

# KONSEP KELUARGA SAKINAH PERSPEKTIF UU NO.1 TAHUN 1974 DAN PP NO. 10 TAHUN 1983

by  
NURUL HAKIM, S.Ag.

## Prolog

Hukum keluarga dalam masyarakat muslim kontemporer, baik di Negara-negara muslim maupun negeri-negeri yang penduduknya beragama Islam, sangat menarik untuk dikaji --- sebab, di dalam hukum keluarga Islam terdapat jiwa wahyu Ilahi dan sunnah Rasulullah atau dalam *qanun* (perundang-undangan)-nya senantiasa dilandaskan pada firman Allah SWT. (Al-Qur'an) dan sabda Rasulullah (Hadits).

Keluarga *sakinah* merupakan dambaan sekaligus harapan bahkan tujuan insan, baik yang akan ataupun yang tengah membangun rumah tangga. Sehingga tidaklah mengherankan, jika di kota-kota besar pada sekarang ini membicarakan *konsep keluarga sakinah* merupakan kajian yang menarik dan banyak diminati oleh masyarakat. Sehingga penyajiannya pun beragam bentuk; mulai dari sebuah diskusi kecil, seminar, lokakarya hingga privat --- dan mungkin dalam bentuk kursus seperti yang sedang kita jalani sekarang ini.

Terlepas apakah masalah keluarga sakinah ini menarik atau tidak menarik untuk dikaji, namun yang pasti membentuk keluarga sakinah sangat penting dan bahkan merupakan tujuan yang dicapai bagi setiap orang yang akan membina rumah tangga, sebagaimana firman Allah SWT. dalam surat Ar-Rum ayat 21 :

Islam menginginkan pasangan suami isteri yang telah atau akan membina suatu rumah tangga melalui akad nikah tersebut bersifat langgeng. Terjalin keharmonisan diantara suami isteri yang saling mengasihi dan menyayangi itu sehingga masing-masing pihak merasa damai dalam rumah tangganya. Ada tiga kunci yang disampaikan Allah SWT. dalam ayat tersebut, dikaitkan dengan kehidupan rumah tangga yang ideal menurut Islam, yaitu : 1) Sakinah (*as-sakinah*), 2) Mawadah (*al-mawaddah*), dan 3) Rahmah (*ar-rahmah*).

Secara harfiah (etimologi) *sakinah* diartikan ketenangan, ketentraman dan kedamaian jiwa. Kata ini dalam Al-Qur'an disebutkan sebanyak enam kali --- dalam ayat-ayat tersebut dijelaskan bahwa *sakinah* itu didatangkan Allah SWT. ke dalam hati para nabi dan orang-orang yang beriman. Ali bin Muhammad Al-Jurjani (ahli pembuat kamus ilmiah) mendefinisikan *sakinah* adalah adanya ketentraman dalam hati pada saat datangnya sesuatu yang tidak terduga, dibarengi satu nur (cahaya) dalam hati yang memberi ketenangan dan ketentraman. Adapun menurut Muhammad Rasyid Ridha bahwa *sakinah* adalah sikap jiwa yang timbul dari suasana ketenangan dan merupakan lawan dari gegoncangan bathin dan ketakutan.

Ulama tafsir menyatakan bahwa *sakinah* dalam ayat tersebut adalah suasana damai yang melingkupi rumah tangga --- dimana masing-masing pihak (suami-isteri) --- menjalankan perintah Allah SWT. dengan tekun, saling menghormati, dan saling toleransi. Dari suasana *as-sakinah* tersebut akan muncul rasa saling mengasihi dan menyayangi (*al-mawaddah*), sehingga rasa bertanggung jawab kedua belah pihak semakin tinggi.

Sehingga ungkapan Rasulullah SAW. "*Baitii jannatii*", rumahku adalah surgaku, merupakan ungkapan tepat tentang bangunan rumah tangga/ keluarga ideal. Dimana dalam pembangunannya mesti dilandasi fondasi kokoh berupa Iman, kelengkapan bangunan dengan Islam, dan pengisian ruang kehidupannya dengan Ihsan, tanpa mengurangi kehirauan kepada tuntutan kebutuhan hidup sebagaimana layaknya manusia tak lepas dari hajat keduniaan, baik yang bersifat kebendaan maupun bukan.

keluarga *sakinah, mawaddah, wa rahmah*, merupakan suatu keluarga dambaan bahkan merupakan tujuan dalam suatu perkawinan dan *sakinah* itu didatangkan Allah SWT. ke dalam hati para nabi dan orang-orang yang beriman, maka untuk mewujudkan keluarga sakinah harus melalui usaha maksimal --- baik melalui usaha bathiniyah (memohon kepada Allah SWT.), maupun berusaha secara lahiriah (berusaha untuk memenuhi ketentuan baik yang datangnya dari Allah SWT. dan Rasul-Nya, maupun peraturan yang dibuat oleh para pemimpin dalam hal ini pemerintah berupa peraturan dan perundang-undangan yang berlaku).

Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan dengan pembinaan keluarga sakinah di Indonesia --- yang kini telah menjadi hukum positif --- adalah Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, dan peraturan perundangan lainnya yb berkaitan dengan UU Perkawinan, diantaranya : Undang-Undang Nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama, Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam, Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Peraturan Pelaksanan UU Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974, dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 jo Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.

### **Selanyang Pandang Tentang Pembentukan Hukum Islam Di Bidang Hukum Keluarga di Indonesia**

Sesuai dengan hakikat dakwah islamiah, nilai-nilai Islam itu diresapi dengan penuh kedamaian tanpa menghilangkan nilai-nilai adat setempat yang telah sesuai atau tidak bertentangan dengan nilai-nilai akidah dan syari'at Islam. Pertemuan kedua sistem nilai itu (adat dan Islam) berlaku dengan wajar tanpa adanya konflik antara kedua sistem nilai tersebut. Hukum syari'at Islam sempurna, berlaku untuk semua tempat dan segala zaman --- akan tetapi, fikih ddapatberbeda antara masyarakat satu dengan masyarakat lainnya dan dapat pula berbeda dalam perjalanan masa.

Agama Islam sangat mementingkan pembinaan pribadi dan keluarga. Akhlak yang baik (pada pribadi-pribadi dan keluarga) akan menciptakan masyarakat yang baik dan harmonis --- Karena itu, hukum keluarga menempati posisi penting dalam hukum Islam. Hukum keluarga dirasakan sangat erat kaitannya dengan keimanan seseorang.

Terbentuknya hukum Islam dibidang hukum keluarga tidak terlepas dari adanya tarik menarik antara hukum barat dan hukum adat. Adanya tarik menarik antara tiga sistem hukum; Hukum Islam, Hukum Sipil (Barat) dan Hukum Adat tidak dapat dipungkiri karena masing-masing sistem hukum berusaha untuk menjadi dominan di bumi pertiwi ini.

Dalam negara yang telah merdeka, negara modern dengan warga negara yang pluralistik --- juga dalam agama --- tarik menarik tiga sistem hukum diatas perlu dicari penyelesaiannya. Hukum sipil yang berasal dari Barat tidak mudah begitu saja dihapuskan, hukum adat pun yang telah hidup sejalan dengan perjalanan sejarah bangsa Indonesia pun tidak begitu saja dihapuskan dan hukum Islam yang merupakan *rahmatan lil alamin* tidak begitu saja dapat dikesampingkan karena ajarannya telah lama dan mewarnai kehidupan bangsa Indonesia. Maka penyamaan bahasa hukum dari ketiga sistem tersebut merupakan solusinya.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 (Lembaran Negara No.1 Tahun 1974 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 3019 Tahun 1974) tentang Perkawinan pada tanggal 2 Januari 1974 yang terdiri dari 14 Bab, 67 pasal, peraturan pelaksanaannya terdiri dari 10 Bab, 49 pasal, merupakan puncak kompromi antara tiga sistem hukum yang saling tarik-menarik di Indonesia. Undang-undang tersebut berlaku bagi semua warga negara Republik Indonesia.

Sebagaimana diungkapkan oleh Prof. H. Mohammad Daud Ali, SH. bahwa Undang-Undang Perkawinan yang mulai berlaku efektif mulai tanggal 1 Oktober 1975 mempunyai 3 (tiga) ciri khas kalau dibandingkan dengan Undang-Undang atau hukum perkawinan sebelumnya, yaitu :

1. Asasnya --- Dalam Undang-Undang No.1 Tahun 1974 asasnya dalah Agama. Agamalah atau hukum agama yang dipeluk oleh seseorang yang menentukan sah tidaknya suatu perkawinan. Pasal 2 ayat (1) : "Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu".
2. Tujuannya --- Sesuai dengan pasal 1 bahwa "Tujuan perkawinan adalah untuk membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa". Membentuk keluarga bahagia itu, dalam penjelasannya berkaitan erat dengan keturunan, pemeliharaan dan pendidikan (keturunan) yang menjadi hak dan kewaiban (kedua) orang tua.
3. Sifatnya --- Mengangkat harkat dan derajat (kedudukan) kaum wanita yakni para isteri dengan adanya ungkapan jelas dalam Undang-Undang tersebut

bahwa hak dan kedudukan suami adalah seimbang dengan hak dan kedudukan isteri dalam kehidupan keluarga dan masyarakat.

Setelahnya lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang disusul 1 tahun kemudian dengan Peraturan Pelaksanaannya yakni Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 --- yang langsung atau tidak langsung telah merubah wajah hukum perkawinan Indonesia yang beragam menjadi sebuah hukum perkawinan yang berlaku bagi seluruh warga Indonesia dan memiliki kekentalan ajaran Islam --- dalam kata lain UU No.1 Tahun 1974 merupakan salah satu syari'at Islam yang telah berhasil menjadi sebuah *qanun*.

Namun hal tersebut tidaklah cukup untuk "menghidupkan" hukum Islam, sebagaimana diungkapkan oleh Prof. Dr. Bustanul Arifin, SH., bahwa syarat lain untuk menghidupkan hukum Islam adalah perlu adanya suatu kekuasaan kehakiman (*judiciary*) yang terpadu. Dimana realitanya sejak dulu, selalulah hukum sipil dilaksanakan oleh suatu kekuasaan kehakiman yang baik, sedangkan peradilan-peradilan agama (mahkamah syar'ah) berjalan sendiri, terisolasi, dan selalu terbelakang. Hal demikian jelas merugikan perkembangan hukum Islam, karena akan selalu dirasakan hukum Islam itu sebagai sesuatu yang "terpencil" (terisolasi) dan asing.

Meskipun UUD 1945 sebagai konstitusi negara Republik Indonesia menamakan keseluruhan peradilan di Indonesia dengan istilah Kekuasaan Kehakiman, yakni bab IX pasal 24 dan 25 dan pada tahun 1970 melalui Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 secara eksplisit menentukan bahwa ada empat lingkungan perdialan, yaitu : 1) Peradilan Umum, 2) Peradilan Agama, 3) Peradilan Militer, dan 4) Peradilan Tata Usaha Negara. Dimana keempat lingkungan peradilan itu berpuncak pada Mahkamah Agung sebagai peradilan tertinggi di Indonesia --- namun kewenangan Peradilan Agama dalam pelaksanaannya masih *absurd* (tidak jelas). Bahkan kalaulah mengikuti perjalanan sejarahnya, kewenangan (*juridiksi*) Peradilan Agama di Indonesia mengalami pasang surut.

Akhirnya pada hari Kamis tanggal 14 Desember 1989, Rancangan Undang-Undang Peradilan Agama, telah disetujui oleh DPR-RI menjadi Undang-Undang Republik Indonesia tentang Peradilan Agama. Peristiwa tersebut penting, bukan hanya bagi pembangunan perangkat hukum nasional tetapi juga bagi umat Islam di Indonesia --- karena dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 oleh Presiden Republik Indonesia dan dicantumkan dalam Lembaran Negara oleh Menteri Sekretaris Negara, maka semakin mantaplah kedudukan peradilan Agama sebagai salah satu badan pelaksana kekuasaan kehakiman yang mandiri di Indonesia dalam menegakkan hukum berdasarkan hukum Islam bagi pencari keadilan yang beragama Islam --- khususnya mengenai perkara-perkara perdata Islam di bidang *perkawinan, kewarisan, wasiat, hibah, wakaf, dan shadaqah*.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 yang terdiri dari 7 Bab, 108 pasal, maka materi hukum Islam yang termuat dalam

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan akan dapat ditegakkan, karena didalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 selain memuat tentang kekuasaan dan kewenangan Peradilan Agama juga memuat hukum acaranya.

Dengan telah memiliki aturan yang jelas, kemantapan lembaga peradilan bukan berarti "penegakkan" hukum Islam sudah cukup dan selesai, karena dengan masih beragamnya sumber materi hukum Islam yang dijadikan dasar oleh para hakim dalam memutuskan perkara, maka negakibatkan tidak seragamnya aturan hukum tersebut. Adanya kondisi demikian, muncullah Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama Republik Indonesia dan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia tertanggal 21 Pebruari 1985 yang pada pokoknya ialah diperlukannya suatu kompilasi hukum Islam --- yang dalam bahasa Melayu disebut *Peng-qanun-an Hukum Syara* --- yang akan menjadi pegangan bagi para hakim Peradilan Agama dan masyarakat. Perwujudan dari SKB tersebut adalah dengan dibentuknya sebuah Proyek Kompilasi Hukum Islam yang pelaksanaannya dipercayakan kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia dan Departemen Agama Republik Indonesia.

Proyek Kompilasi Hukum Islam akhirnya melahirkan Kompilasi Hukum Islam yang merupakan hasil musyawarah para ulama dan ahli hukum Islam Indonesia yang diberlakukan secara resmi melalui Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tanggal 10 Juni 1991. Secara umum Kompilasi Hukum Islam berisikan : Buku I tentang Hukum Perkawinan, Buku II tetang Hukum Kewarisan, dan Buku III tentang Hukum Perwakafan, shadaqah, hibah, hadanah.

Kompilasi Hukum Islam di Indonesia merupakan pengembangan dari Hukum Perkawinan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, karena itu KHI tidak terlepas dari misi yang diemban oleh Undang-Undang Perkawinan kendatipun cakupannya hanya terbatas bagi kepentingan umat Islam.

### **Eksistensi Undang-Undang No.1 Tahun 1974 dan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 Dalam Pembentukan Keluarga Sakinah**

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 merupakan unifikasi hukum di Indonesia tentang Perkawinan yang didalamnya memuat 67 pasal, secara rinci sebagai berikut : Dasar Perkawinan, Syarat-syarat Perkawinan, Pencegahan Perkawinan, Batalnya Perkawinan, Perjanjian Perkawinan, Hak dan Kewajiban Suami Isteri, Harta Benda dalam Perkawinan, Putusnya Perkawinan serta Akibatnya, Kedudukan Anak, Hak dan Kewajiban antara Orang Tua dan Anak, Perwalian, Ketentuan Peralihan dan Ketentuan Penutup.

Dengan pelaksanaan Undang-Undang Perkawinan ini jelas-jelas diperuntukan bagi para warga negara Indonesia untuk menjadi keluarga tentram dan bahagia --- juga bertujuan untuk merubah tatanan aturan yang telah ada dengan aturan baru yang menjamin cita-cita luhur dari perkawinan melalui enam azas/prinsip yang dominan, yaitu :

1. Azas Sukarela --- Tujuan perkawinan adalah membentuk keluarga yang bahagia dan kekal. Untuk itu suami isteri perlu saling membantu dan melengkapi agar masing-masing dapat mengembangkan kepribadiannya membantu dan mencapai kesejahteraan spiritual dan material ;
2. Azas Partisipasi Keluarga dan Dicatat --- Perkawinan merupakan peristiwa penting maka partisipasi orang tua diperlukan terutama dalam hal pemberian izin sebagai perwujudan pemeliharaan garis keturunan keluarga. Dan perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum agama dan kepercayaannya masing-masing, juga harus "dicatat" menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku ;
3. Azas Monogami --- Undang-Undang ini menganut azas monogamy. Hanya apabila dikehendaki oleh yang bersangkutan, karena hukum dan agama dari yang bersangkutan mengizinkan seorang suami dapat beristeri lebih dari seorang. Dalam kata lain Undang-Undang ini mengandung azas mempersulit polygami --- khusus bagi Pegawai Negeri Sipil diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 ;
4. Azas Perceraian Dipersulit --- Karena tujuan Perkawinan adalah untuk membentuk keluarga yang bahagia kekal dan sejahtera, maka mempersulit terjadinya perceraian dikedepankan. Perceraian merupakan perbuatan halal yang dibenci Allah SWT. Dan walaupun pintu cerai ini bagi orang Islam dibuka itu hanya kecil saja, karena imbas negatif dari perceraian ini begitu banyak selain pada anak dari hasil perkawinan juga secara umum berdampak pada masyarakat ;
5. Azas Kematangan Calon Mempelai --- Calon suami isteri harus sudah masak jiwa raganya untuk dapat melangsungkan perkawinan, agar dapat mewujudkan tujuan perkawinan secara baik tanpa berpikir pada perceraian ;
6. Azas Memperbaiki derajat kaum wanita --- Hak dan kedudukan isteri adalah seimbang dengan hak dan kewajiban suami, baik dalam kehidupan rumah tangga maupun dalam pergaulan masyarakat.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan menganut azas monogamy (mempersempit poligami), yaitu pria hanya mempunyai seorang isteri dan seorang wanita hanya mempunyai seorang suami. Namun demikian hanya apabila dipenuhi berbagai persyaratan tertentu dan diputuskan Pengadilan, seorang pria dimungkinkan beristeri lebih dari seorang apabila ajaran agama yang dianutnya mengizinkan dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil diterbitkan dan disebar di tengah-tengah masyarakat ditujukan agar setiap Pegawai Negeri Sipil menyadari apa yang menjadi hak dan kewajibannya dalam kedudukannya sebagai Abdi Negara dan Abdi Masyarakat.

Pegawai Negeri Sipil, karena kedudukannya harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat dalam bertingkah laku. Diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tersebut antara lain dimaksudkan untuk

menciptakan kehidupan kekeluargaan pada Pegawai Negeri Sipil yang tenteram dan serasi, sehingga dengan demikian peran aktif dan dharma bhaktinya tidak banyak diganggu oleh masalah-masalah kekeluargaan.

Adanya Peraturan Pemerintah ini sebenarnya merupakan pengejawantahan atas azas-azas yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, sebagai sosio-yuridis control terhadap Pegawai Negeri Sipil yang merupakan Abdi Negara dan Abdi Masyarakat, juga sebagai perlindungan hak dan kewajiban bagi para Pegawai Negeri Sipil sendiri.

Adanya aturan tersebut bukan untuk mempersulit kehendak seorang Pegawai Negeri Sipil untuk melakukan perkawinan, perceraian, ataupun polygami tetapi justru sebagai aturan yang dapat memberikan rasa keadilan dan kemaslahatan.

### **Epilog**

Berdasarkan uraian tersebut diatas nampak bahwa kontribusi yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 terhadap pembentukan keluarga *sakinah, mawaddah* dan *rahmah* adalah terletak pada fungsi dari hukum itu sendiri, baik secara sempit maupun secara luas --- yaitu fungsi hukum sebagai kepastian hukum, pengatur tata laku masyarakat, pemberian rasa aman, pengayoman, keadilan dan pembentuk suatu tatanan masyarakat. Lebih tinggi lagi adalah sebagai *social of engineering*.

Sebagaimana telah diungkapkan pada prolog diatas, bahwa sebenarnya untuk membentuk keluarga sakinah harus melalui sebuah proses/usaha dua dimensi :

1. Dimensi Bathiniyah adalah usaha yang ditujukan langsung kepada Allah SWT. (sebagai realisasi dari *hablumminalallah*) melalui media iman dan amal shaleh (ibadah) ;
2. Dimensi Lahiriyah adalah usaha untuk memenuhi ketentuan-ketentuan hukum baik yang datangnya dari Allah SWT. dan Rasul-Nya, maupun peraturan yang dibuat oleh para pemimpin dalam hal ini pemerintah berupa peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.

Adapun eksistensi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil dalam pembentukan dan pembinaan keluarga sakinah berada pada koridor aturan atau hukum yang memberikan petunjuk, arahan sekaligus batasan yang selain bersifat normatif juga bersifat aplikatif --- terlebih peraturan/hukum tentang perkawinan bagi umat Islam di Indonesia untuk saat ini telah memenuhi kebutuhan hukum dari sisi hukum/materi hukum --- secara hierarki telah ada dan tidak bertentangan antara aturan yang dibawah dengan diatasnya. Kongkretnya sebagai berikut :

- a. UUD 1945 sebagai landasan konstitusional ;

- b. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Peraturan Pemerintah pelaksanaannya (Peraturan Pemerintah No.9 Tahun 1975) sebagai hukum materil perkawinan secara umum;
- c. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama sebagai dasar hukum kekuasaan dan kewenangan juga hukum acara lembaga Peradilan Agama ;
- d. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam sebagai hukum materil yang bernuansa Islam