dapat terselesaikan pada waktu yang telah kita inginkan.

Atas perhatian Saudara-saudara sekalian yang terhormat, kami haturkan banyak terima kasih.

Wassalamu'alaikum, Wr. Wb.

Pada beberapa bagian dalam pandangan umum fraksi ABRI, adanya RUU Perkawinan ini dapat membawa manfaat khususnya wanita dalam melaksanakan fungsinya sebagai seorang istri dalam membina keluarga yang tentram dan sejahtera, namun tidak dapat dipungkiri dalam membina keluarga ada kemungkinan perbedaan pendapat yang dapat menimbulkan keretakan rumah tangga, perceraian, dan poligami.

Adanya kemungkinan-kemungkinan tersebut, maka fraksi ABRI kembali menekankan bahwa untuk mencegah adanya kemungkinan-kemungkinan di atas, RUU Perkawinan memberikan jaminan dan pengayoman terhadap keselamatan perkawinan sesuai dengan martabat dan cita-cita moral luhur bangsa Indonesia.

Selain itu, ada dua masalah dalam kehidupan rumah tangga bagi seorang istri yaitu dimadu dan diceraikan, kaitannya dengan itu RUU Perkawinan sangat ketat, seorang suami tidak bias serta merta beristri lebih dari satu sesuai dengan kehendak hatinya melainkan harus memenuhi beberapa syarat yaitu seorang suami harus mendapatkan persetujuan dari pihak istri dengan keputusan pengadilan.

Dalam hal perceraian, fraksi ABRI berpendapat bahwa RUU Perkawinan ini sudah memuat ketentuan-ketentuan yang ketat pula, sehingga seorang suami tidak dapat melakukan perceraian sesuai kehendak hatinya, melainkan perceraian tersebut harus memenuhi beberapa syarat tertentu dengan keputusan pengadilan, selain itu juga suami menjamin kelangsungan hidup dan kesejahteraan mantan istri dan anak-anaknya serta istri menerima bagian tertentu dari pada harta bersama.

Adanya syarat-syarat tersebut diharapkan dapat mencegah adanya keretakan dalam rumah tangga, perceraian, serta poligami. Selain itu, dapat memberikan perlindungan terhadap kelangsungan kehidupan rumah tangga.

b. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia

Berikut penyampaian pandangan umum dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia yang disampaikan Ny. Sugianti-Salman, S.H.²

- Assalaamu'alaikum, Wr. Wb.:
- Saudara-saudara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat yang kami hormati;
 - Saudara-saudara Menteri yang mewakili pemerintah yang kami hormati;
 - Sidang Dewan Perwakilan Rakyat yang mulia.

Idjikanlah kami sebagai jurubicara dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia mengucapkan terima kasih yang sebaesar-besarnya kepada semua pihak bahwa hari ini kita bersidang dalam mana Fraksi kami diberi kesempatan untuk menyatakan pendapat terakhir mengenai suatu R.U.U tentang Perkawinan.

Pertama-tama kami, Fraksi Partai Demokrasi Indonesia ingin menyatakan penghargaan kepada pemerintah yang telah berusaha menjadikan suatu kenyataan lahirnya R.U.U tentang perkawinan, U.U mana belum pernah dimiliki oleh negara kita yang berdasarkan

²Risalah Resmi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) Persidangan II Rapat Pleno terbuka ke-14, Hari Sabtu (22/12/1973), Jam Panggilan 09.00, Acara (1) Pembacaan Tingkat IV (Pengesahan) RUNDANG-UNDANG tentang Perkawinan dan (2). Pidato Penutupan Masa Persidangan ke-II Tahun sidang 1073-1974, Sidang dipimpin oleh S. Domopranoto; Drs. Sumiskum; J. Naro, SH., MH; dan Isnaini, Sekretaris rapat pleno antara lain Sri Hardiman, SH; Sumardi; Bambang Irawan SH; dan Ny. Dra. Harjanto, peserta yang hadir sebanyak 375 anggota dari 460 anggota sidang ditambah dengan peserta dari pihak pemerintah yaitu menteri Agama (Prof. Dr. A. Mukthi Ali) dan Menteri Kehakiman (Prof. Umar Seno Adji, SH).

Pancasila sejak kelahirannya hingga saat ini. Dan terutama pula kepada semua fihak, ingin kami menyatakan terima kasih sebesar-besarnya baik pemerintah maupun tokoh-tokoh agama dan tokoh-tokoh masyarakat yang sesuai dengan appeal Fraksi kami dalam pandangan umum mengenai R.U.U ini untuk berusaha sejauh mungkin, menerima jalan keluar dengan sebaik-baiknya dari terwujudnya U.U tsb dan tetap terjadinya kesatuan dan persatuan bangsa serta stabilitas nasional dan stabilitas keamanan yang telah berhasil kita capai selama ini dengan jalan mengadakan pembicaraan-pembicaraan dengan tokoh-tokoh agama dan tokoh-tokoh masyarakat disamping kontak dengan pimpinan partai/fraksi sebagai sarana mencari rumusan-rumusan yang terbaik bagi selesainya perUUan ini.

Bagi fraksi kami yang penting adalah setiap permasalahan, terutama suatu R.U.U yang memuat materi yang cukup rumit dan sensitive karena juga menyentuh kaidah-kaidah hukum keagamaan, keyakinan dan kepercayaan bagi para pemeluknya, dapat ditangani secara rampung, artinya tingkat legislatif dan eksekutif, juga sekaligus rampung dikalangan masyarakat.

Sdr ketua dan sidang yang kami muliyakan

Tujuan dan jiwa daripada R.U.U tentang perkawinan yang persetujuan dan pengesahannya dimintakan oleh DPR nanti adalah, bahwa berdasarkan Pancasila disana sila pertama ialah ke-Tuhanan Yang Maha Esa, maka perkawinan mempunyai hubungan yang erat sekali dengan agama/kebonarian sehingga perkawinan bukan saja mempunyai unsur lahir/jasmani, tetapi unsur bathin/rokhani yang mempunyai peranan yang penting untuk dasar membentuk keluarga yang bahagia dan rapat hubungannya dengan keturunan-keturunannya.

Berdasar pengkal tolak tujuan perkawinan yang mulia ini, maka seperti kami kemukakan tadi, maka R.U.U ini musti memuat materi yang cukup rumit dan sensitive karena menyentuh pula kaidah-kaidah hukum keagamaan, keyakinan, dan kepercayaan para pemeluk-pemeluknya yang beraneka ragam yang berbhineka.

Kami memahami sepenuhnya bagaimana tidak mudahnya, bagaimana sangat sulitnya untuk menuangkan kebhinekaan ini dalam bentuk R.U.U yang dapat diterima sepenuhnya oleh semua fihak. Salah satu bab saja yang sangat menjadi perhatian Fraksi kami adalah yang tercantumnya di dalam R.U.U pasal 2 ayat (1) berikut penjelasannya yang berbunyi sbb:

Pasal 2 (1.). "Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu", dengan penjelasan sebagai berikut: "dengan perumusan pada pasal 2 ayat (1) ini, tidak ada perkawinan diluar hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu, sesuai dengan U.U.D 1945 yang dimaksud hukum masing-masing agamanya itu termasuk kepentingan perUUan yang berlaku bagi golongan agamanya dan kepercayaannya itu sepanjang tidak bertentangan atau tidak ditentukan lain dalam U.U ini."

Bagi Fraksi Partai Demokrasi Indonesia pasal 2 berikut penjelasannya tsb diatas kurang memberikan perasaan secure, perasaan aman, apabila tidak ada pasal-pasal dan penjelasan-penjelasan lainnya dalam R.U.U yang dalam keseluruhannya dapat memberikan perasaan secure.

Sehubungan dengan ini maka dalam Bab XIV ketentuan penutup pasal 66 bagi Fraksi kami adalah sangat penting. Pasal 66 ini berbunyi sebagai berikut: "Untuk perkawinan dan segala sesuatunya berhubungan dengan perkawinan berdasarkan atas Undang-Undang ini, maka dengan berlakunya Undang-Undang ini ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgelijk Wetboek), *ordonantie* Perkawinan Indonesia Kristen (Huwelijksordonantie Christen Indonesiers S. 1933 No. 74) Peraturan perkawinan campuran (Regeling op de gemengde Huwelijken S. 1893 No. 158), dan peraturan-peraturan lain yang mengatur tentang perkawinan sejauh telah diatur dalam Undang-Undang ini, dinyatakan tidak berlaku."

Demikian pula sangat penting penjelasan umum Punt 2 yang berbunyi sbb: Penjelasan Umum: Dewasa ini berlaku berbagai hukum perkawinan bagi berbagai golongan warga negara dan berbagai daerah seperti berikut:

- Bagi orang-orang Indonesia Asli yang beragama Islam berlaku hukum agama yang telah direvisi dalam hukum adat;
- Bagi orang-orang Indonesia Asli lainnya berlaku hukum adat;
- Bagi orang-orang Indonesia Asli yang beragama Kristen berlaku *Huwelijksordonantie Christen Indonesia* (S. 1933 No 74);
- Bagi orang-orang timur asing Cina dan warga negara Indonesia keturunan Cina berlaku ketentuan-ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dengan sedikit perubahan;
- Bagi orang-orang timur asing lainnya warga negara Indonesia keturunan Timur asing lainnya tersebut lainnya berlaku hukum adat mereka;
- Bagi orang-orang eropa dan warga negara Indonesia keturunan eropa yang disahkan dengan mereka berlaku Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Ini berarti bahwa keseluruhan yang termaktub dalam penjelasan umum Punt 2 tsb masih berlaku dan tidak dicabut.

Pengertian Fraksi kami diperkuat oleh penjelasan umum Punt 5 yang berbunyi sebagai berikut: "untuk menjamin kepastian hukum, maka perkawinan berikut segala sesuatu yang berhubungan dengan perkawinan yang terjadi sebelum Undang-Undang ini berlaku, yang dijelaskan menurut hukum yang telah ada adalah sah". Demikian pula apabila mengenai sesuatu hal Undang-Undang ini mengatur sendirinya berlaku ketentuan yang ada.

Sdr ketua dan sidang yang kami hormati

Sehubungan dengan perkawinan yang diatur dengan U.U ini maka ingin kami kemukakan adanya sedikit banyak kelegaan bagi kaum Ibu meskipun belum sepenuhnya memuaskan. Berpuluh-puluh tahun

kaum Ibu di Indonesia berjuang untuk melepaskan penderitaan yang dialami oleh kaum Ibu, penderitaan yang a.l terjadi dalam hubungan dengan perkawinan.

Lama kaum Ibu telah berjuang agar di Indonesia lahir sebuah U.U Perkawinan yang terutama melindungi dan memberi rasa aman bagi kaum Ibu, sebuah U.U yang dapat memberbaskan kaum Ibu dari penderitaan-penderitaan.

RUU ini bagi Fraksi kami merupakan sebuah langkah yang maju setapak, semoga akan diikuti dengan kemajuan-kemajuan berikutnya sesuai dengan tuntutan zaman dimana peranan negara semakin menonjol.

Sehubungan dengan ini Fraksi Partai Demokrasi Indonesia ingin minta perhatian kepada pemerintah dan pelaksana-pelaksana hukumnya sebagai pelaksana-pelaksana undang-undang tentang perkawinan ini mengenai a.l pasal 4 ayat (2) yang berbunyi sebagai berikut: pasal 4 (1) dalam hal seorang suami akan beristeri lebih dari seorang sebagaimana tsb dalam pasal 3 (2) undang-undang ini, maka ia wajib mengajukan permohonan kepada pengadilan daerah tempat tinggalnya; Pasal 4 (2) Pengadilan dimaksud di ayat (1) pasal ini hanya memberikan izin kepada seorang suami yang akan beristeri lebih dari seorang apabila calon isteri tidak dapat melahirkan keturunan.

Dalam rapat panitia kerja sebagai alat kelengkapan DPR yang dibentuk oleh DPR dengan wakil pemerintah cq. Menteri Kehakiman dan Menteri Agama telah dikemukakan tentang adanya kemungkinan, bahwa seorang suaminya yang mengakibatkan seorang isteri tidak dapat melahirkan keturunan.

Penjelasan wakil pemerintah dalam rapat antara panitia kerja dengan wakil pemerintah mengenai hal di atas merupakan notulen yang autentik yang akan menjadi pegangan bagi pelaksana-pelaksana hukum dalam mengenai persoalan-persoalan yang timbul a.l yang mengenai bab yang kami sebutkan di atas sehingga terjalin adanya keadilan. Selain itu Undang-Undang inipun memberi jaminan bagi kaum Ibu terhadap tindakan sewenang-wenang di dalam perceraian, ketentuan mengenai hal ini telah diatur dalam pasal 39 yo pasal 63 beserta penjelasannya.

Sdr ketua dan sidang yang kami muliakan

Fraksi kami, Fraksi Partai Demokrasi Indonesia mengharapkan dan yakin bahwa peraturan-peraturan pemerintah yang akan dikeluarkan sebagai pedoman pelaksana undang-undang tentang perkawinan ini akan merupakan pengejawatahan dari pada UUD 1945 dan Pancasila.

Berlandaskan pendapat Fraksi Partai Demokrasi Indonesia yang telah kami ketengahkan di muka, maka dengan ini Fraksi kami dapat menerima dan menyetujui undang-undang tentang perkawinan untuk disahkan menjadi Undang-Undang yang secara kebutuhan kini kaum Ibu sedang merayakan "HARI IBU".

Sebagai penutup atas nama Fraksi Partai Demokrasi Indonesia dengan ini mengucapkan Selamat Hari Ibu kepada para Ibu-Ibu dan sekaligus mengucapkan selamat Hari Natal bagi segenap Umat Kristen-Katolik dan Selamat Tahun Baru kepada seluruh Rakyat Indonesia.

Sekian Terima Kasih.

Menurut pandangan fraksi Demokrasi Indonesia pada penyampaian pandangan umum, fraksi partai Demokrasi Indonesia berharap kepada pemerintah untuk memberikan perhatian kepada pasal 3 (2) Undang-Undang Perkawinan, bahwa seorang suami jika ingin beristri lebih maka wajib memiliki ijin dari pengadilan setempat dengan dasar seorang istri tidak dapat melahirkan keturunan.

Hal ini perlu dilakukan oleh seorang suami agar adanya suatu penghormatan hak terhadap seorang wanita dan agar tidak berbuat sesuka hati tanpa mempertimbangkan faktor-faktor lain yang berkaitan dengan seorang istri dan keturunannya tersebut.

c. Fraksi Persatuan Pembangunan

Berikut penyampaian pandangan umum dari Fraksi Persatuan Pembangunan yang disampaikan KH. Moh Ali Jafi:³

Sdr Pimpinan, para anggota Dewan dan wakil Pemerintah yang kami hormati serta para hadirin wal hadirat yang kami mulyakan.

Atas berkat Rakhmat Allah yang maha kuasa dengan didorongkan niat dan keimanan yang luhur, supaya kesejahteraan umum dan ketertiban masyarakat lebih nyata wujudnya dalam kehidupan masyarakat Indonesia, maka sejak akhir bulan Agustus 1973 Dewan yang terhormat ini telah memulai membahas R.U.U tentang Perkawinan yang akan menjadi landasan bagi suatu perkawinan yang dinilai sebagai unit masyarakat terkecil yang menjadi sendi dasar dari susunan masyarakat dan pangkal tolak pembinaan bangsa.

³Risalah Resmi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) Persidangan II Rapat Pleno terbuka ke-14, Hari Sabtu (22/12/1973), Jam Panggilan 09.00, Acara (1) Pembacaan Tingkat IV (Pengesahan) RUNDANG-UNDANG tentang Perkawinan dan (2). Pidato Penutupan Masa Persidangan ke-II Tahun sidang 1073-1974, Sidang dipimpin oleh S. Domopranoto; Drs. Sumiskum; J. Naro, SH., MH; dan Isnaini, Sekretaris rapat pleno antara lain Sri Hardiman, SH; Sumardi; Bambang Irawan SH; dan Ny. Dra. Harjanto, peserta yang hadir sebanyak 375 anggota dari 460 anggota sidang ditambah dengan peserta dari pihak pemerintah yaitu menteri Agama (Prof. Dr. A. Mukthi Ali) dan Menteri Kehakiman (Prof. Umar Seno Adji, SH).

Karena arti dan peranan yang demikian tingginya maka wajarlah dan memang demikianlah kenyataannya seluruh lapisan masyarakat menyertai pemerintah dan Dewan yang terhormat ini berpartisipasi dengan caranya masing-masing memberikan perhatian dan sumbangan dalam rangka pembahasan R.U.U Perkawinan itu.

Perhatian dan sumbangan dari seluruh masyarakat Indonesia bermacam-macam dan beraneka warna bentuk dan sifatnya.

Selanjutnya dengan rasa syukur kehadiran Illahi atas segala Hidayat Taufiqnya tibalah kita sekarang pada saat yang bersejarah, saat Dewan yang terhormat ini akan melahirkan jabang bayi yang berwujud R.U.U Perkawinan. Alkhamdulillah kita persembahkan segenap puji kepada Allah bahwa kita akhirnya dapat menyelesaikan dan merampungkan sampai tuntas tugas berat itu dengan baik dan selamat tanpa ada gangguan yang berarti.

Fraksi Persatuan Pembangunan sejak semula dan pertama menelaan dan mempelajari R.U.U Perkawinan ini, senantiasa berada dalam jiwa dan semangat Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, berusaha memahami R.U.U Perkawinan ini dengan segala rangkaianannya, oleh sebab itu dalam tingkat pandangan umum menyampaikan appealnya baik kepada Pemerintah maupun kepada Dewan yang terhormat sendiri, mengajak semua pihak bahu membahu mengamankan pendirian dan maksud serta niat Bapak Presiden RI yang dinyatakan baik dalam pidato kenegaraannya pada tanggal 16 Agustus 1973 maupun dalam pidato beliau pada peringatan Isra' Mi'raj Nabi Besar Muhammad S.A.W yang menyangkut dan bertalian dengan R.U.U Perkawinan ini.

Fraksi Persatuan Pembangunan itu melihat dan menunjukkan bahwa dalam R.U.U Perkawinan itu ada hal-hal yang dirasakan bertentangan dengan ketentuan-ketentuan agama sehingga dengan demikian ia menjadi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 yang telah memberikan jaminan bagi Rakyat Indonesia untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu (Pasal 29 UUD '45). Dan lebih jauh lagi, menginsyafi bahwa azas dan tujuan yang ingin diletakkan dan dicapai dengan R.U.U Perkawinan itu tidak mudah, karena disamping ada hal-hal yang baik yang sudah barang tentu disambut dengan gembira diketemukan dan dijumpai pula kelemahan-kelemahan dan kekurangan-kekurangan. Suatu hukum perUUan bertujuan untuk mengatur satu atau lebih segi kehidupan bangsa dan masyarakat, sepanjang hal itu dirasakan perlu oleh bangsa atau masyarakat itu sendiri. Maka apabila hukum perUUan itu tidak sesuai, tidak serasi, tidak sejalan apalagi bertolak belakang dengan kesadaran hukum untuk siapa hukum itu berlaku dan diterapkan, pasti tidak akan mengenai sasaran tujuan, sasaran yang jitu bahkan akan mendatangkan gejolak sosial yang tidak menguntungkan.

Atas pertimbangan yang demikian itu Fraksi Persatuan Pembangunan berusaha dengan segala daya upaya penuh ketekunan dan kesabaran menjelaskan pandangan dan pendirian kepada semua

pihak tanpa jemu-jemunya dan jera-jeranya. Dan akhirnya danran hiduk (sampan) permusyawaratan yang ditiup oleh angin kemauan yang baik hikmah kebijaksanaan dapatlah kita berlayar dengan selamat sampai ke pantai penyelesaian.

Fraksi Persatuan Pembangunan menyatakan pengharapan dan terima kasih atas segala jerih payah pengorbanan-pengorbanan yang tak ternilai harganya dari semua pihak yang dalam pelayaran tersebut dapat menahan diri, mengendalikan perasaan masing-masing mengembangkan pengertian dan siap saling harga menghargai yang menyebabkan lahirnya suatu hasil kesepakatan, dalam wujud wajah baru R.U.U Perkawinan. R.U.U Perkawinan wajah baru yang berdiri dari empat belas bab dan enam puluh tujuh pasal adalah hasil perbaikan-perbaikan yang telah dilakukan atas R.U.U Perkawinan yang berwujud rumusan-rumusan yang menampung tidak terlanggarnya ketentuan-ketentuan agama dalam hal perkawinan. Dan memantapkan kemungkinan dicapainya tujuan dengan menyempurnaan kelemahan-kelemahan dan kekurangan-kekurangannya semula. Dengan demikian berarti pula kita telah melangkah maju meneguhkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, sehingga alasan-alasan untuk tidak membenarkan R.U.U Perkawinan semula yang disoroti di dalam pemandangan umu Fraksi kami tempo hari tidak terdapat lagi.

Hasil yang kita capai dengan usaha keras ini adalah salah satu upaya adanya Pancasila dan Undang-Undang dasar 1945 dalam dalam suatu segi kehidupannya dalam melindungi kepentingan rakyat Indonesia yang Bhinneka Tunggal Ika. Pancasila dengan sila Ketuhanan yang Maha Esa di dalamnya, Lembaga negara memiliki tertib negara dan tertib hukum mengenai hukum Tuhan, hukum kodrat, dan hukum susila. Hukum-hukum itu menjadi sumber bahan dan sumber nilai bagi negara dan hukum positif Indonesia. Rakyat beragama tidak merasa kurangnya jaminan negara atas kebebasannya memeluk agamanya dan beribadah menurut agama dan kepercayaannya itu, dengan diperhatikannya hal-hal yang melanggar agama apapun yang diakui di Indonesia ini untuk tidak tercerai dalam suatu perundang-undangan.

Inilah usaha pokok kita semua, Pemerintah dan Dewan yang terhormat ini dalam penyusunan R.U.U Perkawinan itu justeru karena perkawinan diakui oleh kita semua bahwa ia merupakan bagian yang tak terpisahkan dari agama bahkan diantara agama-agama, ada yang mengaturnya secara lengkap dan terperinci sekali seperti agama Islam. Umat Islam yang diwakili oleh Fraksi Persatuan dalam Dewan ini tidak menghendaki lebih dari itu.

Dalam penyusunan suatu Undang-Undang Perkawinan, umat Islam menyadari timbulnya tujuan-tujuan yang baik dalam memberikan perlindungan yang adil bagi kaum wanita, dalam memberikan wujud yang nyata bukti pertanggung jawaban yang harus melandasi tegaknya rumah tangga sebagai sendi dasar masyarakat, dalam pengarahan sarana perkawinan untuk menunjang

terwujudnya kesejahteraan umum yang lebih baik karena memang hal-hal itu diajarkan oleh agama sendiri. Demikian pula soal pencatatan yang merupakan bagian dari ketertiban yang dituntut oleh kehidupan modern. Karena ketertiban itu sendiri juga, merupakan bagian dari ajaran agamanya bahkan mempunyai pengaturan sendiri, misalnya dalam hal yang menyangkut upaya perlindungan terhadap perikeadilan yang diserahkan kepada hakim/penguasa.

Apa-apa yang telah kita capai bersama dalam R.U.U ini, kita semua dapat memahami bahwa masing-masing dari kita belum merasa puas karena menginginkan Undang-Undang yang lebih sempurna dari yang ada ini. Namun perlu kita sadari bahwa negara kita berkewajiban memberikan perlindungan yang sama bagi berbagai-bagai kepentingan dari rakyat yang bhinneka tunggal ika yang ingin dipersatukan dalam keanekaragaman itu. Sehingga harus ada saling mengerti, saling menghormati antara sama pihak sepanjang tidak menghilangkan identitas tiap-tiap pihaknya yang telah dijalani oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Kami kembali berterima kasih kepada semua pihak sehingga kami bangsa Indonesia sebentar lagi sudah akan mempunyai Undang-Undang Perkawinan yang bersifat Nasional hasil karya kita semua pihak Pemerintah, DPR, maupun pihak-pihak dilain DPR, termasuk pers dan mass media lainnya yang telah menyalurkan secara timbal balik segala bahan yang dibutuhkan dalam pengolahan/penyempurnaan R.U.U ini.

Dengan adanya sebentar Undang-Undang Perkawinan bagi rakyat Indonesia dapatlah diharapkan lebih kukuhnya sendi-sendi perkawinan. Namun, demikian dengan semata-mata apa yang telah diatur dalam Undang-Undang ini masih belum cukup kuat untuk menyelamatkan kesucian rumah-tangga. Perkembangannya bermacam-macam kemaksiatan seperti perjudian dan perzinahan merupakan bahwa bahaya yang sangat mengganggu dan merusak rumah tangga. Seyogyanya setelah kita dapat menyelesaikan Undang-Undang ini dengan DPR, Pemerintah akan mengadakan tindakan-tindakan positif untuk menghilangkan kemaksiatan-kemaksiatan. Apa arti kita membatasi dan mengatur secara ketat tentang poligami kalau dunia perzinahan terpasang luas atau dengan lain perkataan itu mempersulit sesuatu yang menurut agamanya dibenarkan tapi kita beri kebebasan luas terhadap perzinahan yang dikutuk oleh agama.

Sdr pimpinan Dewan, para anggota yang terhormat serta wakil Pemerintah yang kami hormati. Tentang laporan panitia kerja, Fraksi kami sesungguhnya berpendapat bahwa panitia kerja tersebut hanyalah melaporkan hal-hal yang diputuskan oleh Panitia Kerja, hasil dialog dan catatatn-catatan yang dibuat, tanpa komentar, yang sepatutnya termasuk dalam stemmotivering suatu Fraksi. Tentang bagian lainnya dan laporan panitia kerja, Fraksi Persatuan Pembangunan ingin menjelaskan juga bahwa hal-hal dalam pasal-pasal yang sudah dikeluarkan dari UNDANG-UNDANG yang akan

di sahkan ini, adalah merupakan hal-hal yang tidak mendapat persetujuan secara mufakat.

Dengan kesungguhan hati kesadaran yang cukup, selanjutnya dengan pengertian, alasan, catatan-catatan yang kami uraikan tadi, Fraksi Persatuan Pembangunan menyatakan dapat menerima R.U.U tentang Perkawinan yang sudah disempurnakan, diperbaiki atas dasar musyawarah kita baik melalui rapat-rapat resmi maupun lobbying yang lazim dilakukan dalam Dewan ini untuk disyahkan menjadi Undang-Undang.

Manakala kita bicara tentang puas atau tidak puas maka sebagaimana kita maklumi bersama bahwa dunia ini bukanlah tempat beradanya kepuasan yang hakiki. Hampir-hampir boleh dikatakan bahwa di dunia ini tidak ada kepuasan.

Kalau ada orang seorang atau golongan yang merasa tidak puas dengan Undang-Undang ini, walau kita tahu bahwa Undang-Undang ini diupayakan, diikhtiyarkan dan dibahas dengan menelan pengorbanan tenaga dan waktu yang tidak sedikit, itu adalah kami dari Fraksi Persatuan Pembangunan. Meskipun begitu demi untuk persatuan nasional dan tujuan nasional bersama yang luhur kami merelakan perasaan tidak puas itu untuk bersama-sama mengikuti saudara-saudara dan pihak-pihak yang bersangkutan.

Pada akhirnya sampailah kami berkeinginan untuk mengulurkan tangan mengajak saudara-saudara dan semua pihak yang berkepentingan untuk bersungguh-sungguh dan hati yang tulus melaksanakan Undang-Undang ini dengan semangat dan jiwa Pancasila – Undang-Undang Dasar 1945.

Demikianlah kami akhiri pidato kata kahir kami ini dengan ungkapan wabillahitaufig wal hidayah, Wassalammu'alaikum, Wr. Wb.

Menurut pandangan fraksi Persatuan Pembangunan, RUU Perkawinan ini mengatur mulai hal yang berkaitan dengan dibolehkannya poligami sampai dengan dibolehkannya bercerai semuanya diatur di dalamnya, ini semua dalam rangka untuk mencapai *Rof'ul azdalin* dan *Izalatuddharar* sehingga benar-benar dapat dinikmati mahligai rumah tangga yaitu kedudukan rumah tangga sebagai ketentraman hidup dan wadah pengembangan kasih sayang dan tempat persemaian nilai-nilai kemanusiaan yang adil dan beradab.

Adanya peluang poligami pada RUU Perkawinan ini dalam rangka untuk mengurangi angka kemaksiatan, akan tetapi tetap adanya aturan yang dalam

berpoligami, sehingga tidak bisa dilakukan dengan serta mesrta oleh seorang suami.

d. Fraksi Karya Pembangunan

Berikut penyampaian pandangan umum dari Fraksi Karya Pembangunan yang disampaikan Damciwar, S.H:⁴

Saudara ketua yang terhormat, wakil pemerintah dan anggota Dewan yang terhormat serta sidang yang mulia.

Perkenankanlah kami atas nama Fraksi Karya Pembangunan, melalui mimbar ini menyampaikan terima kasih kepada saudara Ketua serta sidang yang mulia ini, atas kesempatan yang diberikan kepada kami untuk menyampaikan stemmotivering Fraksi Karya Pembangunan terhadap RUU tentang Perkawinan yang sebentar lagi apabila tiada halangan, akan kita setuju untuk disahkan menjadi Undang-Undang.

Jika pada hari ini kita bersama dapat kumpul dibawah naungan gedung yang megah ini, untuk melangsungkan pembicaraan tingkat IV mengenai RUU tentang Perkawinan, semua itu tiada lain adalah berkat usaha yang sungguh-sungguh dan tak mengenal lelah dari semua Fraksi yang ada dalam Dewan Perwakilan Rakyat bersama dengan pihak Pemerintah, untuk selalu menempuh jalan musyawarah yang dilandasi oleh semangat Demokrasi Pancasila.

Walaupun melalui proses permusyawaratan yang sangat rumit, serta mendapatkan sorotan dan perhatian yang sungguh-sungguh dari kalangan masyarakat, namun berkat adanya toleransi dan saling pengertian yang mendalam dari semua pihak, karena didorong oleh keinginan dan tekad bersama untuk mewujudkan suatu Undang-Undang tentang Perkawinan yang sejauh mungkin sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat dan dapat memberikan jaminan adanya kepastian hukum selanjutnya dpat memberikan jaminan terhadap pelaksanaan persamaan hak serta kedudukan pada waktu-waktu yang lalu telah menghasilkan kata sepakat yang hari ini akan kita saksikan bersama lahirnya suatu Undang-Undang tentang perkawinan yang telah lama didambakan oleh masyarakat, kaum ibu khususnya.

⁴Risalah Resmi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) Persidangan II Rapat Pleno terbuka ke-14, Hari Sabtu (22/12/1973), Jam Panggilan 09.00, Acara (1) Pembacaan Tingkat IV (Pengesahan) RUNDANG-UNDANG tentang Perkawinan dan (2). Pidato Penutupan Masa Persidangan ke-II Tahun sidang 1073-1974, Sidang dipimpin oleh S. Domopranoto; Drs. Sumiskum; J. Naro, SH., MH; dan Isnaini, Sekretaris rapat pleno antara lain Sri Hardiman, SH; Sumardi; Bambang Irawan SH; dan Ny. Dra. Harjanto, peserta yang hadir sebanyak 375 anggota dari 460 anggota sidang ditambah dengan peserta dari pihak pemerintah yaitu menteri Agama (Prof. Dr. A. Mukthi Ali) dan Menteri Kehakiman (Prof.Umar Seno Adji, SH).

Kiranya pada tempatnyalah apabila dalam kesempatan ini Fraksi Karya Pembangunan menyampaikan penghargaan dan terima kasih kepada semua Fraksi dalam Dewan Perwakilan Rakyat serta kepada Pemerintah atas segala kerjasama yang baik, dalam rangka memusyawarakan RUU tentang perkawinan ini, sehingga mencapai hasil seperti yang ada sekarang ini.

Saudara ketua dan sidang yang terhormat,

Tidaklah mengherankan kiranya pabila pada waktu RUU tentang Perkawinan ini sedang dibahas dalam DPR telah mendapatkan sorotan-sorotan dan perhatian yang sungguh-sungguh dari kalangan masyarakat, sebab masalah yang diatur dalam RUU tersebut merupakan masalah yang sangat essensial dalam kehidupan yang menyangkut langsung kepentingan masalah warga negara, baik perorangan maupun kemasyarakatan.

Perkawinan merupakan sendi dasar terbentuknya suatu keluarga, sedang keluarga merupakan kesatuan masyarakat terkecil dimana pemenuhan kebutuhan lahir dan bathin dari anggota-anggota keluarga diselenggarakan dalam suasana cinta kasih yang murni. Ditinjau dari segi lain, perkawinan itu mempunyai akibat-akibat yang sangat luas dan penting, baik bagi suami isteri yang bersangkutan, maupun bagi keluarga dan masyarakat. Dengan suatu perkawinan timbul berbagai hubungan hukum yang berisi hak dan kewajiban antara suami dan isteri secara timbal balik antara mereka dengan anaka-anak keturunannya.

Demikian pula timbul akibat hukum dalam lapangan harta kekayaan dari perkawinan itu serta hubungan-hubungan hukum lainnya. Begitu penting arti perkawinan itu, dan demikian luas ruang lingkup permasalahannya, sehingga memerlukan pengaturan yang seksama dilandasi oleh dasar-dasar yang pundamentil, tambahan lagi, baik secara konstitusional maupun idil dapat dipertanggungjawabkan.

Saudara ketua dan sidang yang terhormat.

Apabila pada waktu yang lalu Fraksi Karya Pembangunan dalam pemandangan umumnya mengatakan, dapat menerima RUU tentang Perkawinan yang diajukan oleh Pemerintah, untuk dimusyawarakan dalam DPR yang mulia ini, adalah karena Fraksi karya pembangunan melihat bahwa penyusunan RUU tersebut didasarkan atas falsafah Pancasila, UUD 1945 serta TAP MPR No. IV/MPR/1973, serta secara materiil RUU tersebut berusaha menamping kesadaran hukum yang hidup dalam masyarakat serta sekaligus memberikan pengarahannya untuk terbinanya kehidupan hukum yang sesuai dengan "Wawasan Nusantara" dibidang hukum.

Penuangan dalam pasal-pasal memberikan jaminan kepada setiap warga negara, yang beradaan kedudukannya dalam hukum sesuai dengan pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Dalam RUU tersebut telah diletakkan dasar-dasar Perkawinan yang sesuai dengan falsafah Pancasila yaitu adanya persamaan hak dan kedudukan antara pria dan wanita dalam perkawinan guna menjamin kesejahteraan keluarga lahir bathin.

Saudara ketua dan anggota Dewan serta Pemerintah yang terhormat

Sebelum melanjutkan pembicaraan kami, terlebih dulu Fraksi Karya Pembangunan mengemukakan bahwa membentuk Undang-Undang pada hakekatnya adalah memberikan wujud kepada kesadaran hukum yang hidup dalam masyarakat dengan memberikan proyeksi kepada kehidupan hukum di masa depan.

Ini bukan pekerjaan yang mudah, lebih-lebih bagi Indonesia yang masyarakatnya memiliki kesadaran hukum beraneka (pluralitis) yang sedang berkembang. Lebih-lebih lagi perkembangan kesadaran hukum itu bagi masing-masing golongan berbeda-beda tingkatannya. Tingkatan perkembangan kesadaran hukum yang berbeda-beda itu membawa pengaruh pada politik dan tehnik perRUUanya. Masalahnya bertambah rumit karena dengan tingkat perkembangan kesadaran hukum yang berbeda-beda itu masih harus dipadukandengan desakan-desakan perkembangan kemajuan zaman yang tidak selalu mudah diterima oleh berbagai golongan dalam masyarakat.

Memahami kenyataan di atas, maka dengan tetap memegang semangat dan jiwa RUU tentang Perkawinan yang diajukan oleh Pemerintah, Fraksi Karya Pembangunan menghadapi realitas yang harus diterima dengan tangan terbuka, karena betapapun juga suatu Undang-Undang diciptakan untuk kepentingan seluruh masyarakat, sedang masyarakat kita memiliki kesadaran hukum yang pluralistik dengan tingkat perkembangan yang berbeda, selanjutnya berbeda pula kesediaannya untuk menerima konsepsi-konsepsi baru.

Fraksi Karya Pembangunan terbuka untuk memusyawarakan perubahan-perubahan dalam RUU tersebut, guna penyempurnaannya, sehingga dapat diterima oleh semua pihak, maka Fraksi Karya Pembangunan memandang adanya amandemen-amandemendalam RUU tentang Perkawinan adalah dalam rangka usaha mendekatkan RUU dengan kesadaran hukum dari masyarakat yang beraneka tadi dengan tetap berusaha memberikan proyeksi kepada pembangunan hukum sesuai dengan wawasan susantara.

Saudara ketua dan sidang yang terhormat

"Pembangunan dibidang hukum dalam Negara hukum Indonesia adalah berdasar atas landasan sumber tertib hukum negara yaitu cita-cita yang terkandung pada pemandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum, serta cita-cita moral yang luhur, yang meliputi suasana kejiwaan serta watak dari bangsa Indonesia yang dipadatkan dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945". Demikian antara lain disebutkan dalam GBHN (Tap MPR No. IV/MPR.1973)

Karena itu penyusunan RUU tentang Perkawinan ini sebagai mana telah mengalami amandemen-amandemen dalam pembicaraan tingkay III tetap berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Tidaklah berlebihan kiranya apabila pada kesempatan ini diketengahkan penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 yang antara lain berbunyi : "pokok pikiran keempat, yang terkandung dalam

pembukaan ialah negara berdasar atas ketuhanan yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab”.

Saudara ketua dan anggota Dewan yang terhormat

Dalam hubungan itulah kami ketengahkan pasal 1 RUU tentang Perkawinan ini berbunyi: ”Perkawinan itu ialah ikatan lahir dan bathin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami interi dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tanggal) yang bahagia dan kekal, berdasarkan ketuhanan yang Maha Esa.”

Dalam perumusan ini Fraksi Karya Pembangunan melihat terjaminnya kemerdekaan tiap-tiap warga negara untuk memeluk agamanya masing-masing dan waktu beribadat menurut agama dan kepercayaannya, ini berarti terjaminnya demokrasi bagi bangsa Indoensia untuk mengahyati dan mengamalkan kepercayaan bangsa Indonesia terhadap Tuhan yang Maha Esa sebagai tersebut dalam penjelasan pasal 29 Undang-Undang Dasar 1945.

Sudah barang tentu semua itu merupakan pengejawatahan yang disebutkan dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 yakni ”Dasar ketuhanan yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab”. Dengan pengertian yang demikian itu menjadi teranglah bahwa dalam rumusan tersebut diakui adanya prinsip persamaan hak dan kedudukan antar pria dan wanita dalam perkawinan sesuai dengan dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.

Oleh karena itu tiap-tiap perkawinan haruslah didasarkan atas kata sepakat (persetujuan) kedua belah pihak, tidak boleh ada tekanan ataupun paksaan dari manapun.

Saudara Ketua dan Sidang yang terhormat.

Betapapun indah tujuan perkawinan itu dirumuskan dalam RUU namun jika tidak disertai oleh kondisi ekonomi yang baik dan mantap tidak mustahillah jika tujuan tersebut hanya merupakan tulisan di atas kertas saja. Tujuan tersebut dapat diwujudkan, apabila pemerintah dan masyarakat benar-benar melaksanakan pembangunan sehingga kesejahteraan itu sungguh dapat dinikmati oleh seluruh masyarakat.

Saudara ketua dan sidang yang terhormat.

Setelah kami ketengahkan pengertian perkawinan sebagaimana dirumuskan dalam pasal 1 RUU, maka salah satu hal lagi yang amat penting bagi pihak-pihak yang melangsungkan perkawinan maupun bagi masyarakat pada umumnya ialah yang mengenai penentuan mulai saat menikah dapat dikatakan dengan pasti secara yuridis, bahwa suatu perkawinan sebagai peristiwa hukum yang luhur itu telah ada secara sah, sah serta mempunyai akibat-akibat hukumnya pula.

Sebelum sampai kepada perumusan RUU mengenai hal ini baiklah terlebih dahulu kami ketengahkan bagaimana hal tersebut dilangsungkan dalam masyarakat kita.

Seperti telah diutarakan dalam uraian di atas, masyarakat kita memiliki kesadaran hukum yang beraneka (pluralistis) demikian juga dalam hal ini.

Sebagian dari masyarakat kita sudah memiliki ketentuan perRUUan yang tertulis misalnya BW dan HOCl. Sebagian lagi

menggunakan hukum tidak tertulis, yakni hukum adat yang berbeda-beda dalam berbagai daerah. Untuk singkatnya dapat diketengahkan bahwa dalam masyarakat kita mengenai sah perkawinan ada yang mengikuti ketentuan bahwa sahnya itu sejak saat diucapkannya ijab-kabul, dan dilain golongan sahnya itu pada saat dilangsungkannya dimuka pegawai pencatatan sipil serta dicatatkan, dan ada pula yang menentukan sahnya itu setelah melalui proses upacara adat atau gabungan daripada cara-cara yang kami sebut di atas.

Demikianlah gambaran sekadarnya mengenai kenyataan-kenyataan yang berlaku sampai saat ini bagi masyarakat kita.

Saudara ketua dan sidang yang terhormat.

Dengan mengemukakan hukum positif seperti di atas, marilah sekarang kami ketengahkan pengertian Fraksi Karya Pembangunan tentang masalah tersebut sebagaimana diatur dalam pasal 2 RUU tentang Perkawinan.

Pasal 2 (1) RUU berbunyi:

"Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu".

Selanjutnya ayat (2) berbunyi:

"Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku".

Untuk mendapatkan pengertian yang tersurat dalam pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) tersebut baiklah kami ketengahkan penjelasan-penjelasan dalam RUU itu sendiri.

Penjelasan umum angka 4 b menyatakan:

"Dalam Undang-Undang ini dinyatakan, bahwa suatu perkawinan adalah sah bila mana dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu, dan disamping itu tiap-tiap perkawinan harus dicatat menurut peraturan perUUan yang berlaku. Pencatatan tiap-tiap perkawinan adalah sama halnya dengan pencatatan tiap-tiap perkawinan adalah sama halnya dengan pencatatan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seorang misalnya kelahiran, kematian yang dinyatakan dalam surat keterangan, surat akte resmi yang juga dimuat dalam daftar pencatatan".

Berdasarkan penjelasan tersebut ternyatalah bahwa pencatatan merupakan salah satu unsur essensial dalam persoalan sahnya perkawinan, di dalamnya tersangkut kepentingan-kepentingan yang menghendaki perlindungan oleh negara, seperti perlunya mencegah perkawinan yang bertentagna dengan ketentuan Undang-Undang dan disamping itu pasti dapat diketahui ada atau tidaknya suatu perkawinan secara sah.

Saudara Ketua, Wakil Pemerintah yang terhormat.

Mengingat fungsi pencatatan perkawinan yang demikian tadi agar masyarakat tidak terbebani kewajiban-kewajiban yang lebih berat lagi, hak ketentuan pelaksanaannya perlu diatur sedemikian rupa sehingga mudah diikuti oleh masyarakat. Pencatatan itu hendaknya dilakukan

oleh pejabat-pejabat yang dengan mudah dapat ditemui oleh masyarakat, khususnya di desa-desa.

Saudara ketua dan sidang yang terhormat.

Kemudian Fraksi kami masih melihat dari apa yang tersirat dalam ketentuan pasal 2 beserta penjelasannya bahwa, adanya kebinnekaan/pluralisme kesadaran hukum masyarakat, khususnya dalam hubungan dengan perkawinan masih diakui tetap berlaku.

Seperti ketentuan-ketentuan hukum tertulis (peRUUan) dan ketentuan-ketentuan hukum tidak tertulis (hukum adat) yang hidup serta berkembang dalam masyarakat masih tetap terjalin kelestariannya untuk diperlakukan bagi masing-masing pihak yang berkepentingan.

Dalam pada itu hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu telah diresiplir dalam hukum adat mendapatkan tempat yang semestinya dalam peRUUan. Lebih jelas lagi apabila diketengahkan pasal 2 yang mengatakan sebagai berikut:

"Dengan perumusan pada pasal 2 ayat (1) ini tidak ada perkawinan diluar hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu sesuai dengan UUD 1945. Yang dimaksud dengan hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu termasuk ketentuan peRUUan yang berlaku bagi golongan dan kepercayaan itu sepanjang tidak bertentangan atau tidak ditentukan lain dalam Undang-Undang ini".

Penjelasan pasal 2 tersebut menyatakan "sesuai dengan UUD 1945". Sedang pasal 29 ayat 2 dari UUD 1945 berbunyi demikian:

"Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu".

Oleh karena negara hanya menjamin dan bukan mewajibkan, maka ketentuan pasal 2 tersebut mengandung arti, bahwa negara masih tetap memberikan jaminan juga terhadap tetap berlakunya ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang berlaku bagi golongan agama dan kepercayaan (termasuk hukum adat) sepanjang tidak bertentangan atau tidak ditentukan lain dalam Undnag-Undang.

Berdasarkan uraian-uraian diatas Fraksi Karya Pembangunan berpendapat bahwa mengenai sahnya perkawinan masih tahap terjamin diberlakukannya ketentuan-ketentuan peRUUan yang ada, maupun ketentuan-ketentuan hukum adat serta memberikan tempat yang menonjol pada ketentuan-ketentuan hukum dan kepercayaan sesuai pasal 2 beserta penjelasannya dan penjelasan angka 4 b.

Saudara Ketua dan Diadang yang terhormat

Selanjutnya Fraksi kami ingin mengetengahkan bahwa betapapun indahna pengertian, tujuan serta dasar dari perkawinan yang tercantum dalam pasal 1, hal tersebut tidaklah berarti banyak apabila dalam pasal-pasal lain tidak terdapat cukup ketentuan-ketentuan yang menghayatinya, penghayatan tersebut antara lain ternyata dan dianutnya asas monogami dalam perkawinan, pasal 3 ayat (1) berbunyi:

”Pada dasarnya dalam suatu perkawinan seorang pria hanya boleh mempunyai seorang isteri, seorang wanita hanya boleh mempunyai seorang suami”.

Azas monogami ini merupakan cerminan pegakuan persamaan hakiki antara pria dan wanita sesuai dengan dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.

Tuntutan persamaan dan kedudukan antara pria dan wanita dalam perkawinan telah diperjuangkan oleh Fraksi karya Pembangunan, agar tuntutan yang sudah mengalami proses perjuangan yang panjangitu benar-benar menjiwai RUU tentang perkawinan yang sebentar lagi akan disetujui untuk disahkan menjadi Undang-Undang ini.

Fraksi Karya Pembangunan sejak semula berpendapat bahwa adanya suatu Undang-Undang tentang Perkawinan nasional yang berlaku bagi semua warga negara Indonesia harus dijiwai oleh semangat untuk meningkatkan derajat, harkat, dan martabat wanita agar terbina kehidupan keluarga yang sejahtera sebagai sarana pembinaan generasi muda. Dalam TAP MPR No IV/MPR/1973 tentang GBHN antara lain dikemukakan sebagai berikut:

”Pembinaan keluarga yang sejahtera adalah sarana sebagai pembinaan generasi muda untuk pembinaan keluarga yang demikian itu maka hal-hal tersebut di atas apabila tuntutan tersebut secara maksimal belum dapat dipenuhi disana sini dalam RUU ini, adalah disebabkan karena masih terdapatnya perbedaan kesadaran hukum dalam masyarakat, yang belum dapat ditemukan untuk sama-sama mendukung tuntutan hati nurani kaum ibu yang keluar dari rasa cinta kasih demi keselamatan keluarga dan generasi muda”.

Sehubungan dengan masih dibuatnya kemungkinan ”poligami”, dalam RUU ini, terlebih dahulu Fraksi Karya Pembangunan mohon perhatian anggota-anggota Dewan yang terhormat, akan apa yang pernah ditulis oleh Ibu Kartini dalam suratnya bulan Agustus 1900, dikirim kepada sahabat belian Ny. Abendanon, yang antara lain berbunyi demikian:

”Waduh, mengenangkan, akan datang nanti masanya, nasib untuk memaksa saya membantu keadaan yang kejam itu, yang dinamakan poligami itu. Aku tak mau menjerit mulut dengan kerasnya dan menggemakan jerit itu ribuan kali.....tetapi aduh.....adakah manusia ini mempunyai kemauan?”

Demikianlah saudara anggota yang terhormat jerit hati ibu Kartini yang masih bergema sampai sekarang disetiap sanubari kaum Ibu. Namun kiranya jerit itu tidaklah perlu diulang ribuan kali, sebab dalam RUU ini poligami hanya dibolehkan apabila dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan dan harus memenuhi syarat-syarat yang ketat dan berat serta harus melalui prosedur pengadilan guna mencegah penyalahgunaan yang hanya akan menambah derita kaum ibu dan akan menghancurkan kehidupan keluarga.

Poligami hanya diperkenankan dalam keadaan yang sangat istimewa dan memang diperlukan demi keselamatan keluarga yang bersangkutan, sebagai pernah dikatakanoleh saudara Menteri Agama

Prof. Dr. Mukti Ali, bahwa poligami itu hanyalah merupakan pintu darurat, yang tidak boleh dilalui, jika tidak dalam keadaan darurat, demi keselamatan seluruh anggota keluarga.

Sesungguhnya terjadi atau tidaknya poligami dalam keluarga banyak tergantung pada suasana keluarga yang bersangkutan. Karena itu menjadi kewajiban dari suami isteri untuk tetap menjaga suasana yang harmonis dan tenteram dalam membina rumah tangga, sehingga kecenderungan untuk melakukan poligami itu tiada lagi. Saling pengertian antara suami isteri serta kesadaran akan tanggungjawab untuk membangun rumah tangga yang sejahter harus selalu ditanamkan dalam kehidupan rumah tangga itu.

Saudara Ketua dan Sidang yang terhormat,

Kiranya tidaklah lengkap apabila dalam hubungan ini belum menyinggung masalah perceraian.

Perceraian sesungguhnya merupakan suatu kepedihan yang tidak diharapkan untuk terjadi oleh suami isteri. Bukankah perceraian itu merupakan rintangan bagi terwujudnya perkawinan untuk membentuk keluarga yang sejahtera dan kekal itu?

Tetapi apabila hal itu harus menimpa suatu keluarga maka dalam RUU ini hanya diperkenankan apabila syarat-syarat yang telah ditentukan dipenuhi.

Jadi perceraian hanyalah berdasarkan alasan-alasan yang ditetapkan oleh Undang-Undang. Diluar alasan-alasan tersebut perceraian tidak boleh dilakukan. Undang-Undang mengadakan pembatasan yang limitatif mengenai alasan-alasan yang dapat mengakibatkan perceraian seperti tersebut di dalam pasal 39 ayat (2) dan penjelasannya.

Hal tersebut untuk melindungi perkawinan itu agar jangan sewaktu-waktu dapat diancam oleh terjadinya perceraian tanpa alasan-alasan yang jelas dan sah, sebab keadaan yang demikian itu tidak sesuai dengan dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.

Prosedure untuk melaksanakan perceraian itupun telah ditetapkan pula, yakni harus melalui prosedur pengadilan, agar dengan demikian benar-benar dijamin ketentuan Undang-Undang telah terpenuhi.

Setelah sekedar memberikan penegasan-penegasan atas beberapa asas yang dianut dalam RUU ini, Fraksi Karya Pembangunan meminta perhatian sidang yang terhormat, bahwa apabila disana sini dalam ketentuan RUU ini dijumpai kalusul-klausul yang memberikan perkecualian apabila hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu dari yang bersangkutan mengatur lain, untuk tidak memperlakukan ketentuan-ketentuan yang termuat dalam RUU ini, menurut pengertian Fraksi Karya Pembangunan hal tersebut adalah dengan tujuan mendekati RUU ini dengan kesadaran hukum masyarakat yang masih pluralistis ini.

Fraksi Karya Pembangunan menerima kenyataan itu, karena menyadari bahwa suatu Undang-Undang adalah untuk dilaksanakan oleh masyarakat, karena itu harus selaras dengan kesadaran hukum

masyarakat serta dalam pada itu senantiasa memperhatikan perkembangannya menuju tercapainya rumusan nusantara dibidang hukum. Dalam hubungan perjuangan persamaan hak dan kedudukan antara pria dan wanita dari mimbar ini Fraksi Karya Pembangunan mengakui bahwa perjuangan belum berhasil sepenuhnya. Maka menjadi kewajiban kita bersama-sama untuk terus menerus memperjuangkannya sehingga berhasil sebagaimana yang dicita-citakan. Perjuangan memerlukan ketabahan dan ketekunan, hasilnya tergantung pada situasi dan kondisi masyarakat.

Maksud hati memeluk gunung, apadaya tangan tak sampai

Marilah dengan ketabahan dan ketekunan kita berusaha merentangkan tangan sehingga dapat memeluk gunung yang kita cita-citakan.

Saudara Ketua dan sidang yang terhormat

Betapapun baiknya suatu Undang-Undang, namun apabila ada peraturan-peraturan pelaksana yang memadai, maka segala kebaikan itu tidak akan banyak menfaatnya bagi masyarakat. Ia hanya akan merupakan tulisan di atas kertas, yang tidak membuat arti apa-apa.

Selanjutnya, bagaimana teribnya peraturan-peraturan pelaksana itu, tetapi apabila tidak sejalan dengan kesadaran hukum dalam masyarakat serta tidak dapat mengarahkan kesadaran hukum tadi ketingkat yang lebih tinggi berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, maka malah akan mengundang pelanggaran-pelanggaran terhadapnya.

Oleh karena itu Saudara Ketua, dengan ini Fraksi Karya Pembangunan mengundang perhatian pemerintah untuk secepat-cepatnya membuat peraturan Pemerintah sebagai pelaksana RUU ini yang sebentar lagi akan disetujui untuk disahkan menjadi Undnag-Undang.

Peraturan-peraturan Pemerintah tersebut hendaknya dapat menampung kebutuhan hukum masyarakat sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan yang harus dilakukan sehingga mudah diikuti oleh segenap warga negara yang berkepentingan dengan perkawinan. Sesuai pula dengan kesadaran berdemokrasi bagi bangsa Indonesia untuk menghayati dan mengalahkan kepercayaan bangsa Indonesia terhadap Tuhan Yang Maha Esa.

Dengan demikian, RUU ini, yang sebentar lagi akan disahkan menjadi Undnag-Undang dapat dilaksanakan dengan baik.

Dapat dilaksanakan dengan baik, sehingga tidak akan terjadi adanya kawin paksa, mempergunakan pintu darurat tidak dalam keadaan darurat, hidup bersama antara pria dan wanita di luar perkawinan oleh karena sulit mendapatkan pengesahan dan lain-lain sebagainya.

Oleh karena itu sekali lagi Fraksi Karya Pembangunan mendesak pada Pemerintah untuk sesegera mungkin mengeluarkan peraturan pelaksanaannya.

Saudara ketua, wakil pemerintah, dan sidang yang terhormat

Berdasarkan alasan-alasan yang telah kami kemukakan terdahulu, dengan ini Fraksi Karya Pembangunan, menyatakan persetujuannya

atas Rancangan Undang-Undang tentang Perkawinan untuk disahkan menjadi Undang-Undang, dengan beberapa tambahan dan pengurangan serta perubahan-perubahannya sebagaimana telah disetujui bersama dalam pembicaraan tingkat III, antara Menteri Agama dan Menteri Kehakiman selaku wakil Pemerintah dengan panitia kerja RUU Perkawinan dalam rapatnya pada tanggal 20 Desember 1973.

Akhirnya Fraksi Karya Pembangunan menyampaikan terima kasih atas perhatian sidang yang terhormat serta masyarakat ramai yang dengan penuh perhatian mengikuti proses pembuatan RUU in, yang hadir hari ini akan segera disahkan menjadi Undnag-Undang.

Fraksi Karya pembangunan dalam pandangan umum, menyampaikan bahwa dalam RUU Perkawinan menyatakan bahwasanya Poligami hanya dapat dilakukan pada saat keadaan darurat yakni demi keselamatan keluarga yang bersangkutan, selain itu poligami hanya bisa dilakukan apabila dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan dan harus memenuhi syarat-syarat yang ketat dan berat serta harus mendapatkan persetujuan pengadilan, adanya syarat-syarat yang ketat ini dalam rangka agar poligami tidak disalah gunakan, karena apabila disalah gunakan maka akan menambah penderitaan bagi kaum ibu dan akan menghancurkan kehidupan keluarga.

Meskipun poligami bukan suatu faktor utama hancurnya rumah tangga, tetapi hancurnya rumah tangga bisa jadi dikarenakan suasana keluarga yang bersangkutan. Karena itu menjadi kewajiban dari suami isteri untuk tetap menjaga suasana yang harmonis dan tenteram dalam membina rumah tangga, sehingga kecenderungan untuk melakukan poligami itu tiada lagi.

3.1.2 Analisis Teori Pandangan Fraksi Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia dalam Penyusunan Rancangan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

Politik hukum tentang Undang-Undang Perkawinan yang di dalamnya juga mengatur mengenai perkawinan seorang pria yang mempunyai seorang istri atau lebih (poligami) sangatlah panjang. Perbedaan pandangan antar fraksi DPR RI dalam rapat kerja Rancangan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan tidak dapat dihindari, karena setiap fraksi DPR RI mempunyai sudut pandang masing-masing. Namun dengan adanya perbedaan pandangan tersebut, akhirnya tercapai suatu kesepakatan, mengingat bahwa rakyat Indonesia sudah lama menantikan aturan perkawinan yang sah menurut hukum nasional.

Politik Hukum Perkawinan Poligami dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan sudah berlaku sejak tahun 1974 hingga sekarang. Dalam hal diperbolehkannya seorang pria melakukan perkawinan lebih dari seorang istri (poligami) menimbulkan persoalan bagi kaum wanita. Kaum wanita menentang karena asas-asas perkawinan yang monogami pada Pasal 3 ayat 1, tetapi Pasal 3 ayat 2 dan Pasal 4 membuka peluang untuk melakukan poligami. Menjadi aneh ketika, izin poligami dapat dimintakan pada pengadilan dan tidak ada sanksi bagi seorang suami yang ingkar, lalai, dan menelantarkan keluarga pasca terjadinya poligami sehingga posisi seorang isteri benar-benar lemah dan tidak berdaya.

Berdasarkan risalah panitia khusus Rancangan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dijelaskannya pada pasal 3 ayat (1) bahwa pada dasarnya pada suatu perkawinan seorang pria hanya boleh mempunyai seorang

istri. Seorang wanita hanya boleh mempunyai seorang suami. Sementara pada pasal 3 ayat (2) memberi izin kepada seorang suami untuk berpoligami, yang mengatakan bahwa pengadilan, dapat memberi izin kepada seorang suami untuk beristeri lebih dari seorang apabila dikehendaki oleh pihak-pihak yang berwajib. Sedangkan pada pasal 4 menjelaskan tentang persyaratan apabila seorang pria ingin melakukan perkawinan poligami.

Dalam perumusan Undang-undang perkawinan tersebut terdapat pendapat para fraksi DPR RI yang menyatakan bahwa perkawinan poligami merupakan perkawinan yang disahkan menurut agama yang bertujuan untuk menyelamatkan keluarga maupun menghindari kemaksiatan yang dilarang oleh Allah. Pandangan ini muncul dari Fraksi Persatuan Pembangunan yang mengatakan bahwa RUU Perkawinan ini mengatur mulai dari hal yang berkaitan dengan dibolehkannya poligami sampai dengan dibolehkannya bercerai semuanya diatur di dalamnya, ini semua dalam rangka untuk mencapai *Raf'ul azdalin* dan *Izalatutddharar* sehingga benar-benar dapat dinikmati mahligai rumah tangga yaitu kedudukan rumah tangga sebagai ketentraman hidup dan wadah pengembangan kasih sayang dan tempat persemaian nilai-nilai kemanusiaan yang adil dan beradab.

Adanya peluang poligami pada RUU Perkawinan ini dalam rangka untuk mengurangi angka kemaksiatan, akan tetapi tetap adanya aturan yang dalam berpoligami, sehingga tidak bisa dilakukan dengan serta mesrta oleh seorang suami.

Dengan memperhatikan pernyataan diatas, terlihat jelas bahwa fraksi Persatuan Pembangunan dalam penyampaian pandangan terakhirnya mereka

menginginkan azas poligami pada RUU Perkawinan ini dengan alasan untuk mengurangi angka kemaksiatan.

Sedangkan fraksi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) dan fraksi Demokrasi Indonesia memberikan dukungan adanya poligami dengan catatan diperketat syarat-syarat poligami selain itu juga poligami dapat dilakukan hanya pada saat kondisi darurat/terpaksa demi menyelamatkan keluarga.

Sangat berbeda dengan apa yang disampaikan oleh Fraksi Karya Pembangunan, mereka berpandangan bahwa tujuan serta dasar dari perkawinan yang tercantum dalam pasal 1, hal tersebut tidaklah berarti banyak apabila dalam pasal-pasal lain tidak terdapat cukup ketentuan-ketentuan yang menghayatinya, penghayatan tersebut antara lain ternyata dan dianutnya asas monogami dalam perkawinan, pasal 3 ayat (1) berbunyi

"Pada dasarnya dalam suatu perkawinan seorang pria hanya boleh mempunyai seorang isteri, seorang wanita hanya boleh mempunyai seorang suami".

Azas monogami ini merupakan cerminan pengakuan persamaan hakiki antara pria dan wanita sesuai dengan dasar kemanusiaan yang adil dan beradab. Tuntutan persamaan dan kedudukan antara pria dan wanita dalam perkawinan telah diperjuangkan oleh Fraksi karya Pembangunan, agar tuntutan yang sudah mengalami proses perjuangan yang panjang itu benar-benar menjiwai RUU tentang perkawinan yang sebentar lagi akan disetujui untuk disahkan menjadi Undang-Undang ini.

Dilihat dari pandangan Fraksi Persatuan Pembangunan dan Fraksi Karya Pembangunan sangat bertolak belakang dimana Fraksi Persatuan Pembangunan

cenderung terhadap azas poligami dengan alasan untuk menyelamatkan keluarga dan mengurangi kemaksiatan sementara itu azas monogami sangat dijunjung tinggi oleh Fraksi Karya Pembangunan dengan tujuan pengakuan persamaan hakiki antara pria dan wanita sesuai dengan dasar kemanusiaan yang adil dan beradab. Meskipun terdapat perbedaan yang sangat mencolok akhirnya RUU Perkawinan tersebut di sahkan dengan jalan tengah diberikan syarat-syarat yang ketat untuk seorang pria yang akan melakukan perkawinan poligami. Mengingat sejak lama rakyat Indonesia menantikan peraturan perkawinan yang sah menurut Hukum Nasional. Sunaryati Hartono mengatakan, Hukum sebagai alat sehingga secara praktis politik hukum merupakan alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional untuk mencapai cita-cita dan tujuan negara.⁵

Perbedaan dari pandangan fraksi diatas seharusnya bertujuan untuk memberikan pengayoman dan perlindungan terhadap masyarakat, menjunjung harkat dan martabat manusia khususnya kaum wanita, kekeluargaan, keseimbangan dan keselarasan. Pendapat tersebut sesuai dengan yang dijelaskan oleh Jazim Hamidi, dalam bukunya yang berjudul “Panduan Praktis Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif” yang mengatakan bahwa Materi muatan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan harusnya mengandung asas-asas antara lain:⁶ Pengayoman, Kemanusiaan, Kebangsaan, Kekeluargaan, Kesusantaraan, Bhinneka Tunggal Ika, Keadilan, Kesamaan Kedudukan dalam

⁵ C.F.G Sinaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni, 1991 Hlm 1

⁶ Jazim Hamidi, *Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher. 2008 Hlm 20 - 23

Hukum dan Pemerintahan, Ketertiban dan Kepastian Hukum, Adanya Keseimbangan, Kekeragaman; dan Keselarasan.

Dalam menyampaikan pendapatnya, semua fraksi DPR RI secara garis besar mereka menginginkan terbentuknya RUU Perkawinan ini yang mencerminkan kemanusiaan yang berfungsi memberikan jaminan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga Negara dan penduduk terutama untuk kaum wanita. Sesuai dengan pendapat Jan Materson dalam ungkapan yaitu *Human rights could be generally defines as those rights which are inherent in our nature and without which we can not live as human being* (HAM adalah hak-hak yang secara inheren melekat dalam diri manusia, dan tanpa hak itu manusia tidak dapat hidup sebagai manusia).

Akhirnya semua fraksi DPR RI menyetujui RUU Perkawinan ini dengan asas poligami tetapi dengan menggunakan syarat-syarat yang sangat ketat bagi pria yang melakukan perkawinan dengan wanita lebih dari satu (poligami). Syarat-syarat atau ketentuan yang ketat ini bertujuan untuk perkawinan yang berpoligami ini tidak mendiskriminasi kaum wanita serta tidak disalah gunakan oleh kaum pria untuk kepentingan birahi saja. Sehingga menimbulkan ketidakadilan terhadap sesama isteri atau mengakibatkan kerusakan rumah tangga. Hal ini sesuai dengan pendapat Abdul Manan, dalam bukunya yang berjudul "Masalah Hukum Perdata Islam di Indonesia" bahwa Agar hal-hal yang bersifat negatif itu tidak terjadi dalam rumah tangga orang-orang yang kawin lebih dari satu orang, undang-undang perkawinan ini membatasi secara ketat pelaksanaan perkawinan yang demikian itu, dengan mengantisipasi lebih awal dalam membatasi kawin

lebih dari satu orang itu dengan alasan-alasan dan syarat-syarat tertentu.⁷ Dengan pengambilan keputusan serta persetujuan dari Fraksi DPR seperti di atas itulah yang mengakibatkan inkonsistensi hukum dalam Pasal 3 ayat 1, Pasal 3 ayat 2, dan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang awalnya berasaskan monogami berubah menjadi asas poligami.

3.2 Solusi Pengaturan Perkawinan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

Dalam penyusunan Undang-Undang tentang Perkawinan kedepannya khususnya mengenai poligami fraksi-fraksi DPR RI harus sesuai dengan asas-asas muatan materi perundang-undangan, yaitu a). Pengayoman yang berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat; b). Kemanusiaan yang berfungsi memberikan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga Negara dan penduduk Indonesia secara proporsional; c). Kebangsaan yang berfungsi menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia; d). Kekeluargaan pada setiap pengambilan keputusan harus mencerminkan musyawarah untuk mufakat; e). Kenusantaraan yang senantiasa memperhatikan seluruh kepentingan Negara dengan berdasarkan pada sistem hukum nasional dan Pancasila; f). Bhinneka Tunggal Ika sebagai cara untuk memperhatikan keberagaman penduduk, agama, suku, dan golongan; g). Menempatkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga-negara tanpa terkecuali; h). Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan, setiap pengambilan keputusan tanpa membedakan latar belakang

⁷ Abdul Manan, *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam Di Indonesia*, Jakarta, Kencana, 2006, Hal 10

(agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial); i). Ketertiban dan Kepastian Hukum, dapat membawa dampak ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum; dan j). Adanya Keseimbangan, Keserasian; dan Keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara. Pada dasarnya penyusunan Undang-Undang Perkawinan ini bertujuan untuk memberikan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia kepada kaum wanita dengan perwujudan pengakuan persamaan hakiki antara pria dan wanita sesuai dengan dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.

Selain itu sesuai dengan yang disampaikan oleh fraksi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) Mendukung adanya syarat-syarat dalam pelaksanaan poligami secara ketat, fraksi Demokrasi Indonesia memberikan perhatian secara khusus terhadap poligami demi menjaga martabat seorang istri, fraksi persatuan pembangunan mempermudah adanya poligami, sebagai upaya untuk menghindarkan dari perzinahan yang telah dilarang oleh agama; dan fraksi karya pembangunan memperbolehkan poligami dengan alasan keadaan yang sangat istimewa dan diperlukan demi keselamatan keluarga selama sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku.

Hal ini perlu dilakukan dalam rangka menjaga martabat seorang wanita dan agar seorang suami tidak semaunya sendiri dalam melakukan poligami, sehingga perlu perhatian secara khusus dan ketat. Seperti yang telah disampaikan oleh Bernald L Tanya yaitu memberikan perlindungan, mewujudkan keadilan, dan menciptakan toleransi atas dasar kemanusiaan.

Dalam penyusunan RUU perkawinan kedepannya meskipun sudah sesuai tetapi alangkah baiknya lebih jauh menekankan lagi pada aspek Hak Asasi Manusia. Hal ini bertujuan untuk melindungi hak seorang istri dimana seorang suami yang akan melakukan pernikahan lagi dengan wanita lain. Dalam hal ini izin seorang istri haruslah dijadikan hal yang utama untuk melakukan perkawinan poligami. Dalam penyusunan RUU perkawinan ini kurang memperhatikan dampak poligami kedepannya yang dialami oleh seorang istri maupun rumah tangganya. Sebab melihat asas perkawinan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan berasaskan perkawinan monogami, sebab perkawinan monogami merupakan bentuk perkawinan yang ideal dalam membentuk dan membina suatu rumah tangga yang harmonis yang mana di dalamnya hanya terdapat satu suami dan satu istri, sehingga dalam rumah tangga tersebut perhatian dan kasih sayang suami hanya terfokus diberikan kepada seorang istri saja. Tidak bisa dipungkiri pada tahun 1974 dahulu memang Hak Asasi Manusia kurang di perhatikan seperti pada masa sekarang. Tidak adanya perwakilan dari KOMNAS HAM dalam penyusunan RUU di kala itu kita anggap sebagai masalah yang serius. Tidak bisa di salahkan juga mengingat KOMNAS HAM sendiri baru terbentuk pada tahun 7 Juni 1993. Untuk kedepannya dalam merevisi Undang-Undang perkawinan khususnya mengenai poligami harus menyertakan perwakilan dari KOMNAS HAM. Tujuannya adalah dalam menangani masalah poligami dalam Undang-Undang tersebut aspek Hak Asasi Manusia lebih ter *back up* sehingga tidak menimbulkan pandangan-pandangan yang merugikan hak dari seseorang. Undang-undang bersifat fleksibel dimana peraturan dalam undang-undang itu harus sesuai dengan keadaan masyarakat yang

ada. Mungkin pada tahun 1974 undang-undang tersebut dirasa tidak ada masalah yang bertentangan dengan keadaan masyarakat, dan untuk saat ini dengan adanya perkembangan dan kemajuan-kemajuan yang ada di dalam masyarakat undang-undang perkawinan ini dirasa mulai menuai kritik dan masalah. Mengingat tujuan undang-undang yang utama adalah untuk melindungi masyarakat demi tujuan negara, maka undang-undang perkawinan khususnya masalah poligami ini perlu adanya revisi. Hal ini sesuai dengan pendapat Mahfud MD yang mengatakan bahwa Politik hukum merupakan *legal policy* atau Undang-Undang (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.⁸



⁸ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta : Rajawali Pres. 2010 Hal 1

BAB IV

PENUTUP

4.1. Kesimpulan

1. Dalam penyusunan RUU Perkawinan, hanya fraksi Persatuan Pembangunan yang menyampaikan pandangan terakhirnya dengan memberikan kemudahan poligami untuk alasan demi menghindari perzinahan yang dilarang oleh agama, sedangkan fraksi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), fraksi Demokrasi Indonesia, dan fraksi Karya Pembangunan lebih cenderung ke asas monogami. Tetapi mengingat bahwa undang-undang perkawinan tersebut harus terselesaikan akhirnya mereka memberikan dukungan adanya poligami tetapi dengan catatan diperketat syarat-syarat poligami. Selain itu juga poligami dapat dilakukan hanya pada saat kondisi darurat terpaksa demi menyelamatkan keluarga. Meskipun terdapat perbedaan yang sangat mencolok akhirnya RUU Perkawinan tersebut di sahkan dengan jalan tengah diberikan syarat-syarat yang ketat untuk seorang pria yang akan melakukan perkawinan poligami. Mengingat sejak lama rakyat Indonesia menantikan peraturan perkawinan yang sah menurut Hukum Nasional. Dengan pengambilan keputusan seperti itu lah yang mengakibatkan inkonsistensi hukum dalam Pasal 3 ayat 1, Pasal 3 ayat 2, dan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang awalnya berasaskan monogami berubah menjadi asas poligami.
2. Penyusunan Undang-Undang tentang Perkawinan kedepannya harus memenuhi semua asas-asas muatan materi perundang-undangan yang ada. selain itu juga harus memperketat syarat-syarat untuk suami yang akan melakukan poligami.



Dalam penyusunan RUU Perkawinan kedepannya juga diharapkan menyertakan perwakilan dari KOMNAS HAM yang bertujuan agar aspek Hak Asasi Manusia pada masalah poligami dalam Undang-Undang tersebut lebih ter *back up* sehingga tidak menimbulkan pandangan-pandangan yang merugikan hak dari seseorang atau salah satu jenis kelamin saja. Mengingat tujuan undang-undang yang utama adalah untuk melindungi masyarakat dan untuk tujuan Negara.

1.2 Saran

Dalam agenda program legislasi nasional diharapkan dapat memberikan perhatian khusus dalam penyusunan Undang-Undang Perkawinan yang berkaitan dengan poligami terutama dalam pemberian syarat-syarat dalam pelaksanaan poligami agar tidak mudah disalah gunakan oleh seorang suami yang akan melakukan poligami.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdul Djamali, 2002. *Hukum Islam (Berdasarkan Ketentuan Kurikulum Konsorsium Ilmu Hukum)*, Bandung: Masdar Maju.
- Abdul Majid Mahmud Mathlub, 2005. *Panduan Hukum Keluarga Sakinah*, Solo: Intermedia.
- Abdul Manan, 2006. *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam Di Indonesia*, Jakarta: Kencana.
- Agustino, Leo, 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Beni Ahmad Saebani, 2009. *Fiqh Munakahat 1*, Bandung: Pustaka Setia.
- Crouch, Harold, 2007. *The Army and Politics in Indonesia*, Jakarta: Equinox.
- C.F.G Sinaryati Hartono, 1991. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional Bandung*: Alumni.
- Eka Kurnia, 2006. *Poligami Sisa Takut*. Jakarta: Qultum Media.
- Ida Zuraida, 2013 *Teknik Penyusunan Peraturan Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Imam Syaukani A. Ahsin Thohari, 2004. *Dasar-Dasra Politik Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Jazim Hamidi, 2008. *Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher
- Jazim Hamidi, Moch. Adi Sugiharto, Muhammad Ihsan, dkk, *Membedah Teori-Teori Hukum Kontemporer*, 2013. Malang: Universitas Brawijaya Press.
- Makmur dan Rohana Thahier, 2016. *Konseptual dan Kontekstual Administrasi dan Organisasi terhadap Kebijakan Publik*. Bandung: PT Rafika Aditama.
- Maria Farida Indrat Soeprapto, 2007. *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta: Kanisius.
- Moh. Syaiful Hafid. 2017. *Politik Hukum Islam: Pandangan Fraksi-Fraksi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam Legislasi Undang-*

Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Malang: PT Book Mart Indonesia.

Moh. Mahfud MD, 2010. *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta : Rajawali Pres.

Muhtas Majda El, 2008. *Dimensi Dimensi HAM*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.

M. Quraish Shihab, 1996. *Wawasan Al-Qur'an; Tafsir Maudhu'i atas Pelbagai Persoalan Umat*. Bandung: Mizan.

Nasution, Harun. 1985. *Hak Asasi dalam Islam*. Jakarta: Pustaka Firdaus.

Neng Djubaedah, 2010. *Pencatatan Perkawinnan dan Perkawinan Tidak dicatat*. Jakarta: Sinar rafika.

Nukila Evanty dkk, 2014. *Paham Peraturan Daerah Berspektif Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Rajawali Press.

Padmo Wahyono, 1986. *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia.

_____, *Menyelidik Terbentuknya Peraturan Perundang-undangan*, *Forum Keadilan*, No. 29 April 1991.

Peter Mahmud Marzuki, 2011. *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta

Ramulyo, Mohd Udris, 2002. *Hukum Perkawinan Islam*, Jakarta: PT. Bumi Aksara.

Satjipto Raharjo, 1991. *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti

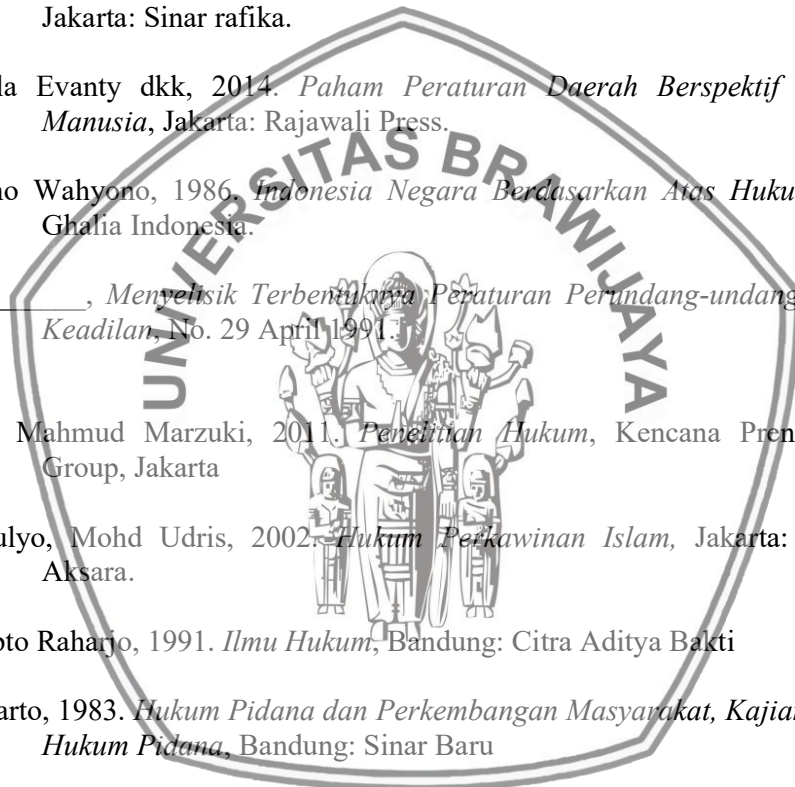
Soedarto, 1983. *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, Kajian Terhadap Hukum Pidana*, Bandung: Sinar Baru

_____, 1986. *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni

Soemiyati, 1997. *Hukum Perkawinan Islam dan Undang-Undang Perkawinan (Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan)*, Yogyakarta: Liberty

Sulaiman Rasjid, 2010. *Fiqh Islam*, Bandung: Sinar Baru Algensindo.

Tihami dan Sohari Sahrani, 2014. *Fikih Munakahat (Kajian Fiqih Nikah Lengkap)*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.



Sayyid Quthb, 2002. *Tafsir Fi Zhilalil Qur'an Jilid 2*, Jakarta: Gema Insani.

Siti Musdah Mulia, 2004. *Islam Menggugat Poligami*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Jurnal/Majalah

Nafi' Mubarak, *Sejarah Hukum Perkawinan Islam di Indonesia*. AL-HUKAMA The Indonesian Journal of Islamic Family Law Volume 021. 2012

Nugroho Wahyu, *Menyusun Undang-Undang yang Responsif dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 10 No. 3. 2012

Soedarto, *Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum*. Majalah hukum dan keadilan, No. 5 Tahun VII, Januari-Februari 1979.

Internet

Amrie Hakim. Poligami, Masalah Krusial dalam Revisi Undang-Undang Perkawinan. 2003. <http://www.hukumonline.com/berita/baca/ho19232/poligami-masalah-krusialdalam-revisi-undangundang-perkawinan>. diakses pada 5 Januari 2018

Dictionary, WordNet, 2003, <http://www.webster-dictionary.org/>. Princeton University, New Jersey-United States. Sebagaimana diakses pada tanggal 13 Februari 2018 di <http://www.webster-dictionary.org/definition/feminist>

Yulianti Muthmainnah, "Penting, Revisi UU Perkawinan" <http://www.komnasperempuan.or.id/penting-revisi-uu-perkawinan/>, diakses pada 1 Januari 2018