

SEJARAH SOSIAL TALAK DI DEPAN PENGADILAN AGAMA DALAM UNDANG-UNDANG PERKAWINAN DI INDONESIA

Muhammad Jazil Rifqi

UIN Sunan Ampel
Surabaya

muhammadjazilrifqi@u
insby.ac.id

Abstract: *Article 39 paragraph (1) of Law Number 1 of 1974 on Marriage and Article 115 of the Compilation of Islamic Law states that divorce must be carried out before the court. Of course, the existence of these regulations cannot be separated from the socio-historical aspects of the promulgation of these regulations. This article, which examines the practice of talak from the colonial period to independence, concludes that first, since the Dutch colonial era until Indonesia's independence, talak has been practiced without involving the state apparatus, but that the incident must be recorded. Law Number 22 of 1946 concerning the Registration of Marriage, Divorce and Reconciliation was then promulgated for Java and Madura, enacted in Sumatra in 1949 and comprehensively implemented in the territory of the Republic of Indonesia in 1954. Second, there was an acculturation of the recording of divorce and the trial of divorce came into effect when the law Marriage is promulgated.*

Keywords: *Political Law, Social History, divorce before the Court.*

Abstrak: Pasal 39 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Perkawinan dan pasal 115 Kompilasi Hukum Islam menyatakan bahwa perceraian harus dilaksanakan di depan pengadilan. Eksistensi regulasi tersebut tentu saja tidak terlepas dari aspek sosio-historis diundangkannya aturan tersebut. Artikel ini, yang menelaah praktik talak pada masa penjajahan hingga kemerdekaan, menyimpulkan bahwa pertama, sejak era kolonial Belanda hingga Indonesia merdeka telah mempraktikkan talak tanpa melibatkan aparaturnegara melainkan peristiwa tersebut harus dicatatkan. UU Nomor

AL-HUKAMA

The Indonesian Journal of Islamic Family Law
Volume 11, Nomor 02, Desember 2021; ISSN:2089-7480

22 tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk kemudian diundangkan untuk Jawa dan Madura, diberlakukan di Sumatera tahun 1949 dan diimplementasikan secara menyeluruh di wilayah Republik Indonesia pada tahun 1954. Kedua, adanya akulturasi terhadap pencatatan talak dan persidangan talak mulai berlaku ketika hukum perkawinan 1974 diundangkan

Kata Kunci: politik hukum, sejarah sosial, talak di depan pengadilan.

Pendahuluan

Pasca terbentuknya undang-undang perkawinan 1/1974 terdapat beberapa prinsip yang lebih menjamin cita-cita luhur perkawinan daripada masa-masa sebelumnya. Penggunaan talak sebelum berlakunya UUP 1974 tanpa kendali telah merugikan tidak hanya kedua belah pihak, tetapi juga pada anak-anak dan masyarakat pada umumnya.¹ Oleh karenanya, regulasi perceraian di dalam UUP 1/1974 ini memiliki asas hukum sebagai landasan penting atas kelahirannya sebagai peraturan hukum yang tidak terlepas dari nilai-nilai filosofis, nilai-nilai sosiologis yang selaras dengan tatanan kultur masyarakat, serta nilai-nilai yuridis yang sesuai dengan hukum yang berlaku.²

Aturan dalam UUP 1/1974 yang dibuat berdasarkan konvensi pelbagai kalangan ini, tidak lain adalah untuk menjamin agar tidak terjadi perceraian sewenang-wenang dan sekaligus agar ihwal dibalik akibat perceraian dapat diatur dengan adil. Dengan adanya perundang-undangan ini, seorang laki-laki yang berstatus suami tidak mudah menceraikan isterinya tanpa alasan yang sesuai dengan undang-undang. Walaupun dalam fikih perceraian merupakan hak prerogatif lelaki yang dapat dilakukan dimana pun dan kapan pun, akan tetapi, guna memiliki kepastian hukum dan untuk menjaga

¹ Arso Sosroatmojo dan Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan di Indonesia*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1975), 36.

² Muhammad Syaifuddin, Sri Turatmiyah, dan Annalisa Yahanan, *Hukum Perceraian*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), 28.

kemaslahatan terutama bagi para wanita dan anak-anak, negara mengintervensi talak harus dilakukan di sidang Pengadilan. Prosedur penjatuhan talak yang dilandasi oleh pokok-pokok pikiran tersebut di atas, yakni adanya alasan yang logis dan harus dilakukan di pengadilan, menjamin bahwa hak talak suami yang beragama Islam tidak akan dapat disalahgunakan karena pelaksanaannya di bawah pengawasan badan peradilan. Menurut Busthanul Arifin, hal ini tidak hanya menyangkut keadilan dan kepastian hukum, tetapi juga menghilangkan prasangka-prasangka yang tidak berdasar dari suami yang hendak menjatuhkan talak istrinya yang perkaranya ditangani oleh hakim.³ Terlebih di masa modern seperti saat ini, legalitas perceraian harus dilaksanakan di muka pengadilan di mana hakim nantinya menyatakan persaksiannya melalui legalitas tertulis dengan menerbitkan akta cerai.

Namun, Pasal 39 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan pasal 115 Kompilasi Hukum Islam menyatakan, bahwa perceraian harus dilakukan di sidang Pengadilan. Ini merupakan hal baru bagi umat Islam, sebab sebelum lahirnya undang-undang perkawinan, mayoritas penduduk yang bermazhab Syafi'i memiliki doktrin, bahwa talak tidak memerlukan keterlibatan pihak ketiga selama rukun dan syaratnya terpenuhi. Mengenai hadirnya pihak ketiga, dalam hal ini adalah pejabat negara yang secara implisit juga mengharuskan administrasi, maka peristiwa putusnya perkawinan harus dicatatkan. Dua hal tersebut –talak di pengadilan dan administrasi-- tentunya tidak terlepas dari ranah histori. Indonesia memiliki beberapa fase gelombang besar: masa kerajaan, masa VOC tahun 1602 s/d 1800; masa Belanda 1800 s/d 1942; masa Jepang tahun 1942 s/d 17 Agustus 1945;⁴ dan masa kemerdekaan. Pelaksanaan talak

³ Busthanul Arifin, *Pelembagaan Hukum Islam di Indonesia: Akar Sejarah, Hambatan dan Prospeknya* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), 125.

⁴ Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, *Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Tentang Peninggalan Kolonial (Belanda dan Jepang)*, (Jakarta: t.p., 2015), 159.

pada beberapa periode tersebut, kecuali masa kerajaan, akan ditelusuri menggunakan teori sejarah sosial⁵ yang memandang bahwa hukum yang sedang berjalan saat ini memiliki korelasi erat dengan masa lampau. Tidak hanya mengungkap fakta historis, teori sejarah sosial juga menjelaskan bagaimana hukum itu terbentuk⁶ yang tentu saja melibatkan unsur empiris yang mengitarinya, termasuk sosiologis dan politis.⁷

Artikel ini merupakan penelitian pustaka (*library research*), di mana sumber data primer mengacu pada pelbagai regulasi dan buku yang relevan yang kemudian dianalisis dengan pola deduktif. Untuk membedakan karya ini dengan penelitian yang sudah dilakukan oleh penulis-penulis sebelumnya maka perlu diuraikan beberapa karya di antaranya, tahun 2011 telah terbit karya Makinudin yang membahas Talak dengan pendekatan linguistik.⁸ Tahun 2014 juga terdapat tema tentang Perceraian yang harus dilakukan di

⁵ Ada tiga tahapan dalam teori ini, yakni Otoritas Epistem (kondisi berada), Kontinuitas (kondisi berproses), dan Perubahan (kondisi menjadi). *Pertama*, Otoritas Epistem, dapat diartikan sebagai suatu pemikiran atau paradigma yang berlaku dan mengikat selama kurun waktu tertentu. *Kedua*, Kontinuitas, merupakan eksistensi tahap pertama yang menimbulkan ketidaknyamanan sehingga sudah saatnya untuk bereinkarnasi. *Ketiga*, Perubahan, adalah kombinasi antara pemikiran lama dan pemikiran baru. Ketiga istilah itu memiliki keterkaitan yang kuat, yakni dengan adanya yang ketiga berawal dari yang kedua, dan yang kedua berawal dari yang pertama. Dan lagi, setelah yang pertama melewati kondisi yang kedua, dan yang kedua menjadi yang ketiga, maka yang ketiga ini berulang lagi menjadi kondisi yang pertama, begitu seterusnya. Lihat Akh. Minhaji, *Agama, Islam, dan Ilmu (Visi dan Tradisi Akademik PTAIN/S)* (Yogyakarta: Suka-Press, 2016), 171-185; Akh. Minhaji, *Tradisi Akademik di Perguruan Tinggi* (Yogyakarta: Suka-Press, 2013), 96-97.

⁶ Sudikno Mertokusumo, *Sejarah Peradilan dan Perundang-Undangannya di Indonesia Sedjak 1942 dan Apalah Kemanfaatannya Bagi Kita Bangsa Indonesia* (Bandung: PT Gunung Agung, 1971), 6-7.

⁷ Akh. Minhaji, *Sejarah Sosial dalam Studi Islam: Teori, Metodologi dan Implementasi* (Yogyakarta: Suka-Press, 2013), 144.

⁸ Makinudin, "Ikrar Talak Harus di Depan Sidang Pengadilan Agama (Analisis Penerapan Kaidah Tafsir 'Amr dan 'Am)", dalam *Al-Hukama'*, Vol. 1, No. 1 Juni 2011, 69-100.

sidang pengadilan, tetapi karya ini menggunakan pendekatan filsafat hukum Islam.⁹ Meski terdapat beberapa tulisan yang memiliki kesamaan pembahasan, namun masih terdapat celah yang perlu diisi untuk melengkapi kekosongan terhadap kajian ini dengan pendekatan sejarah sosial.

Kontestasi Konsep Talak dalam Fikih, Hukum Adat dan Hukum Barat

Bertolak dari masuknya agama Islam di Nusantara pada abad ke-7M, kehadiran hukum Islam bukan mengeliminir hukum adat secara keseluruhan, tetapi keduanya bergumul satu sama lain sesuai kesadaran hukumnya masing-masing. Eksistensi kedua hukum ini terus berlaku sebelum kolonial datang di Nusantara, bahkan hukum Islam menjadi sebuah produk yang dipegangi oleh sebagian besar penduduk Nusantara karena dipengaruhi oleh beberapa raja yang masuk Islam sehingga di daerah teritorialnya diberlakukan hukum Islam.¹⁰ Berasumsi bahwa dengan berlakunya hukum Islam, maka mengenai talak juga mengimplementasikan fikih. Talak, dalam literatur Indonesia sering terdengar dengan cerai talak, pada dasarnya merupakan hak preogratif suami.

Pendapat mayoritas ulama dalam literatur fikih klasik, talak setidaknya memiliki tiga rukun: subyek talak, obyek talak dan sighat. *Pertama*, tentang subyek talak memiliki beberapa syarat yang harus terpenuhi, yakni adanya ikatan perkawinan yang sah, dijatuhkan oleh suami yang mukalaf, serta adanya kehendak dan kesengajaan. *Kedua*, tentang obyek talak juga harus berada dalam lingkaran pernikahan yang sah, dan adanya redaksi baik berupa isyarat, sifat maupun niat. *Ketiga*, tentang syarat yang berhubungan dengan sighat adalah maknanya dapat dipahami, baik berbentuk ucapan, tulisan, maupun isyarat. Dari uraian sekilas mengenai rukun dan

⁹ Khafid Ridho, *Keharusan perceraian di Sidang Pengadilan Dalam Pasal 115 KHI (Tinjauan Maqashid Syariah)*, Skripsi Fakultas Syariah dan Hukum tidak diterbitkan (Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2014).

¹⁰ Rachmadi Usman, *Perkembangan Hukum Perdata dalam Dimensi Sejarah dan Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003), 55.

syarat tersebut, tampak bahwa tidak ada persyaratan saksi sebagai hal yang urgen dalam talak.¹¹ Berbeda dengan jumhur fukaha, sebagian yuris Islam menafsirkan peristiwa talak harus menghadirkan saksi, sebagaimana yang terkandung dalam al-Qur'an surat at-Talaq (65): 2.¹²

“Apabila mereka telah mendekati akhir iddahnya, maka rujukilah mereka dengan baik atau lepaskanlah mereka dengan baik dan persaksikanlah dengan dua orang saksi yang adil di antara kamu dan hendaklah kamu tegakkan kesaksian itu karena Allah”

Berbeda dengan hukum Islam, dalam hukum Adat, putusnya perkawinan tidak hanya wilayah domestik suami-isteri tetapi tokoh adat juga turut mengintervensinya. Hadirnya tokoh adat atau penghulu yang menengahi problem domestik tersebut selain meminta alasan yang logis kepada suami-isteri yang berharap ikatan perkawinannya terputus,¹³ juga selalu berusaha untuk mengeliminir niat suami-isteri yang bersangkutan agar tidak bercerai.¹⁴ Sayangnya, proses yang melibatkan kepala desa, klan, orang tua dari kebanyakan peradilan adat dalam menyelesaikan perceraian dengan prosedur yang tidak formal jarang sekali tercatat.¹⁵ Umumnya, faktor yang dilegitimasi sebagai kondisi serius untuk alasan

¹¹ Shamsu al-dīn Muhammad ibn al-Khātib al-Sharbinī, *Mughnī al-Muhtāj ilā Ma'rifah Ma'ānī Alfāz al-Minhāj* (Beirut: Dār al-Fikr, t.t.), III: 284; Muhammad Amin Ibn Umar 'Abidin, *Radd al-Muhtār 'alā ad-Dur al-Mukhār Hāshiyah Ibn 'Abidīn* (Beirut: Dār al-Fikr, t.t.), III: 241; Ahmad al-Dardīrī ad-Dāsūqī, *Hāshiyah ad-Dāsūqī 'alā Sharh al-Kabīr* (Beirut: Dār al-Fikr, t.t.), II: 384.

¹² Ibn Hazm az-Zahiri, *al-Muḥallā* (Beirut: Dār al-Āfāq al-Jadīdah, t.t.), X: 251-255; Muhammad Sharif, *Baina al-Sunnah wa al-Sh'ah: Masā'il al-'Ibādāt wa al-Nikah, wa at-Talāq*, (Damsyiq: Baitul Hikmah, 2006), 723-726.

¹³ Wila Chandrawila Supriadi, *Hukum Perkawinan Indonesia dan Belanda*, 84.

¹⁴ Soetojo Prawirohamidjojo dan Marthalena Pohan, *Sejarah Hukum Perceraian di Indonesia dan Belanda* (Surabaya: Airlangga University Press, 1996), 29; Iman Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa Asas*, cet. ke-2 (Yogyakarta: Liberty, 1981), 135.

¹⁵ Sudargo Gautama dan Robert N. Hornick, *An Introduction To Indonesian Law Unity in Diversity* (Bandung: Alumni Press, 1974), 23.

perceraian dalam hukum adat antara lain, adanya keinginan bersama antara suami-isteri untuk bercerai, atau terjadi perselingkuhan.¹⁶ Perselingkuhan bahkan perzinahan yang dilakukan oleh isteri bagi masyarakat Dayak merupakan fenomena yang serius yang tidak dapat dipertimbangkan lagi. Hukuman baginya adalah diasingkan bahkan dibunuh apabila tidak bisa membayar sejumlah kompensasi. Sementara bagi masyarakat Jawa, dia dikembalikan ke orang tuanya dan tidak mendapatkan bagian propertinya.¹⁷ Penyebab perceraian (*Sorei*: Simalungun) bagi masyarakat Simalungun umumnya juga dikarenakan faktor perselingkuhan.¹⁸ Di kalangan masyarakat adat hukuman bagi perselingkuhan/perzinahan tersebut adalah pengusiran dari kampung.¹⁹ Selain faktor perselingkuhan, faktor tidak adanya pemberian nafkah baik lahir maupun batin dari suami,²⁰ kemandulan (*kinderloosheid*), terutama tidak mampu memberikan keturunan (*zoonloosheid*), atau cacat jasmani sehingga tidak bisa melaksanakan fungsi pernikahan atau tidak memiliki anak, dapat menjadi faktor pertama dan utama dalam perceraian, karena salah satu tujuan melakukan perkawinan sendiri adalah untuk memperoleh keturunan. Selain itu, terdapat pula faktor mengenai suami meninggalkan isteri, atau sebaliknya, istri meninggalkan suami tanpa ada kesepakatan, misalnya faktor pekerjaan, dalam jangka waktu yang tidak sebentar.²¹

¹⁶ Soerojo Wignjodipoero, *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*, cet. ke-9 (Jakarta: Haji Masagung, 1993), 144

¹⁷ Ter Haar, *Adat Law in Indonesia*, terj. Adamson Hoebel dan Arthur Schiller, (Jakarta: Bhratara, 1962), 199.

¹⁸ Djaren Saragih, Djiman Samosir, dan Djaja Sembiring, *Hukum Perkawinan Adat Batak: Khususnya Simalungun, Toba, Karo dan UU Tentang Perkawinan (UU. No 1/1974) (Suatu Tinjauan)*, (Bandung: Tarsito, 1980), 89.

¹⁹ Hilman Hadikusuma, *Hukum Perkawinan Adat*, cet. ke-4 (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1990), 173.

²⁰ Ibid., 174.

²¹ Soetojo Prawirohamidjojo dan Marthalena Pohan, *Sejarah Hukum Perceraian di Indonesia dan Belanda*, 27; Ter Haar, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*, terj. Soebakti Poesponoto, cet. ke-5 (Jakarta: Pradnya Paramita, 1980), 213; Iman Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa Asas*, 134.

Menurut Hilman Hadikusuma, pada umumnya ketentuan perceraian dalam hukum adat dipengaruhi oleh agama yang dianut oleh masyarakat yang bersangkutan. Dengan kata lain, masyarakat adat yang menganut agama Islam tentu saja dipengaruhi oleh perceraian ala Islam, pribadi adat yang menganut agama Kristen atau Katolik dipengaruhi oleh hukum perceraian Kristen atau Katolik, pribadi adat yang menganut agama Hindu atau Budha juga dipengaruhi oleh hukum Hindu atau Budha. Tetapi pengaruh agama terhadap individu masyarakat adat tersebut tidak sama, tergantung tradisi dan kontrol dari masyarakat sendiri. Perceraian akan lebih sulit terjadi pada masyarakat yang ikatan kekerabatannya kuat daripada masyarakat yang kekerabatannya lemah.²² Dengan demikian, pengaruh agama yang merasuk pada bagaimana prosedur perceraian yang berlangsung dalam hukum adat mengindikasikan, bahwa sebagian besar implementasi talak belum ada aturan tentang administrasi dan belum membutuhkan pihak ketiga, sementara khuluk membutuhkan bantuan dari hakim. Isteri yang mengajukan tuntutan di muka hakim ini bermaksud memaksa suaminya untuk menerima sejumlah uang sebagai harga talak. Namun, jika suami tidak mau menerimanya, maka hakim menetapkan dan memutuskan, bahwa suami dianggap sudah mengucapkan talaknya. Jumlah uang dari isteri yang dipandang sudah patut tersebut disimpan oleh hakim untuk diberikan kepada suaminya.²³

Berbeda dari hukum Islam dan hukum Adat, hukum Barat yang pernah diberlakukan di Indonesia pada zaman Hindia Belanda pernah menyelaraskan beberapa peraturan mengenai hukum perkawinan yang juga diperuntukkan bagi berbagai golongan dan daerah tertentu, antara lain: (1) *Burgerlijk Wetboek*, Staatsblad 1847 nomor 23; (2) *Regeling op de*

²² Hilman Hadikusuma, *Hukum Perkawinan Indonesia Menurut Perundangan, Hukum Adat, dan Hukum Agama* (Bandung: Mandar Maju, 1990), 162.

²³ Ter Haar, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*, 216.

Gemengde Huwelijken, Staatsblad 1898 nomor 158; (3) *Huwelijks Ordonnantie Christen Inlanders*, Staatsblad 1933 No. 74; (4) *Huwelijks ordonnantie*, Staatsblad 1929 No. 348 (*Regeling betreffende huwelijken en verstotingen onder Mohammedanen op Java en Madura*); (5) *Vorstenlandse Huwelijksordonnantie*, Staatsblad 1933 nomor 98 jo Staatsblad 1941 No. 320 (*Regeling betreffende huwelijken en talak/verstoting onder de Moslimschelandson derhorigen in de gouvernementen Soerakarta en Jogjakarta*) (6) *Huwelijks ordonnantie Buitengewesten* Staatsblad 1932 nomor 482 (*Regeling betreffende huwelijken en verstotingen onder Moslims in de gewesten buiten Java en Madura*).²⁴ Pluralismenya hukum ini dikarenakan adanya penggolongan penduduk yang didasarkan pada pasal 163 *Indische Staatsregeling* (I.S.) yang terbagi menjadi tiga kelompok, yakni: golongan Eropa, golongan Bumiputera, dan golongan Timur Asing. Sementara pemberlakuan hukum bagi beberapa golongan tersebut diatur berdasarkan pasal 131 I.S. (1) Bagi golongan Eropa dan keturunan Eropa berlaku B.W.; (2) Bagi golongan Timur Asing Tionghoa dan keturunan Timur Asing Tionghoa mulai diberlakukan B.W. tanggal 1 Mei 1919 termasuk hukum perkawinannya; (3) Bagi golongan Timur Asing bukan Tionghoa, berlaku hukum adat mereka masing-masing sejak tahun 1917; (4) Bagi golongan Bumiputera berlaku: (a) Bagi yang beragama Kristen berlaku hukum kristen yang kemudian tahun 1933 mulai berlaku *Huwelijks Ordonnantie Christen Inlanders Java, Minahasa en Amboina* H.O.C.I. (S. 1933 No. 74); (b) bagi yang beragama Islam tetap menggunakan hukum Islam, karena belum ada aturan perkawinan, kecuali ketentuan tentang Pencatatan Nikah, Talak

²⁴ Soetojo Prawirohamidjojo dan Marthalena Pohan, *Sejarah Hukum Perceraian...*, 1-2.

dan Rujuk. (c) bagi yang bukan terklasifikasikan sebagaimana yang tercantum dalam sub a dan b berlaku hukum adat.²⁵ Pada mulanya pembagian ini membingungkan hukum mana yang digunakan ketika terjadi perkawinan antara suami dan isteri yang berbeda golongan. Bahkan, bagi golongan Bumiputera yang Islam, belum adanya kanunisasi ini menjadi bermasalah, sebab banyak dari mereka yang kental dengan fikih mazhab Syafi'i meyakini aturan talak merupakan hak mutlak milik suami. Sehingga hal ini seringkali mengakibatkan implikasi negatif khususnya bagi perempuan yang terefleksi dalam sejumlah tuntutan organisasi wanita pada masa-masa selanjutnya.

Embrio Administrasi Talak?

Pada masa ini, Penghulu, yang menyelesaikan sengketa masalah keagamaan, biasanya menyelenggarakan persidangan di serambi masjid pada hari Senin dan Kamis serta keputusannya mayoritas didasarkan pada fikih bermazhab Syafi'i. Dalam menuntaskan kasus perceraian penghulu tidak bekerja sendiri, kuorum pengadilan mengharuskan paling tidak terdapat tiga hakim yang menangani kasus ini. Persoalan yang seringkali disidangkan di serambi masjid kebanyakan diajukan oleh wanita. Karena merasa dirugikan, mereka berharap agar Penghulu mewajibkan suaminya untuk lebih memenuhi kewajibannya atau memberikan pemahaman terhadap isteri agar bisa terlepas dari ikatan perkawinan. Tidak sedikit wanita yang mengajukan tuntutan untuk diadili oleh penghulu adalah tentang taklik talak, hal ini diakibatkan suami sering tidak memenuhi kebutuhan rumah tangganya.²⁶ Selain taklik talak, alasan murtad juga seringkali digunakan sebagai alasan

²⁵ Ibid., 23-26.

²⁶ Snouck Hurgronje, *Islam di Hindia Belanda*, terj. S. Gunawan, cet. ke-2 (Jakarta: Bhratara Karya Aksara, 1983), 17-18.

perceraian, hal ini dikarenakan bahwa Pengadilan Agama pada saat itu sulit sekali memberikan putusan perceraian. Sejumlah kasus yang tercatat bahwa para wanita seringkali menyatakan telah murtad kepada penghulu sebagai langkah untuk mempermudah melepaskan ikatan perkawinan. Namun, beberapa dari mereka ini kemudian kembali menghadap penghulu untuk menyatakan masuk Islam dan menikah lagi.²⁷

Pada masa ini, penjatuhan talak tidak mengharuskan adanya pencatatan, tetapi, penjatuhan talak cukup berlaku dengan hanya pernyataan suami. Namun dikarenakan kebutuhan tentang kepastian hukum dan sementara rakyat tidak memiliki banyak pengetahuan tentang tata cara yang harus ditaati, sehingga pengawasan perlu untuk diatur.²⁸ Berbeda dengan di Jawa dan Madura yang mana pengawasan ini diselenggarakan oleh pegawai-pegawai masjid, di Sumatera dan sekitarnya, pengawasan dilakukan oleh petugas desa. Guna menyeragamkan aturan ini pemerintah Belanda mengeluarkan ordonansi perkawinan untuk Jawa dan Madura, dan selanjutnya akan disusun peraturan yang sama bagi daerah lainnya untuk meningkatkan kepastian hukum dalam kehidupan kekeluargaan rakyat pribumi, serta mempersiapkan semacam daftar catatan sipil untuk pribumi.²⁹ Tidak bisa dipungkiri bahwa regulasi perceraian pasti masuk pada aturan perkawinan dan lembaga peradilan. Intervensi kolonial Belanda tersebut dimulai sejak tahun 1882. Kebijakan baru yang dibuat oleh Pemerintah Belanda adalah S. 1882 No. 152

²⁷ Lebih jauh tentang pembahasan murtad sebagai alasan perceraian lihat, G.F Pijper, *Fragmenta Islamica: Beberapa Studi Mengenai Sejarah Islam di Indonesia Awal Abad XX*, terj. Tudjimah (Jakarta: UI-Press, 1987), 67 dan seterusnya.

²⁸ Snouck Hurgronje, *Kumpulan Karangan Snouck Hurgronje*, terj. Soedarno Soekarno, (Jakarta: INIS, 1993), VII: 83-84.

²⁹ Snouck Hurgronje, *Islam di Hindia Belanda*, 20.

yang hanya terdiri 7 pasal.³⁰ Tidak hanya itu, pemerintah Belanda membuat aturan untuk mengawasi nikah, talak dan rujuk. Sistem administrasi ini bagi golongan bumiputera yang beragama Islam mulai diberlakukan oleh Pemerintah Hindia Belanda pada 8 September tahun 1895³¹ (*Indisch Staatsblad* 1895 nomor 198) tentang perkawinan dan perceraian untuk Jawa dan Madura kecuali Surakarta dan Yogyakarta. Selanjutnya mengalami perubahan menjadi S. 1904 No. 212, S. 1909 No. 409, S. 1910 No. 660, S. 1917 No. 497 dan S. 1923 No. 586, terakhir diubah menjadi S. 1931 No. 467. Sementara bagi luar Jawa dan Madura berlaku ordonansi perkawinan S. 1898 nomor 149 yang kemudian diamandemen oleh pemerintah Belanda menjadi S. 1910 nomor 659 dan mengalami perubahan lagi S. 1932-482.³² Seluruh ordonansi di atas tidak mengatur materi hukum perkawinan, melainkan hanya mengatur pendaftaran perkawinan, talak dan rujuk dan penetapan biaya maksimum serta biaya untuk para pejabat yang ditunjuk untuk

³⁰ (1) Tiap-tiap Landraad diadakan Pengadilan Agama yang mempunyai daerah hukum yang sama; (2) Pengadilan Agama terdiri atas Penghulu yang diperbantukan pada Landraad sebagai Ketua dan sedikit-dikitnya 3 orang serta sebanyak-banyaknya 8 orang sebagai anggota; (3) Keputusan harus diambil paling sedikit oleh 3 orang anggota termasuk Ketua. Dalam pertimbangan suara maka suara Ketua yang menentukan; (4) Keputusannya harus dimuat dalam surat yang mengandung konsideran serta ditandatangani oleh anggota yang hadir, begitu pula biaya yang dibebankan kepada yang berperkara harus dicatat; (5) Kepada pihak-pihak yang berperkara harus diberikan salinan surat keputusan yang ditandatangani oleh Ketua; (6) Keputusan-keputusannya harus dicatat dalam surat register yang dalam tiap-tiap tiga bulan harus dilaporkan kepada Kepala daerah setempat untuk mendapat penyaksian dari padanya; (7) Keputusan-keputusan yang melampaui batas kekuasaannya atau tidak memenuhi ketentuan 2, 3, dan 4 diatas tidak dapat dinyatakan berlaku. Lihat Departemen Agama, *Laporan Bagian Proyek Penelitian Jurisprudensi Peradilan Agama*, (Jakarta: Direktorat Peradilan Agama, 1971), 28.

³¹ G.F. Pijper, *Beberapa Studi Tentang Sejarah Islam di Indonesia 1900-1950*, terj. Tudjimah dan Yessy Augustdin (Jakarta: UI-Press, 1985), 80.

³² H. Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda* (Jakarta: LP3ES, 1996), 25.

melakukan pendaftaran tersebut.³³ Jadi hukum perkawinan secara materil diserahkan sepenuhnya kepada kelompok yang bersangkutan.

Banyak yang telah diusahakan dalam pergerakan wanita Indonesia untuk mengadakan perbaikan sistem hukum perkawinan yang berlaku di masa ini. Sejak kebangkitan pergerakan wanita, mereka berusaha ke arah suatu hukum perkawinan yang baru. Umumnya kedudukan wanita dalam perkawinan masih dianggap kurang memuaskan, terutama dirasakan oleh wanita-wanita yang beragama Islam. Hal ini dikarenakan bahwa pengaruh dari agama ini sangat terasa di bidang perkawinan. Keberatan dari pergerakan emansipasi wanita ini terutama karena keganjilan sekitar talak dan poligami. Kenyataan sosial menunjukkan, bahwa hak talak oleh pihak laki-laki seringkali digunakan sewenang-wenang sehingga jika dibandingkan dengan negara lain, di Indonesia jauh lebih banyak terjadi perceraian. Dalam praktiknya terlihat, bahwa hak talak ini terkadang tidak digunakan secara wajar, karena tindakan-tindakan yang tidak dapat dipertanggung jawabkan dari pihak laki-laki, pihak perempuan mengalami pelbagai kesukaran. Terutama bila suami tidak menghiraukan soal pemberian nafkah kepada isteri dan anak-anaknya yang diceraikan. Oleh karenanya pembaharuan hukum perkawinan dalam konsep yang telah diajukan oleh pemerintah Hindia Belanda, pada awal tahun 1937 ini juga terdapat ketentuan-ketentuan jaminan uang nafkah dengan ketetapan hakim. Ordonansi Perkawinan Tercatat yang diperkenalkan oleh pemerintah Belanda pada awal 1937 juga mengindikasikan, bahwa perkawinan dapat terputus hanya dengan perantara hakim. Jika dibandingkan dengan peraturan hukum

³³ Soetojo Prawirohamidjojo, *Pluralisme dalam Perundang-Undangan Perkawinan di Indonesia*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2012), 15.

perkawinan yang masih berlaku untuk golongan Islam, maka perceraian dengan keputusan hakim ini merupakan suatu hal yang baru.³⁴ Berikut pasal yang menunjukkan perceraian harus memperoleh izin hakim:

“Perkawinan ini memberikan kesempatan kepada seseorang yang kawin untuk diadministrasikan di catatan sipil, mewajibkan seseorang beristri hanya satu dengan menutup pintu poligami, dan perceraian hanya jatuh bila dilakukan melalui keputusan pengadilan”.³⁵

Di samping adanya aturan mengenai putusnya perkawinan harus diselenggarakan di pengadilan, pengawasan lainnya adalah tentang administrasi. *Kantoor voor Inlandsche Zaken* merupakan tempat dalam mengontrol aspek administrasi pengadilan,³⁶ di mana pengadilan harus menyampaikan laporan perkawinan dan perceraian setiap triwulan.³⁷ Namun demikian, umumnya, masyarakat pribumi kala itu sangat jarang yang memiliki keahlian dalam mengoperasikan mesin tulis untuk mengisi daftar laporan, terlebih tidak memadainya sarana dalam administrasi,³⁸ sehingga aturan ini seringkali diabaikan. Meskipun pada dasarnya aturan ini hendak diberlakukan bagi masyarakat yang belum memiliki hukum tertulis, Ordonansi Perkawinan Tercatat yang dirancang oleh Pemerintah Belanda pada awal 1937 tersebut tidak dipaksakan bagi umat Islam. Seiring berjalannya waktu, banyak dari kaum wanita yang terdiskriminasi membentuk Kongres Perempuan. Kongres pertama diadakan di Yogyakarta 22-25 Desember 1928 yang

³⁴ Sudargo Gautama, *Pembaharuan Hukum di Indonesia*, cet. ke-2 (Bandung: Alumni, 1973), 57-63.

³⁵ H. Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda*, 30-31.

³⁶ Karel A. Steenbrink, *Beberapa Aspek Tentang Islam di Indonesia Abad ke-19* (Jakarta: PT. Bulan Bintang, 1984), 223.

³⁷ H. Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda*, 110-112.

³⁸ *Ibid.*, 53.

salah satu keputusannya adalah agar pada tiap-tiap perkawinan diadakan taklik talak. Kedudukan wanita yang diperkuat dengan taklik talak ini agar ia dapat meminta cerai kepada pengadilan jika diperlakukan sewenang-wenang oleh suaminya. Kongres kedua diselenggarakan di Jakarta pada 20-24 Mei tahun 1935 yang menyimpulkan bahwa masih terdapat ketidakadilan dalam hukum perkawinan dikarenakan penerapan hukum Islam yang salah. Kemudian tanggal 23-27 Juli 1938 diadakan Kongres Perempuan ketiga di Bandung, tetapi pertemuan ini lebih membicarakan biro konsultasi atau lembaga bantuan hukum yang diperuntukkan bagi wanita yang terdiskriminasi di dalam rumah tangga. Salah satu permasalahannya pada waktu itu adalah bahwa sulit sekali bagi seorang wanita untuk meminta cerai dari suaminya, sebaliknya bagi pria mudah sekali untuk memutuskan ikatan perkawinan tanpa alasan yang jelas.³⁹

Memasuki zaman pendudukan Jepang, mengenai hukum perceraian masih berjalan sebagaimana apa yang ada pada zaman Hindia Belanda. Hal ini dapat terlihat dari uraian Sudikno Mertokusumo, hukum materiil yang ada selama pendudukan Jepang, bagi golongan Eropa dan Tionghoa dipergunakan BW, sementara bagi golongan pribumi berlaku hukum adat. Dan bagi golongan-golongan lainnya berlaku hukum yang sama dengan peraturan dulu.⁴⁰ Hanya saja Jepang membagi wilayah Indonesia menjadi tiga zona administrasi, yang pada pemerintahan sebelumnya administrasi hanya dikerjakan dalam satu wilayah untuk satu Nusantara, yaitu di Jakarta untuk mengatur Jawa dan Madura, dan di Singapura

³⁹ Maria Ullfah Subadio, *Perjuangan Untuk Mencapai Undang-Undang Perkawinan (Suatu Pengalaman)*, (Jakarta: Yayasan Idayu, 1981), 9-13.

⁴⁰ Sudikno Mertokusumo, *Sejarah Peradilan dan Perundang-Undangannya di Indonesia...*, 23.

untuk mengatur Sumatera dan di Makasar untuk mengatur Komando angkatan laut. Paling tidak data mengenai perceraian pada masa ini (1942-45) dikompilasi setiap bulan, tetapi perkembangan birokrasi ini merupakan beban bagi majelis hakim yang kekurangan tenaga dan peralatan dalam pendataan. Sehingga tidak semua pejabat menjalankan administrasi ini dalam masalah perdata.⁴¹ Tentang aturan perceraian, beberapa faktor yang menyebabkan isteri meminta cerai adalah faktor nafkah dan kekerasan dalam rumah tangga. Sayangnya, catatan yang tersedia ini tidak memberikan informasi seperti mengapa laki-laki meninggalkan isterinya. Namun dapat dikatakan dengan sedikit bukti bahwa mereka mengalami degradasi moral.⁴²

Akulturası antara Pencatatan dan Persidangan Talak

Dari penjelasan sebelumnya ternyata belum ada aturan formil mengenai regulasi talak. Namun, setelah Indonesia merdeka dan mendirikan Kementerian Agama (Departemen Agama) pada tanggal 5 Januari 1946,⁴³ yang mana masalah keagamaan secara resmi mulai diatur olehnya. Bukan hanya satu agama yang diatur oleh departemen ini melainkan kelima agama yang diakui yaitu Islam, Protestan, Katolik, Hindu, dan Budha,⁴⁴ penegasan pengadministrasian tidak hanya talak, tetapi juga nikah dan rujuk mulai diatur oleh Pemerintah dalam bentuk UU Nomor 22 tahun 1946 tanggal 21 November 1946. Kemudian, berdasarkan penetapan Menteri Agama No. 4 tanggal 22 Januari 1947, tanggal 1 Februari Undang-undang ini

⁴¹ Abu Talib Ahmad, "Marriage and Divorce in Johore Among The Malay-Muslims During The Japanese Occupation, 1942-45", *Journal of the Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society*, Vol. 71, No. 2 (275) (1998), 67.

⁴² Ibid., 83.

⁴³ Deliar Noer, *Administrasi Islam di Indonesia*, (Jakarta: CV.Rajawali, 1983), 4.

⁴⁴ Ibid., 13.

mulai diberlakukan untuk pulau Jawa dan Madura. Setelah itu, melalui Ketetapan Pemerintah Darurat Republik Indonesia No. 1 pada tanggal 14 Juni 1949, tanggal 16 Juni UU ini juga diberlakukan di Sumatera. Dan terakhir ketentuan tentang pencatatan nikah, talak dan rujuk ini mulai diberlakukan di seluruh Indonesia pada tanggal 26 Oktober 1954 dengan Undang-Undang No. 32 tahun 1954, Lembaran Negara tahun 1954 No. 98.⁴⁵

Pembentukan aturan ini hanya mengharuskan administrasi saja, sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 1 ayat 1 bahwa:

“Nikah yang dilakukan menurut agama Islam diawasi oleh Pegawai Pencatatan Nikah yang diangkat oleh Menteri Agama atau oleh pegawai yang ditunjuk olehnya. Talak dan rujuk yang dilakukan menurut Islam diberitahukan kepada Pegawai Pencatat Nikah.”⁴⁶

Pasal ini secara tegas mengharuskan tiga peristiwa ini untuk dicatatkan agar memperoleh kepastian hukum, sehingga para pihak memiliki legalitas hukum baik secara agama maupun negara. Oleh karenanya, mereka yang menjatuhkan talak dengan tidak memberitahukan kepada Kantor Pencatatan NTR dapat dikenakan denda, meskipun talak yang dijatuhkan tetap sah dengan terpenuhinya rukun dan syarat talak secara hukum Islam.⁴⁷ Hukuman denda dimaksud tertuang dalam pasal 3 ayat (3) UU 22/1946.⁴⁸ Jadi, jelas bahwa Undang-

⁴⁵ Sayuti Thalib, *Hukum Kekeluargaan Indonesia*, (Yogyakarta: UI-Press, 2014), 105.

⁴⁶ Djaren Saragih, *Himpunan Peraturan-Peraturan dan Perundang-undangan di Bidang Perkawinan Indonesia*, (Bandung: Tarsito, 1980), 94.

⁴⁷ Soetojo Prawirohamidjojo dan Marthalena Pohan, *Sejarah Hukum Perceraian...*, 25.

⁴⁸ “Jika seorang laki-laki yang menjatuhkan talak atau merujuk sebagaimana tersebut pada ayat 1 pasal 1, tidak memberitahukannya dalam waktu satu

undang 22/1946 menetapkan registrasi untuk perkawinan dan perceraian bagi orang Islam sebagai upaya kebutuhan administrasi, pemerintah yang dituntut dalam peradaban modern dan sebagai penertiban agar yang bersangkutan mendapatkan kepastian hukum yang sah secara agama dan negara. Tetapi hukum yang dihadirkan kodifikasi ini masih tidak menghilangkan substansi materi perkawinan dan perceraian menurut konsep hukum Islam. Jadi, aturan formil yang masih berlaku pada era ini adalah menggunakan talak menurut fikih yang masih belum ada keharusan untuk disidangkan. Dari uraian di atas dapat diikhtisarkan bahwa pada masa kolonial Belanda sampai paska kemerdekaan, sebelum diundangkannya UUP 1/1974, terdapat akulturasi antara konsep lama (talak menurut fikih) dan konsep baru (administrasi talak).

Dalam teori sejarah sosial, paradigma baru tersebut bergerak melingkar kembali dan menjadi atau menduduki posisi awal berupa otoritas epistem. Otoritas epistem berupa talak menurut fikih dan administrasi ini berjalan dalam kurun waktu tertentu, yang pada gilirannya mengalami ketidakstabilan sosial karena produk fikih tentang talak masih dipergunakan secara semena-mena untuk mendiskreditkan wanita dalam hubungan rumah tangga, sementara tata administrasi masih dipergunakan. Polemik talak sewenang-wenang ini kemudian menggerakkan elit negara untuk memperbaiki bidang hukum perkawinan, yang pada mulanya terdapat gerakan aktivis wanita untuk mereformasi hukum

minggu kepada pegawai (yang diangkat oleh menteri agama atau yang ditunjuk olehnya), maka ia dihukum denda sebanyak-banyaknya Rp. 50- (lima puluh rupiah)." Lihat Djaren Saragih, *Himpunan Peraturan-Peraturan...*, 96.

perkawinan. Mengenai aturan talak, tidak boleh dijalankan sewenang-wenang.

Kritik wanita untuk meninjau kembali segala peraturan mengenai perkawinan dan menyusun Rancangan Undang-undang Perkawinan yang selaras dengan alam kemerdekaan. Panitia yang dibentuk oleh Menteri Agama ini terdiri dari orang-orang ahli hukum agama (Islam, Kristen dll.), berbagai aliran, dan tokoh pergerakan wanita. Panitia yang diketuai oleh Teuku Mohammad Hasan ini hendak membuat dua RUU Perkawinan. RUU Perkawinan yang pertama dapat diberlakukan untuk seluruh warga negara dan RUU Perkawinan yang kedua khusus untuk setiap masing-masing agama. Dua RUU Perkawinan ini merupakan hasil dari usulan rapat panitia yang diadakan pada bulan November 1950. Yang terpenting bahwa seluruh organisasi menghendaki adanya perbaikan dalam peraturan perkawinan. Adapun mengenai talak, tidak boleh sewenang-wenang.⁴⁹

Setelah terbentuknya panitia yang menyusun Rancangan UUP dan mendapatkan masukan dari berbagai kalangan, tahun 1952 Panitia menyelesaikan RUUP: (1) peraturan umum, yang berlaku bagi semua golongan agama; (2) peraturan-peraturan khusus (peraturan khusus Islam, peraturan khusus khatolik, peraturan khusus protestan, dan peraturan agama-agama lainnya). Tanggal 1 Desember 1952 RUUP yang pertama disampaikan kepada seluruh organisasi untuk diminta pendapatnya. Garis besar tentang isi aturan perceraian dalam RUUP ini bahwa perceraian diatur dengan keputusan pengadilan negeri, berdasarkan alasan-alasan tertentu, yaitu: (1) bila salah satu pihak berzinah, pemabuk, penjudi, pemadat, atau melakukan kejahatan yang serupa itu yang mengganggu

⁴⁹ Nani Soewondo, *Kedudukan Wanita Indonesia dalam Hukum dan Masyarakat*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), 86-87.

keamanan rumah tangga; (2) meninggalkan yang lain selama satu tahun; (3) melakukan kejahatan yang dihukum penjara dua tahun atau lebih, (4) sakit gila atau menderita penyakit yang membahayakan kesehatan pihak yang lain; (5) salah satu pihak peluh (impoten); (6) jika suami sengaja tidak memberi nafkah selama tiga tahun; (7) suami tidak memenuhi perjanjian akan berlaku adil terhadap isteri-isterinya dalam perkawinan poligami, (8) jika antara kedua pihak terdapat perselisihan yang tidak mungkin didamaikan lagi.⁵⁰ Usaha unifikasi ini tidak berjalan dengan lancar karena adanya pelbagai pendapat yang lebih menitikberatkan pada permasalahan agama.⁵¹

Tanggal 24 April 1953 Panitia mengadakan *hearing* dengan beberapa organisasi. Dari pendapat dan pandangan pertemuan ini, pada bulan Mei 1953 panitia memutuskan untuk menyusun tiga bentuk UUP, (1) peraturan umum yang tidak menyinggung masalah agama, (2) peraturan Organik yang mengatur hukum perkawinan menurut agama masing-masing; dan (3) peraturan netral untuk golongan yang tidak termasuk salah satu golongan agama. Kemudian April 1954 panitia menyampaikan RUU perkawinan umat Islam kepada Menteri Agama. Setelah itu beberapa ahli Islam diangkat oleh Menteri Agama untuk meninjau RUUP tersebut. Agustus 1954 petugas menyampaikan pendapatnya yang sulit diterima oleh panitia NTR, sehingga diadakan perundingan antara petugas dan Panitia NTR. Akhirnya dalam garis besarnya dapat tercapai persesuaian paham dalam bulan Oktober 1954, sehingga RUUP itu diperbaiki dan disampaikan lagi kepada Menteri Agama pada akhir tahun 1954, untuk diselesaikan selanjutnya. Aturan yang ditetapkan didalamnya antara lain alasan-alasan bagi talak, khuluk, fasakh, dan syiqaq, sehingga tidak dapat lagi

⁵⁰ Ibid., 92-93.

⁵¹ Maria Ullfah Subadio, *Perjuangan Untuk Mencapai...*, 15.

dijalankan sewenang-wenang. Akan tetapi, apa yang dikemukakan oleh pemerintah dalam bulan Agustus 1954 hanya UU 22/1946, yang pada saat itu berlaku di Jawa dan Madura, akan di berlakukan pula untuk seluruh Indonesia.

Beberapa tahun setelahnya, organisasi-organisasi wanita terus mendesak kepada pemerintah agar Undang-undang Perkawinan dengan segera dikeluarkan. Akhirnya, dalam bulan September 1957 Menteri Agama mengajukan RUUP Islam kepada Kabinet, tetapi masih menunggu amandemen-amandemen baru. Ternyata pada permulaan tahun 1958 belum ada tindakan-tindakan apapun juga dari pemerintah mengenai soal UUP itu.⁵² Bulan Maret 1958 anggota DPR mengajukan usul inisiatif RUUP kepada DPR. RUUP ini merupakan peraturan umum yang tidak membedakan golongan dan agama, yang mana mengenai syarat perceraian adalah sama bagi pria dan wanita. Tidak lama kemudian, pemerintah juga memajukan RUUP umat Islam ke DPR.⁵³ RUUP usul pemerintah menggunakan sistem perkawinan yang sesuai dengan agama masing-masing, di mana tata cara perceraianya adalah menurut hukum Islam dengan diberi tafsiran yang jelas. Jadi ada dua RUUP yang menjadi bahan pembicaraan Dewan Perwakilan Rakyat. Dan pembicaraan dalam sidang umum dari DPR tentang RUUP baru dimulai sejak tanggal 6 Februari 1959.⁵⁴ Ada silang pendapat antara DPR dan Pemerintah (Menteri Agama). Menurut DPR, RUUP yang bersifat umum dapat dijadikan rancangan undang-undang dengan perubahan seperlunya. Sementara menurut pemerintah RUUP yang bersifat umum tidak dapat ditempatkan. Oleh karenanya pada bulan Maret 1959 pemerintah bermaksud mengadakan

⁵² Nani Soewondo, *Kedudukan Wanita...*, 95-96.

⁵³ Maria Ullfah Subadio, *Perjuangan Untuk Mencapai...*, 16.

⁵⁴ Nani Soewondo, *Kedudukan Wanita...*, 97-98.

perundingan dengan pihak yang mengusulkan RUUP umum untuk dapat ditempatkan.

Kemudian organisasi-organisasi wanita mengirim delegasi ke pemerintah, agar persoalan RUUP tidak hanya dibahas oleh Menteri Agama saja, tapi juga seluruh anggota Kabinet. Tetapi sampai ada pergantian kabinet dan DPR dibekukan pada awal 1960 belum kelihatan usaha dari pemerintah atau DPR untuk menyelesaikan UU perkawinan. Setelah itu hanya ada Musyawarah Nasional 1960, Konferensi BP4 Pusat 1962 dan Seminar Hukum Nasional yang diselenggarakan oleh LPHN (Lembaga Pembinaan Hukum Nasional) tahun 1963 yang mengindikasikan sangat diperlukannya undang-undang perkawinan untuk menjamin kesejahteraan di Indonesia. Keputusan hukum perkawinan tentang perceraian adalah (1) agar dijamin supaya tidak ada perceraian sewenang-wenang; (2) akibat perceraian diatur seadil-adilnya; (3) pelanggaran hukum dalam hal perkawinan dan perceraian harus ditentukan sanksinya, bilamana perlu dengan sanksi pidana.⁵⁵

Menginjak masa Orde Baru, tahun 1966 Menteri Kehakiman memberi tugas kepada LPHN menyusun RUU perkawinan yang bersifat nasional dan berlandaskan Pancasila. Tapi, RUU perkawinan ini baru diajukan ke DPR oleh Menteri Kehakiman pada bulan September 1968, yang sebelumnya Menteri Agama telah menyampaikan RUU perkawinan umat Islam pada bulan Mei 1967. Sampai tahun 1971, dengan berakhirnya masa kerja DPR, kedua RUU itu mengalami kemacetan. Pada tanggal 19 dan 24 Februari 1973 pimpinan DPR mengadakan *hearing* dengan beberapa tokoh KOWANI, dimana hasil dari pertemuan tersebut mencapai konsensus,

⁵⁵ Ibid., 101-103.

tentang perceraian, adalah persamaan hak dalam mengajukan perceraian antara suami dan isteri, dan pembagian harta benda bersama secara adil pada perceraian.⁵⁶

Pada tanggal 31 Juli 1973 Presiden menyampaikan RUU perkawinan yang bersifat nasional dari Menteri Kehakiman kepada DPR dan menarik RUU perkawinan umat Islam. Pada tanggal 17 dan 18 September 1973, pendapat umum mengenai RUU perkawinan diberikan oleh beberapa wakil fraksi dari DPR. Demikian pula fraksi ABRI, PDI, Karya Pembangunan juga meminta dikompromikan supaya dapat diselesaikan secara bersama dalam jangka waktu yang tidak lama. Fraksi Persatuan Pembangunan mengemukakan keberatannya dari pembicaraan yang diadakan bahwa RUU perkawinan bertentangan dengan ajaran-ajaran yang dianut oleh mayoritas masyarakat Indonesia. Berbeda dengan fraksi Persatuan Pembangunan, Kowani menyambut dengan gembira RUU perkawinan yang disampaikan oleh pemerintah kepada DPR. Sementara pandangan umum dari Menteri Agama yang diwakili oleh H. Mukti Ali dan Menteri Kehakiman yang diwakili oleh Oemar Seno Adjie pada tanggal 27 September 1973 di DPR tidak dapat meneruskan pembicaraannya karena ada unjuk rasa dari masyarakat, bahkan pemuda-pemudi memasuki ruangan sidang DPR sehingga pimpinan DPR dan para anggota meninggalkan ruang sidang.⁵⁷

Pembicaraan secara intern diadakan kembali oleh DPR. Pada tanggal 6 Desember 1973 rapat gabungan antara Komisi III dan Komisi IX DPR merumuskan untuk membentuk Panitia Kerja dari wakil-wakil fraksi, yang dipimpin oleh Djamal Ali dari Fraksi Karya Pembangunan. Akhirnya pada tanggal 20 Desember 1973 Panitia Kerja itu menyelesaikan rancangan

⁵⁶ Maria Ullfah Subadio, *Perjuangan Untuk Mencapai...*, 17.

⁵⁷ Ibid.

yang diperbaharui, dengan adanya beberapa pasal yang dihilangkan dan beberapa pasal yang mengalami perubahan, dan disahkan pada tanggal 22 Desember 1973.⁵⁸ Adapun pasal tentang perceraian yang mengalami perubahan adalah bahwa alasan-alasan untuk perceraian yang semula disebut dalam RUUP, kemudian hanya dimuat dalam penjelasannya saja, yakni dalam Peraturan Pelaksanaan UUP.⁵⁹ Beberapa hal yang terpenting adalah registrasi untuk keabsahan perkawinan dan perceraian, serta hukum talak yang diciptakan hanya diperoleh dengan keputusan pengadilan dan berdasarkan alasan yang sesuai dengan undang-undang.

Setelah itu rumusan tersebut diundangkan pada tanggal 2 Januari 1974 sebagai Undang-Undang Republik Indonesia, nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan yang termuat dalam Lembaran Negara RI tahun 1974 nomor 3019. Namun demikian, ada jangka waktu lebih dari satu setengah tahun (dari tanggal 2 Januari 1974 sampai 1 Oktober 1975) undang-undang itu baru berlaku,⁶⁰ karena masih membutuhkan peraturan pelaksanaannya (PP nomor 9 tahun 1975). Dengan terbitnya peraturan pelaksanaan UUP tanggal 19 Juli 1975 dan berlaku secara efektif sejak tanggal 1 oktober 1975, maka peraturan-peraturan lain tentang perkawinan seperti BW, HOCl, GHR, dan peraturan-peraturan lain yang mengatur masalah-masalah perkawinan tidak berlaku lagi, sebagaimana yang tercantum dalam pasal 66 UUP 1/ 1974. Sehingga, hal ihwal tentang perceraian, termasuk talak, telah

⁵⁸ Ibid., 19-20.

⁵⁹ Nani Soewondo, *Kedudukan Wanita...*, 104.

⁶⁰ Maria Ullfah Subadio, *Perjuangan Untuk Mencapai...*, 20.

menjadi hukum positif yang mana seluruh warga Indonesia harus mematuhi, termasuk umat Islam.⁶¹

Ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan perceraian, secara tidak adil ditunjukkan dengan sering terjadinya perceraian dengan prosedur yang mudah jika dilakukan oleh suami. Tetapi jika seorang isteri yang merasa terpaksa harus memutuskan ikatan perkawinan, prosedurnya tidak semudah yang dilakukan oleh suami terhadap isterinya.⁶² Dengan kata lain, pada masa silam yang masih kental dengan paradigma fikih, yakni menceraikan isteri dengan talak tanpa melalui lembaga negara, saat ini, dengan berlakunya undang-undang, perbuatan hukum tersebut sudah tidak berlaku lagi, bahkan isteri dapat memohon cerai melalui pengadilan.⁶³ Ketentuan yang termaktub dalam pasal 39 UUP menunjukkan, bahwa perceraian tidak mungkin dilakukan kecuali di depan sidang pengadilan setelah perdamaian tidak tercapai. Pasal ini mengindikasikan setiap proses untuk memperoleh perceraian/talak harus melalui lembaga peradilan, juga dengan alasan-alasan yang dapat dibenarkan sesuai ketentuan yang berlaku. Pada dasarnya, aturan ini sebagai upaya untuk (1) menghindari perbuatan sewenang-wenang terutama dari pihak suami untuk menceraikan isteri tanpa alasan yang sah; dan (2) adanya suatu kepastian hukum yang didasarkan pada pemeriksaan penguasa yang berwenang.⁶⁴

⁶¹ Djamil Latif, *Aneka Hukum Perceraian di Indonesia* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), 103.

⁶² Soetojo Prawirohamidjojo dan Marthalena Pohan, *Sejarah Hukum Perceraian...*, 135.

⁶³ Andi Tahir Hamid, *Beberapa Hal Baru Tentang Peradilan Agama dan Bidangnyanya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1996), 28-29

⁶⁴ Soetojo Prawirohamidjojo dan Marthalena Pohan, *Sejarah Hukum Perceraian...*, 136.

Dari pemaparan di atas dapat diambil intisari, bahwa talak dalam UUP 1/1974 ini masih bernafaskan nilai-nilai keislaman. Meskipun pada dasarnya Hukum Islam tidak mengatur secara konkrit apakah perceraian harus dilakukan di depan Sidang Pengadilan atau tidak. Namun dengan pertimbangan masalah, penguasa dibenarkan mengadakan aturan ini.⁶⁵ Sebenarnya, talak masih dilakukan oleh pihak suami, sementara pejabat Pengadilan Agama hanya menyaksikan saja. Setelah itu, baik suami atau isteri, akan mendapatkan legalitas hukum dari negara. Dengan demikian, aturan yang tercermin dalam UUP 1/1974 adalah kombinasi dari administrasi (produk lama) dan persidangan (produk baru). Administrasi merupakan ketertiban yang dituntut untuk kebutuhan administrasi pemerintah dan sekaligus kebutuhan dari kehidupan modern.⁶⁶ Sementara keberlangsungan talak di depan pengadilan menyangkut perlindungan terhadap keadilan yang diserahkan kepada hakim atau penguasa.⁶⁷

Penutup

Dari uraian di atas dapat diikhtisarkan, bahwa terdapat dua era mengapa talak harus dilakukan di muka pengadilan muncul pada peraturan perundang-undangan di Indonesia. *Pertama*, talak masih dapat dilakukan tanpa keterlibatan pihak pemerintah tetapi peristiwa ini harus dicatatkan. Akulturasi tersebut terlacak pada masa kolonial Belanda hingga diundangkannya UU 22/1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk, di mana UU ini masih berlaku di Jawa dan Madura, kemudian administrasi semacam ini dijalankan di Sumatera di tahun 1949 dan berlaku di Indonesia secara menyeluruh pada

⁶⁵ Ahmad Azhar Basyir, *Hukum Adat Bagi Umat Islam* (Yogyakarta: Fakultas Hukum UII, 1983), 19.

⁶⁶ Amak F.Z., *Proses Undang-Undang Perkawinan* (Bandung: PT. Al-Ma'arif, 1976), 31.

⁶⁷ Ibid., 100.

1954. Sayangnya, prosedur talak masih belum ada keharusan untuk dipersidangkan dengan keterlibatan pemerintah. Prosedur talak yang masih dapat dipergunakan dengan mudah tersebut seringkali menimbulkan ketidaknyamanan bagi segenap kaum wanita sehingga banyak dari mereka yang menyuarakan untuk mereformasi hukum perkawinan. *Kedua*, adanya akulturasi administrasi dan persidangan dalam regulasi talak. Berlangsungnya aturan ini dikarenakan pada masa sebelum diundangkan UUP 1/1974 masih terdapat problematika penyalahgunaan talak. Singkatnya, UUP 1/1974 tidak hanya ada pencatatan talak, tetapi juga prosedur talak harus diselenggarakan di pengadilan. Pada dasarnya aturan ini untuk menghilangkan kesewenangan dari perlakuan suami yang memutuskan hubungan perkawinan secara sepihak tanpa ada tanggung jawab setelahnya, sebagaimana yang sering terjadi sebelum lahirnya UU 1/1974. Meski wacana administrasi talak saat itu merupakan diskursus baru, aturan ini merupakan upaya menuju kepastian hukum, sementara hadirnya persidangan untuk peristiwa talak agar tidak ada kesewenangan dalam pemutusan ikatan perkawinan, yang mampu mencegah dari timbulnya kemudharatan bagi kaum wanita dan anak-anak.

Daftar Pustaka

- ‘Ābidīn, Muḥammad Amīn Ibn Umar. *Radd al-Muhtar ‘alā ad-Dur al-Mukhtār Hāshiyah Ibn ‘Ābidīn*. Beirūt: Dār al-Fikr, t.t.
- Ahmad, Abu Talib. “Marriage and Divorce in Johore Among The Malay-Muslims During The Japanese Occupation. 1942-45”, *Journal of the Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society*, Vol. 71. No. 2 (275) (1998).
- Arifin, Busthanul. *Pelembagaan Hukum Islam di Indonesia: Akar Sejarah, Hambatan dan Prospeknya*. Jakarta: Gema Insani Press. 1996.
- Basyir, Ahmad Azhar. *Hukum Adat Bagi Umat Islam*, Yogyakarta: Fakultas Hukum UII, 1983.

- Dāsūqī (al), Aḥmad al-Dardīrī. *Hāshiyah al-Dāsūqī ‘ala Sharḥ al-Kabīr*. Beirūt: Dār al-Fikr, t.t.
- F.Z., Amak. *Proses Undang-Undang Perkawinan*. Bandung: PT. Al-Ma’arif, 1976.
- Gautama, Sudargo dan Robert N. Hornick. *An Introduction To Indonesian Law Unity in Diversity*. Bandung: Alumni Press, 1974.
- . *Pembaharuan Hukum di Indonesia*. cet. ke-2, Bandung: Alumni, 1973.
- Ḥazm, Ibn az-Zāhirī. *al-Muḥallā*. Beirūt: Dār al-Āfāq al-Jadīdah, t.t., Vol. X.
- Haar, Ter. *Adat Law in Indonesia*. terj. Adamson Hoebel dan Arthur Schiller, Jakarta: Bhratara, 1962.
- . *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*, terj. Soebakti Poesponoto, cet. ke-5, Jakarta: Pradnya Paramita, 1980.
- Hadikusuma, Hilman. *Hukum Perkawinan Adat*. cet. ke-4, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1990.
- . *Hukum Perkawinan Indonesia Menurut Perundangan, Hukum Adat, dan Hukum Agama*. Bandung: Mandar Maju, 1990.
- Hamid, Andi Tahir. *Beberapa Hal Baru Tentang Peradilan Agama dan Bidangnyanya*. Jakarta: Sinar Grafika, 1996.
- Hurgronje, Snouck. *Islam di Hindia Beland.*, terj. S. Gunawan, cet. ke-2, Jakarta: Bhratara Karya Aksara, 1983.
- . *Kumpulan Karangan Snouck Hurgronje*. terj. Soedarno Soekarno, Jakarta: INIS, 1993, Vol. VII.
- Latif, Djamil. *Aneka Hukum Perceraian di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985.
- Mertokusumo, Sudikno. *Sejarah Peradilan dan Perundang-Undangannya di Indonesia Sedjak 1942 dan Apakah Kemanfaatannya Bagi Kita Bangsa Indonesia*. Bandung: PT Gunung Agung, 1971.

- Minhaji, Akh.. *Agama, Islam, dan Ilmu (Visi dan Tradisi Akademik PTAIN/S)*. Yogyakarta: Suka-Press, 2016.
- . *Sejarah Sosial dalam Studi Islam: Teori, Metodologi dan Implementasi*. Yogyakarta: Suka-Press, 2013.
- . *Tradisi Akademik di Perguruan Tinggi*. Yogyakarta: Suka-Press, 2013.
- Noer, Deliar. *Administrasi Islam di Indonesia*. Jakarta: CV. Rajawali, 1983.
- Pijper, G.F. *Fragmenta Islamica: Beberapa Studi Mengenai Sejarah Islam di Indonesia Awal Abad XX*. terj. Tudjimah, Jakarta: UI-Press, 1987.
- Pijper, G.F.. *Beberapa Studi Tentang Sejarah Islam di Indonesia 1900-1950*. terj. Tudjimah dan Yessy Augustdin, Jakarta: UI-Press, 1985.
- Prawirohamidjojo, Soetojo dan Marthalena Pohan. *Sejarah Hukum Perceraian di Indonesia dan Belanda*. Surabaya: Airlangga University Press, 1996.
- . *Pluralisme dalam Perundang-undangan Perkawinan di Indonesia*. Surabaya: Airlangga University Press, 2012.
- Saragih, Djaren, Djiman Samosir, dan Djaja Sembiring. *Hukum Perkawinan Adat Batak: Khususnya Simalungun, Toba, Karo dan UU Tentang Perkawinan (UU. No 1/1974) (Suatu Tinjauan)*. Bandung: Tarsito, 1980.
- . *Himpunan Peraturan-Peraturan dan Perundang-undangan di Bidang Perkawinan Indonesia*. Bandung: Tarsito, 1980.
- Soewondo, Nani. *Kedudukan Wanita Indonesia dalam Hukum dan Masyarakat*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984.
- Sosroatmojo, Arso & A. Wasit Aulawi. *Hukum Perkawinan di Indonesia*. Jakarta: Bulan Bintang, 1975.
- Steenbrink, Karel A.. *Beberapa Aspek Tentang Islam di Indonesia Abad ke-19*. Jakarta: PT. Bulan Bintang, 1984.

- Subadio, Maria Ullfah. *Perjuangan Untuk Mencapai Undang-Undang Perkawinan (Suatu Pengalaman)*. Jakarta: Yayasan Idayu, 1981.
- Sudiyat, Iman. *Hukum Adat Sketsa Asas*. cet. ke-2, Yogyakarta: Liberty, 1981.
- Suminto, Aqib. *Politik Islam Hindia Belanda*. Jakarta: LP3ES, 1996.
- Supriadi, Wila Chandrawila. *Hukum Perkawinan Indonesia dan Belanda*. Bandung: Mandar Maju, 2002.
- Syaifuddin Muhammad Sri Turatmiyah, dan Annalisa Yahanan. *Hukum Perceraian*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- Sharbinī (al). Shamsu al-dīn Muḥammad ibn al-Khātīb. *Mughnī al-Muhtāj ilā Ma'rifah Ma'ānī Alfāz al-Minhaj*, Beirūt: Dār al-Fikr, t.t.
- Sharīf, Muḥammad, *Baina al-Sunnah wa al-Shī'ah: Masā'il al-'Ibādāt wa al-Nikāḥ, wa at-Ṭalāq*, Damsyiq: Baitul Hikmah, 2006.
- Thalib, Sayuti. *Hukum Kekeluargaan Indonesia*. Yogyakarta: UI-Press, 2014.
- Usman, Rachmadi. *Perkembangan Hukum Perdata Dalam Dimensi Sejarah dan Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003.
- Wignjodipoero, Soerojo. *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*. cet. ke-9, Jakarta: Haji Masagung, 1993.
- Departemen Agama. *Laporan Bagian Proyek Penelitian Jurisprudensi Peradilan Agama*, Jakarta: Direktorat Peradilan Agama. 1971.
- Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI. *Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Tentang Peninggalan Kolonial (Belanda dan Jepang)*. Jakarta: t.p., 2015.