

## **RESPON TERHADAP HUKUM PERKAWINAN**

### **DI INDONESIA**

**Nety Hermawati**

Jurusan Syariah dan Ekonomi Islam STAIN Jurai Siwo Metro

Email: [hermawatinety@yahoo.com](mailto:hermawatinety@yahoo.com)

#### ***Abstract***

*Historical development of the law of marriage in Indonesia experienced a long process until it forms into a law. Various responses of the law appears to be related to the formation of this marriage. This article discusses the public response to the marriage law in Indonesia. This study uses the approach of legal history. The results showed that the birth of the marriage law in Indonesia can't be separated from political interference and the existence of women's and feminist Indonesia. Then in this era of reform, gender activists would like to reconstruct Law 1 of 1974.*

***Keywords:*** *history, law, marriage, history, debate*

#### **A. Pendahuluan**

Aturan perkawinan di Indonesia telah ada jauh sebelum berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Mengenai hal ini, Khoiruddin Nasution<sup>1</sup> memperiodisasikan dalam tiga babak, yaitu (1) pra penjajahan; (2) masa penjajahan; dan (3) masa kemerdekaan. Masa kemerdekaan dibagi lagi menjadi tiga periode, yaitu: masa orde lama, masa orde baru, dan masa reformasi.

---

<sup>1</sup>Dua buku Khoiruddin Nasution, (1) *Hukum Perdata (Keluarga) Islam Indonesia dan Perbandingan Hukum Perkawinan di Dunia Muslim: Studi Sejarah, Metode Pembaruan dan Materi & Status Perempuan dalam Perundang-Undangan Perkawinan Muslim* (Yogyakarta: ACAdEMIA+TAZZAFA, 2009); dan (2) *Status Wanita di Asia Tenggara* (Jakarta: INIS, 2002) menjadi rujukan utama dalam tulisan ini. Beberapa *footnote* yang ada dalam tulisan ini juga saya kutip dari buku tersebut, terutama buku yang disebutkan pertama - tanpa melihat sumber aslinya.

Aturan perkawinan ini dalam setiap periodenya mengalami perubahan dan perkembangan. Perubahan-perubahan tersebut tentu saja memunculkan berbagai macam tanggapan, baik positif maupun negatif, baik dari kelompok pro perubahan maupun kelompok pro status *quo*.

Keluarga merupakan lembaga sosial yang paling berat diterpa oleh arus globalisasi dan kehidupan modern. Dalam era globalisasi, kehidupan masyarakat cenderung materialistis, individualistis, kontrol sosial semakin lemah, hubungan suami istri semakin merenggang, hubungan anak dengan orang tua bergeser, kesakralan keluarga semakin menipis.<sup>2</sup> Untuk memelihara dan melindungi serta meningkatkan kesejahteraan dan kebahagiaan keluarga tersebut disusunlah undang-undang yang mengatur perkawinan dan keluarga.<sup>3</sup>

Keinginan masyarakat Indonesia untuk memiliki hukum perkawinan secara tertulis yang isinya merupakan wujud dari hukum-hukum perkawinan yang telah berlaku di dalam masyarakat tersebut, baik itu hukum perkawinan adat maupun hukum perkawinan menurut ketentuan agama yang ada. Keinginan ini sudah muncul pada masa penjajahan Belanda, masa penjajahan Jepang, dan seterusnya sampai pada masa kemerdekaan. Harapan memiliki hukum perkawinan tertulis tersebut baru dapat terwujud pada awal tahun 1974, dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Tulisan ini hendak menjelaskan tentang bagaimana tanggapan dan respon masyarakat terhadap UU Perkawinan di Indonesia. Mengikuti alur periodisasi di atas, saya akan memaparkan tanggapan dan respon terhadap aturan perkawinan ini dalam 4 sub bahasan, yaitu: (1) cikal bakal UU perkawinan; (2) perdebatan sebelum kelahiran UU Perkawinan; (3) perdebatan menjelang dan pasca kelahiran UU Perkawinan; dan (4) Perdebatan seputar UU perkawinan di Era Reformasi.

## **B. Cikal Bakal Undang-Undang Perkawinan di Indonesia**

Pada masa pra penjajahan, terutama setelah berdirinya kerajaan-kerajaan Islam di Indonesia, tata hukum Islam sudah diterapkan dan dikembangkan di lingkungan masyarakat Islam Indonesia. Dalam menghadapi persoalan-persoalan masyarakat, termasuk juga urusan perkawinan, masyarakat telah mempercayakan penyelesaiannya kepada orang khusus yang ahli dalam bidang agama Islam. Para ahli ini menggunakan konsep-konsep kitab fikih konvensional yang telah mereka terima dalam membuat aturan tentang perkawinan.

---

<sup>2</sup>T. O. Ihromi, *Bunga Rampai Sosiologi Keluarga* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1999), h. 284-301.

<sup>3</sup>Sajitpo Raharjo, *Hukum dan Perubahan Sosial* (Bandung: Alumni, 1979), h. 146-147.

Pada masa penjajahan Belanda (VOC), tepatnya pada tanggal 25 Mei 1760, hukum perkawinan yang berlaku bagi kalangan muslim adalah *Compendium Freijer* yaitu sebuah buku mengenai hukum perkawinan dan kewarisan Islam yang disusun oleh D.W. Friejer yang telah direvisi dan disempurnakan oleh para penghulu. Namun setelah VOC menyerahkan kekuasaan kepada Pemerintah Hindia Belanda, pada tanggal 3 Agustus 1828, *Compendium Freijer* dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi, sehingga aturan perkawinan diserahkan kepada hukum adat, kecuali bagi kalangan tertentu.<sup>4</sup> Pada tahun 1919, Pemerintah mengeluarkan *Indische Staatsregeling* yang merupakan UUD Hindia Belanda yang baru dan menganut asas hukum adat.<sup>5</sup> Dengan berlakunya Pasal 131 ayat (2) sub b I.S., menurut Wirjono, dasar perkawinan adalah hukum adat.<sup>6</sup>

Kemudian pada bulan Juli 1937, Pemerintah Hindia Belanda mengedarkan rancangan Ordonansi Perkawinan Tercatat, yang di antara isinya menganut prinsip monogami serta tidak boleh menjatuhkan talak di luar pengadilan. Adanya rancangan ini, kemungkinan besar merupakan respon pemerintah Hindia Belanda terhadap tuntutan sejumlah organisasi perempuan, di mana pada tahun 1928, di Indonesia digelar Kongres Wanita Indonesia yang salah satu pembahasannya adalah mengenai keburukan-keburukan yang terjadi dalam perkawinan menurut Islam (konvensional), seperti poligami, perkawinan di bawah umur, kawin paksa, dan talak sewenang-wenang.

Organisasi-organisasi Perempuan ini menuntut lahirnya UU perkawinan. Bahkan jauh sebelumnya, RA Kartini (1879-1904) di Jawa Tengah dan Rohana Kudus di Minangkabau merupakan tokoh yang telah lama mengkritik keburukan-keburukan yang diakibatkan oleh perkawinan yang saat itu terjadi. Pada kasus yang lebih khusus, tentang poligami, beberapa organisasi perempuan (Puteri Indonesia, Persaudaraan Isteri, Persatuan Isteri, dan Wanita Sejati) pada tanggal 13 Oktober 1929 berkumpul di Bandung dan membuat ketetapan tentang larangan poligami. Selanjutnya pada bulan Juni 1931 di Jakarta, Kongres Isteri Sedar memperkuat resolusi larangan poligami ini.

Namun, di kalangan perempuan sendiri terdapat organisasi perempuan lain yang menolak resolusi ini. Sebut saja, Sarekat Isteri Jakarta pada pertemuannya di Jakarta - 1 minggu setelah Kongres Isteri Sedar - memberikan tanggapan negatif terhadap larangan tersebut. Sarekat Isteri Jakarta memprotes keputusan resolusi larangan poligami. Demikian juga Ratna Sari, Ketua

---

<sup>4</sup>Khoiruddin Nasution, *Hukum Perdata (Keluarga) Islam Indonesia*, h. 22.

<sup>5</sup>Zaini Ahmad Noeh, "Lima Tahun Undang-Undang Peradilan Agama (Sebuah Kilas Balik)", *Mimbar Hukum*, No. 27 Tahun V (Nopember-Desember 1994), h. 17.

<sup>6</sup>R. Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Perkawinan di Indonesia* (Bandung: Sumur, 1974), h. 14.

Persatuan Muslim Indonesia (Permi) yang menyampaikan penolakannya atas larangan poligami pada kongres seluruh Wanita Indonesia di Jakarta tahun 1935.

Meskipun demikian, Pemerintah Hindia Belanda meresponnya dengan memunculkan rancangan Ordonansi Perkawinan Tercatat yang diantara isinya menganut prinsip monogami serta tidak boleh menjatuhkan talak di luar pengadilan. Namun sebelum diberlakukan, rancangan ini mendapatkan respon penolakan keras dari kelompok muslim, yang diawali oleh NU dan Parta Syarikat Islam Indonesia, disusul oleh pergerakan Islam lain, termasuk kalangan perempuan sebagaimana tersebut di atas. Akhirnya rancangan tersebut dicabut kembali.

Setelah Indonesia merdeka dan pada masa awal-awal kemerdekaannya, ada upaya dari pemerintah untuk menasionalisasikan produk hukum warisan pemerintah Hindia Belanda. Hal ini terbukti dengan diterbitkan UU No. 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk yang merupakan penyatuan dari seluruh *staatsblaad* (stbl) tentang pencatatan nikah, talak, dan rujuk yang ada sebelumnya. UU ini hanya berlaku untuk wilayah Jawa dan Madura, yang kemudian diperluas berlakunya untuk seluruh Indonesia dengan diberlakukannya UU No. 32 Tahun 1954. Aulawi mencatat, seharusnya UU No. 22 Tahun 1946 ini berlaku untuk seluruh Indonesia, tetapi karena keadaan belum memungkinkan maka hanya diberlakukan untuk Jawa dan Madura. Baru kemudian pada tahun 1954, UU ini diberlakukan di seluruh Indonesia dengan diundangkannya UU No. 32 tahun 1954, yang isinya memperlakukan UU No. 22 tahun 1946 di seluruh Indonesia.<sup>7</sup> Isi UU No. 22 Tahun 1946 terdiri dari 7 pasal yang secara umum hanya memuat dua hal: *Pertama*, keharusan pencatatan perkawinan, perceraian dan rujuk; *Kedua*, penetapan pegawai yang ditugasi melakukan pencatatan, perceraian dan rujuk.<sup>8</sup>

### C. Perdebatan Sebelum Kelahiran UU Perkawinan

Pada tahun 1950, pemerintah secara resmi merintis terbentuknya UU Perkawinan dengan membentuk Panitia Penyelidik Peraturan dan Hukum Perkawinan, Talak dan Rujuk. Panitia ini bertugas untuk meneliti dan meninjau kembali semua aturan mengenai perkawinan serta menyusun RUU yang sesuai dengan perkembangan zaman.

Beberapa tahun setelah mengalami perubahan dan perkembangan baru, panitia yang diketuai oleh Mr. Teuku Mohamad Hassan ini dapat

---

<sup>7</sup>A. Wasit Aulawi, "Sejarah Perkembangan Hukum Islam di Indonesia" dalam Amrullah Ahmad (ed), *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional* (Bandung: Gema Insani Press, 1996), h. 57.

<sup>8</sup>A. Wasit Aulawi, "Sejarah Perkembangan Hukum Islam di Indonesia," h. 32.

menyelesaikan sebuah RUU dimaksud. Sayangnya, rancangan yang pernah diajukan ke DPR oleh pemerintah pada tahun 1958 tidak menjadi UU karena DPR ketika itu telah dibekukan setelah adanya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959.

Menurut Catatan Zaini Ahmad Noeh, panitia ini telah berhasil menyusun tiga rancangan UU, yakni RUU Perkawinan yang bersifat umum sebagai UU pokok, RUU pernikahan bagi umat Islam, dan RUU perkawinan bagi umat Kristen. Selanjutnya, dengan penyempurnaan isi RUU pernikahan umat Islam tersebut, pada tahun 1958, Menteri Agama (K.H. Moh Ilyas) memperoleh persetujuan kabinet untuk mengajukan RUU tersebut ke parlemen. Pertimbangannya adalah mendahulukan pemenuhan kebutuhan bagi umat Islam yang merupakan mayoritas rakyat Indonesia. Namun pada sidang DPR, Ny. Sumari dari fraksi PNI, mengajukan pula sebuah RUU perkawinan yang isinya mirip dengan RUU bersifat umum dari panitia di atas. Munculnya RUU ini menunjukkan adanya keretakan di antara dua partai pendukung utama kabinet, yaitu PNI dan NU. Meskipun dibentuk panitia *ad hoc* yang anggotanya terdiri dari pemerintah dan dua unsur yang berbeda, tetapi panitia ini tidak pernah menemukan jalan keluar.<sup>9</sup>

Pada masa orde baru, penyusunan peraturan perundang-undangan tentang perkawinan merupakan kelanjutan dari usaha di masa orde lama. Tahun 1966, MPRS dengan ketetapan No. XXVIII/ MPRS/1966 menyatakan dalam pasal 1 ayat (3), bahwa perlu segera diadakan UU tentang perkawinan. Pada tahun 1967 dan 1968, pemerintah menyampaikan dua buah rancangan RUU kepada DPRGR, yaitu (1) RUU tentang pernikahan Umat Islam; (2) RUU tentang ketentuan pokok Perkawinan. Namun kedua RUU tidak mendapat persetujuan DPRGR karena ada salah satu fraksi yang menolak dan dua fraksi abstain, meskipun sisanya (13 fraksi) menerima.<sup>10</sup>

Sementara itu, beberapa organisasi tetap menginginkan, bahkan mendesak pemerintah untuk kembali mengajukan RUU tentang perkawinan. Ikatan Sarjana Wanita Indonesia dalam simposiumnya tanggal 29 Januari 1972 menilai tentang materi hukum perkawinan antara lain sebagai berikut:

1. Makin dirasakan mendesaknya keperluan akan UU perkawinan
2. Simposium mencatat adanya perkembangan pendekatan yang besar dalam asas-asas perkawinan di antara berbagai umat beragama, sehingga

---

<sup>9</sup>Zaini Ahmad Noeh, "Perkembangan Hukum Keluarga Islam setelah 50 Tahun Kemerdekaan (Catatan untuk Ulang Tahun Emas Departemen Agama)," *Mimbar Hukum*, No. 24 Tahun VII (Januari-Februari 1996), h. 12.

<sup>10</sup>Asro Sostroatmodjo dan A. Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan di Indonesia* (Cet. 2; Jakarta: Bulan Bintang, 1978), h. 10.

diharapkan dalam pembentukan UU perkawinan nanti soal materi tidak lagi merupakan problem pokok.

3. Yang masih menjadi halangan adalah belum adanya kesesuaian mengenai sistem antara *differensiasi* atau *unifikasi*.

Sejalan dengan desakan ISWI, Badan Musyawarah Organisasi-Organisasi Islam Wanita Indonesia dalam keputusannya tanggal 22 Pebruari 1972 mendesak pemerintah untuk mengajukan kembali kedua RUU yang pernah tidak disetujui DPRGR kepada DPR hasil pemilu 1971. Akhirnya setelah bekerja keras, pemerintah dapat menyiapkan sebuah RUU baru. Pada tanggal 31 Juli 1973 pemerintah menyampaikan RUU perkawinan yang baru ke DPR yang terdiri dari 15 bab dan 73 pasal. Setelah terjadi perdebatan dan proses negosiasi yang panjang, akhirnya UU tentang perkawinan ini disahkan DPR dengan UU No. 1 tahun 1974 yang terdiri dari 14 bab yang dibagi dalam 67 pasal.

RUU ini mempunyai tiga tujuan, yaitu: *Pertama*, memberikan kepastian hukum bagi masalah-masalah perkawinan. Sebab sebelumnya hanya ada *judge made law*; *Kedua*, melindungi hak-hak kaum perempuan dan sekaligus memenuhi keinginan dan harapan kaum perempuan. *Ketiga*, menciptakan UU yang sesuai dengan tuntutan zaman.<sup>11</sup>

#### **D. Perdebatan Menjelang dan Pasca Kelahiran UU Perkawinan**

Respon penolakan terhadap RUU perkawinan ini muncul dalam pembahasan RUU di DPR, baik dari perorangan maupun organisasi. Asmah Sjahroni, wakil dari fraksi PPP, yang menyebut RUU ini menjadi indikasi pencabutan hukum perkawinan adat dan hukum perkawinan Islam, yang dianut oleh kebanyakan masyarakat Indonesia.

Sejumlah demonstran di jalanan dengan seruan “Allahu Akbar” mengutuk RUU ini sebagai perbuatan sekular. Dengan demikian, usaha pembaharuan perundang-undangan perkawinan tersebut dianggap dan dituduh oleh sebagian masyarakat sebagai usaha sekularisasi yang bertentangan dengan ajaran Islam.

Adapun rancangan pasal-pasal yang dianggap mendapat kritik paling keras dari kaum muslimin Indonesia adalah:

1. Rancangan aturan pencatatan perkawinan sebagai syarat sah pernikahan
2. Poligami harus mendapat izin dari pengadilan
3. Pembatasan usia minimal boleh menikah, 21 tahun untuk laki-laki, dan 18 untuk perempuan.
4. Perkawinan antar pemeluk agama

---

<sup>11</sup>Khoiruddin Nasution, *Hukum Perdata (Keluarga) Islam Indonesia*, h. 39.

5. Pertunangan
6. Perceraian harus dengan izin pengadilan
7. Pengangkatan anak.

Poin-poin di atas dianggap bertentangan dengan ketentuan syariat Islam dan juga tidak mengakar pada kebutuhan dan situasi Indonesia. Asmah Sjahroni, misalnya, yang mengomentari aturan larangan pernikahan di bawah umur justru memberikan peluang tumbuh suburnya pergaulan bebas.

Akhirnya, Pemerintah pun bersikap melunak untuk mempertimbangkan usulan-usulan perubahan yang diajukan kaum Muslimin. Hal ini disadari karena akan ada bahaya lebih lanjut apabila masalah tersebut berlarut-larut. Berbagai loby dilakukan di tingkat fraksi dan pemerintah, seperti antara Fraksi ABRI dan Fraksi Persatuan Pembangunan. Di dalam DPR sendiri dibentuk Panitia Kerja yang terdiri dari utusan masing-masing fraksi untuk membicarakan secara intensif usul-usul amandemen bersama pemerintah.

Setelah UU Perkawinan disahkan, dibuat beberapa aturan pelaksanaannya, yaitu: *Pertama*, Peraturan Pemerintah (PP) No. 9 tahun 1975. *Kedua*, Peraturan Menteri Agama (PMA) dan Menteri Dalam Negeri. *Ketiga*, Petunjuk Mahkamah Agung. Dalam Pasal 67 PP No. 9 tahun 1975 disebutkan: (1) PP ini mulai berlaku pada tanggal 1 Oktober 1975, (2) Mulai berlakunya PP ini merupakan pelaksanaan secara efektif dari UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan. Bagi umat Islam diatur dalam PMA no. 3 dan no. 4 tahun 1975 (yang kemudian diganti dengan PMA no. 2 tahun 1990. Bagi yang beragama selain Islam diatur dalam Keputusan Mendagri No. 221a Tahun 1975 tentang Pencatatan perkawinana dan Perceraian pada kantor catatan sipil. Sedangkan isi petunjuk MA adalah bahwa MA telah memberikan petunjuk kepada ketua/hakim pengadilan negeri dan ketua/hakim pengadilan tinggi di seluruh Indonesia supaya terdapat keseragaman dalam pelaksanaan dan tafsiran UU perkawinan dan peraturan pelaksanaannya.

Selanjutnya pada tahun 1983 dikeluarkan PP No. 10 tahun 1983 yang mengatur tentang izin perkawinan poligami dan perceraian bagi pegawai negeri sipil (PNS). Kemudian PP ini disempurnakan dengan dikeluarkannya PP No. 45 tahun 1990. Terdapat dua sumber yang menyebutkan mengapa PP No. 10/1983 ini lahir. *Pertama*, karena adanya laporan dari seorang istri kedua pejabat PNS yang pernikahannya tidak dicatatkan (isteri simpanan). Ia mengusulkan untuk dibuat aturan yang dapat melindungi para istri PNS. *Kedua*, kehadiran PP ini konon dalam rangka memenuhi keinginan dari Ibu Tien Soeharto.

Penulis melihat kelahiran PP ini tidak terlepas dari rekaman sejarah mengenai tuntutan kaum perempuan berkaitan dengan poligami. Desakan kaum perempuan yang begitu kuat, di samping berbagai fakta yang terjadi telah mendorong pemerintah mengeluarkan PP ini yang notabene berlaku hanya bagi

PNS. Mengapa PNS? Barangkali melihat konfigurasi politik saat itu, PNS sebagai abdi Negara merupakan anggota masyarakat yang mau tidak mau harus mematuhi dan mendukung kebijakan Negara.

Satu tahun berikutnya, terbitlah Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1991 yang berisi tentang sosialisasi Kompilasi Hukum Islam (KHI). KHI merupakan proyek pemerintah sejak tahun 1985 untuk membuat kompilasi hukum Islam dalam 3 bidang, yaitu pernikahan, kewarisan dan perwakafan. Dalam penyusunan KHI ini digunakan empat jalur, yaitu (1) jalur kitab *fiqh*; (2) jalur wawancara dengan ulama-ulama Indonesia; (3) jalur yuresprudensi peradilan agama; dan (4) jalur studi banding ke Maroko, Turki dan Mesir. Lahirnya KHI ini merupakan suatu kebutuhan untuk mengakhiri ketidakpastian hukum oleh para hakim di Pengadilan Agama. KHI juga sebagai bagian dari proses unifikasi hukum.<sup>12</sup>

Demikianlah, pada masa orde baru ini telah disahkan dua aturan mengenai perkawinan, yaitu (1) UU No. 1 Tahun 1974 dengan beberapa peraturan pelaksanaannya dan (2) Inpres No. 1 Tahun 1991. Hingga sampai saat ini keduanya menjadi acuan resmi dalam mengatur perkawinan, Kedua acuan tersebut yang pada era reformasi - seiring terbukanya iklim demokrasi - mendapatkan sorotan publik yang intensif antara usulan untuk melakukan perubahan dan reaksi atas usulan perubahan tersebut.

## **E. Perdebatan Seputar UU Perkawinan di Era Reformasi**

Di awal era reformasi, isu yang pertama kali disorot adalah mengenai pencabutan PP No. 10 Tahun 1983 tentang Izin Poligami PNS. Isu ini digulirkan oleh Wanita Muslimat Partai Bulan Bintang pada Pebruari 1999, yang menginginkan diberlakukannya poligami tanpa batasan yang ketat. Khofifah Indar Parawansa yang saat itu sebagai Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan memberikan rekomendasi yang sama, namun dengan logika berfikir yang berbeda. Menurutnya, poligami adalah menyangkut persoalan pribadi yang tidak perlu diatur Negara. Pernyataan Ibu Menteri ini memunculkan respon demikian besar dari masyarakat, baik pro maupun kontra. Berbeda dengan pendapat Ibu Menteri, adalah Ibu Negara saat itu (Ny. Sinta Nuriyah) yang menyatakan bahwa PP tentang izin poligami bagi PNS ini harus dipertahankan karena bersifat melindungi perempuan.

Perdebatan seputar dicabut atau tidaknya PP No 10 tahun 1983 pun semakin menghangat. Khoirudin Nasution memerincinya dalam 5 kelompok. *Pertama*, kelompok yang menghendaki dicabutnya PP ini, dan membolehkan poligami sesuai dengan yang diformulasikan dalam fikih konvensional. *Kedua*,

---

<sup>12</sup>Mengenai historiografi KHI ini, ada yang menggunakan bahasa “tujuan” dan ada yang menggunakan bahasa “fungsi.”

kelompok yang menghendaki dicabutnya PP ini dengan alasan masalah poligami sebagai masalah privat yang Negara tidak perlu mengatur. PP ini terbukti hanya melembagakan penindasan Negara. *Ketiga*, kelompok yang menghendaki dicabutnya PP ini karena terbukti tidak mampu melindungi perempuan. *Keempat*, menghendaki dicabut karena PP ini bersifat diskriminatif, hanya berlaku bagi PNS. Seharusnya Negara harus berdiri di atas semua golongan, agama dan etnik. Alasan lainnya adalah bahwa prinsip yang ada dalam PP itu telah diatur juga dalam UU No. 1 Tahun 1974. Jadi tidak perlu ada lagi PP No. 10 tahun 1983. Yang dibutuhkan adalah bagaimana UU Perkawinan itu tidak bersifat diskriminatif terhadap perempuan. Oleh karena itu, kelompok ini mengusulkan revisi UU No. 1 Tahun 1974. *Kelompok kelima* (yang merupakan kelompok mayoritas) menghendaki PP ini dipertahankan dan bahkan direvisi. PP ini dianggap mampu menahan laju praktek poligami, khususnya di kalangan PNS.<sup>13</sup>

Dari perdebatan tersebut, memunculkan isu baru yaitu merevisi isi UU No. 1 Tahun 1974 dan KHI sebagai dua acuan pokok dalam hal perkawinan.<sup>14</sup> Respon cepat ditunjukkan oleh Departemen Agama melalui Direktorat Peradilan Agama pada tahun 2003 (sebelum hijrah ke MA) yang mengusulkan suatu perubahan status hukum KHI dari bentuk Inpres menjadi UU dalam bentuk RUU Hukum Terapan Peradilan Agama (HTPA) Bidang Perkawinan. Selain mengusulkan perubahan status hukumnya, juga penambahan pasal-pasal mengenai sanksi bagi setiap pelanggaran, misalnya pelanggaran dalam hal pencatatan perkawinan dan lain-lain.

Melihat kenyataan ini, masih dalam lingkungan Departemen Agama sendiri, Tim Pengarusutamaan Gender Depag (PUG) RI mengajukan draf tandingan atas revisi KHI, yang dikenal dengan *Counter Legal Draft* (CLD) Kompilasi Hukum Islam. CLD merupakan kritik atas KHI dan merupakan hasil pengkajian dan penelitian Tim Kajian KHI terhadap naskah KHI. Perspektif yang digunakan dalam merumuskan hukum keluarga Islam adalah keadilan gender, pluralisme, hak asasi manusia, dan demokrasi. Alasan menggunakan perspektif ini selain akan mengantarkan Syari'at Islam menjadi hukum publik yang dapat diterima oleh semua kalangan, juga akan kompatibel dengan kehidupan demokrasi modern<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup>Khoiruddin Nasution, *Hukum Perdata (Keluarga) Islam Indonesia*, h. 73-74.

<sup>14</sup>Sebenarnya isu merevisi atau mengkritik aturan perkawinan ini sudah sering muncul ke permukaan, namun seringkali terbatas pada kalangan dan kepentingan tertentu, seperti untuk kepentingan akademik di mana masyarakat kesulitan dalam mengaksesnya.

<sup>15</sup>Tim Pengarusutamaan Gender Departemen Agama RI, *Pembaruan Hukum Islam: Counter Legal Draft Kompilasi Hukum Islam* (Jakarta, 2004), h. 3.

Musdah Mulia selaku Ketua Tim PUG ini menegaskan bahwa perlunya pemaknaan kembali mengenai perkawinan,<sup>16</sup> sehingga dari situlah Tim PUG menawarkan perubahan sebagai berikut. *Pertama*, tentang Definisi Perkawinan. Perkawinan adalah akad yang sangat kuat (*mitsaaqan ghaliidzan*) yang dilakukan secara sadar oleh seorang laki-laki dan seorang perempuan untuk membentuk keluarga yang pelaksanaannya didasarkan pada kerelaan dan kesepakatan kedua belah pihak; *Kedua*, tentang Asas Perkawinan. Asas Perkawinan adalah monogami (*tawahhud al-zawj*); *Ketiga*, tentang Prinsip Perkawinan. Perkawinan dilakukan atas prinsip kerelaan (*al-taraadli*), kesetaraan (*al-musaawah*), keadilan (*al-'adaalah*), kemaslahatan (*al-mashlahat*), pluralisme (*al-ta'addudiyyah*), dan demokratis (*al-diimuqrathiyyah*). *Keempat*, tentang Tujuan Perkawinan. Tujuan Perkawinan adalah mewujudkan kehidupan rumah tangga yang bahagia dan sejahtera (*sakiinah*) berlandaskan kasih sayang (*mawaddah* dan *rahmah*); dan untuk memenuhi kebutuhan biologis secara legal, sehat, aman, nyaman, dan bertanggungjawab.

Paradigma ini pulalah yang menjadi landasan bagi perumusan aspek lainnya dalam perkawinan, seperti soal wali, saksi, pencatatan, usia perkawinan, mahar, perkawinan beda agama, poligami, cerai dan rujuk, iddah, *ihdad*, pencarian nafkah, *nusyuz*, posisi dan kedudukan suami-isteri, serta hak dan kewajiban suami-isteri.

Akhirnya, sementara RUU HTPA tenggelam dikarenakan adanya perpindahan Direktorat PA dari Depag ke MA, pada Oktober 2004, CLD KHI diluncurkan kepada publik. Respon masyarakat terhadap CLD pun bermunculan dan menjadi isu utama di tengah-tengah masyarakat. Tanggapan atas CLD yang muncul secara garis besar dapat dikategorikan dalam dua kubu, yaitu (1) Kubu yang mendukung terdiri dari kalangan aktivis perempuan dan feminis, dan (2) Kubu yang menolak adalah kalangan agamawan dan moralis.<sup>17</sup> Isu utama dalam CLD KHI yang mendapat sorotan paling tajam adalah mengenai poligami dan kawin kontrak (perjanjian perkawinan). Akhirnya hingga saat ini, CLD KHI pun tidak dapat dilanjutkan. Namun, oleh ketua TIM dinyatakan bahwa “*counter legal draft*” atas KHI tersebut telah menjadi milik publik, bukan lagi milik tim yang dibentuk Pokja PUG Depag.”

Melihat perdebatan CLD KHI ini, Departemen Agama RI kembali membuka proyek lamanya secara diam-diam dan terbatas (belum *dishare* ke public), yaitu RUU HTPA. Sejak tahun 2006, beberapa seminar dan lokakarya dilakukan, hingga saat ini draf tersebut telah mengalami perubahan yang

---

<sup>16</sup>Musdah Mulia, *Draf Naskah Akademik untuk Amandemen UU Perkawinan* (tidak diterbitkan)

<sup>17</sup>Seperti juga perdebatan-perdebatan yang terjadi sejak masa pemerintahan Hindia Belanda kedua kubu ini selalu muncul secara berseberangan.

kesepuluh. Dilihat dari perspektif gender, pasal-pasal dari RUU HTPA ini masih banyak yang mengandung konsep bias gender.

Pada media 2009, RUU HTPA bocor kepada publik, dan langsung menimbulkan wacana pro dan kontra, bahkan lebih kompleks. Kubu aktivis perempuan dan feminis menolak pasal-pasal yang dianggap masih bias gender<sup>18</sup>. Sedangkan dari kubu agamawan dan moralis melihat beberapa materi RUU ini bertentangan dengan syariat Islam dan budaya Indonesia. Dua hal yang ramai dibicarakan di public adalah mengenai larangan kawin siri dan larangan poligami.

## F. Kesimpulan

Berdasarkan rekaman sejarah, tuntutan perubahan atas aturan perkawinan di Indonesia dari masa pra kemerdekaan sampai saat ini diinisiasi oleh gerakan perempuan dan feminis. Hal ini bisa jadi mengingat pada awal abad ke-20 gerakan perempuan dunia telah memengaruhi perempuan-perempuan di dunia ke-3, sehingga semakin membuka mata banyak pihak atas ketertindasan perempuan akibat aturan perkawinan yang konvensional dan perlunya penegakan hak-hak perempuan. Pro dan kontra atas UU perkawinan sejak masa penjajahan sampai saat ini terjadi antara dua kubu, yaitu (1) kubu aktivis perempuan dan feminis; dan (2) kubu agamawan dan moralis.

Ada perbedaan latar belakang dan kerangka berfikir terjadinya polemik pada masa awal kelahiran UU Perkawinan (orde baru) dengan masa reformasi. Pada masa orde baru, boleh jadi tanggapan negatif dari masyarakat Indonesia, khususnya dari muslim terhadap rancangan undang-undang perkawinan yang dibahas tahun 1973, ada kaitannya dengan kebijaksanaan Pemerintah Hindia Belanda yang mengebiri hukum Islam dalam beberapa Stbl. Artinya, meskipun Penjajah Hindia Belanda telah diusir dari Indonesia secara fisik, tetapi dikhawatirkan konsep-konsepnya masih mengakar di Indonesia. Sedangkan yang terjadi pada era reformasi ini adalah semakin menguatnya gejala fundamentalisme agama.

Isu yang menjadi perdebatan dalam aturan perkawinan adalah: (a) Masa Penjajahan: poligami, pernikahan bawah umur dan talak sewenang-wenang; (b) Masa Orde Baru (UU No. 1 tahun 1974): aturan pencatatan perkawinan, poligami, pembatasan usia minimal boleh menikah, perkawinan antar pemeluk agama, pertunangan, perceraian, dan masalah anak; (c) Masa Reformasi: (1) CLD KHI: definisi perkawinan, asas perkawinan, rukun perkawinan, wali, saksi, pencatatan, usia perkawinan, mahar, perkawinan beda agama, poligami, cerai dan rujuk, iddah, ihdad, pencarian nafkah, nusyuz, posisi dan kedudukan

---

<sup>18</sup>Sebagaimana diurakan terdahulu, bahwa RUU HTPA ini diduplikasi dari KHI dengan penambahan pasal-pasal tentang sanksi di dalamnya.

Nety Hermawati

suami-isteri, serta hak dan kewajiban suami-isteri; (2) RUU HTPA: bagi kubu agamis adalah isu nikah sirri, sedangkan kubu feminis adalah semua pasal yang masih bias gender (mengingat RUU ini adopsi dari KHI yang telah direspon oleh TIM PUG Depag RI dengan CLD KHI-nya).

### DAFTAR PUSTAKA

- Aulawi, A. Wasit. 1996. "Sejarah Perkembangan Hukum Islam di Indonesia" dalam Amrullah Ahmad (ed), *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Gema Insani Press.
- Mulia, Musdah. *Draf Naskah Akademik untuk Amandemen UU Perkawinan* (tidak diterbitkan).
- Nasution, Khoiruddin. 2002. *Status Wanita di Asia Tenggara*. Jakarta: INIS.
- \_\_\_\_\_. 2009. *Hukum Perdata (Keluarga) Islam Indonesia dan Perbandingan Hukum Perkawinan di Dunia Muslim: Studi Sejarah, Metode Pembaruan dan Materi & Status Perempuan dalam Perundang-Undangan Perkawinan Muslim*. Yogyakarta: ACAdemia+ TAZZAFa
- Noeh, Zaini Ahmad. 1994. "Lima Tahun Undang-Undang Peradilan Agama (Sebuah Kilas Balik)." *Mimbar Hukum*, No. 27 Tahun V. Nopember-Desember.
- \_\_\_\_\_. 1996. "Perkembangan Hukum Keluarga Islam setelah 50 Tahun Kemerdekaan (Catatan untuk Ulang Tahun Emas Departemen Agama)." *Mimbar Hukum*, No. 24 Tahun VII. Januari-Februari.
- Prodjodikoro, 1974. R. Wirjono. *Hukum Perkawinan di Indonesia*. Bandung: Sumur.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan*.
- Republik Indonesia. *Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1999 tentang Kompilasi Hukum Islam*.
- Sostroatmodjo, Asro dan A. Wasit Aulawi. 1978. *Hukum Perkawinan di Indonesia*. Cet. 2; Jakarta: Bulan Bintang.
- Tim Pengarusutamaan Gender Departemen Agama RI. 2004. *Pembaruan Hukum Islam: Counter Legal Draft Kompilasi Hukum Islam*. Jakarta.