

SIGNIFIKANSI AMANDEMEN UNDANG-UNDANG BIDANG PERKAWINAN

Khoiruddin Nasution

ABSTRACT

One of the problems concern to the existence of the Indonesian Islamic Family Law (marriage law) is the lack of understanding of Muslim society on it, especially its background and context of the emergence. It is suspected that the emergence of the marriage law of Indonesia is under and for government's demand. The paper therefore describes the history and its historical background of the emergence of Indonesian Islamic Family Law. The main sources of the paper are books written by people who understand the process and historical background of the emergence of the law and some documents. What found is that the emergence of Indonesian marriage law is under the demand of the society, especially those who considered that implementation of conventional Islamic Family Law (fiqh) put men in superior position while women in inferior. In other words, the discrimination between a wife and a husband in family life is an effect of the implementation of conventional fiqh. In order to put a wife (women) equal to a husband (men), as it is promoted by Islam, is needed a new law. The demand comes especially from a group of Indonesian women, both individually and organizationally. The context of the demand therefore is the phenomenon in Indonesian society in which a wife (women) is inferior while a husband (men) is superior.

Keywords : Amandemen, Kompilasi Hukum Islam, dan Perkawinan

A. Pendahuluan

Draft (rancangan) revisi terhadap KHI telah berhasil dirancang oleh tim yang dibentuk Departemen Agama R.I. Draft ini kelak menjadi hukum material di Peradilan Agama di bidang perkawinan. Rancangan ini berjumlah 23 bab dan 150 pasal. Sampai sekarang draf ini masih dalam pembahasan untuk mendapatkan masukan-masukan dari berbagai pihak: organisasi sosial-keagamaan, Lembaga Sosial Masyarakat, organisasi wanita, para ahli, dan siapa saja yang merasa berkepentingan dengan undang-undang tersebut.

Lebih awal dari itu ada pula draft yang merupakan hasil kajian dan penelitian Tim Pengarusutamaan Gender (PUG) Departemen Agama R.I. terhadap Kompilasi Hukum

Islam Indonesia (KHI). Draft PUG ini kemudian terkenal dengan sebutan *Counter Legal Draft* (CLD) Kompilasi Hukum Islam. Buku I tentang Perkawinan Islam mencakup 116 pasal, buku kedua tentang Hukum Kewarisan Islam mencakup 8 bab dan 42 pasal, dan buku ketiga tentang Perwakafan mencakup 5 bab 20 pasal.

Dengan demikian, ada dua rancangan yang sekarang beredar dan didiskusikan masyarakat Indonesia untuk memberikan masukan demi perbaikan rancangan tersebut. Pertama, draf yang dipersiapkan Departemen Agama sebagai amandemen terhadap KHI. Kedua, draf yang dipersiapkan oleh tim netral sebagai bahan masukan bagi perbaikan KHI yang dinilai mengandung konsep bias gender oleh PUG. Namun dapat pula disebut bahwa draft dari PUG sudah final. Perlu pula dicatat, bahwa rumusan yang digunakan CLD berdasarkan *maqâsid al-syari'ah* (tujuan-tujuan dasar syari'ah), yakni menegakkan nilai prinsip keadilan sosial, kemaslahatan umat manusia, kerahmatan semesta, dan kearifan lokal, dengan menggunakan empat pendekatan utama, yaitu; gender, pluralisme, HAM, dan demokrasi. Rumusan ini bahkan telah dipublikasikan pada bulan September 2004.¹

Tulisan ini mencoba mendeskripsikan di mana letak pentingnya (signifikansi) amandemen dilakukan terhadap perundang-undangan di bidang perkawinan di Indonesia, dengan menyajikan data sejarah lahir dan ditetapkannya Undang-Undang No. 1 tahun 1974 sebagai undang-undang pokok. Adapun sistematika bahasan dalam tulisan singkat ini dibagi menjadi empat sub. Pertama merupakan pendahuluan, yang diteruskan dengan uraian bagaimana perbedaan hukum Islam tentang perkawinan selama masa Kolonial Belanda. Bahasan kemudian diteruskan dengan uraian munculnya tuntutan dan bagaimana proses lahirnya Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan. Akhirnya tulisan ini dipungkasi dengan mencatat kesimpulan dan saran-saran.

¹ Tim PUG (Pengarus Utamaan Gender) Depag., *Pembaruan Hukum Islam: Counter Legal Draft Kompilasi Hukum Islam* (Jakarta: Tim PUG., 2004).

B. Hukum Islam tentang Perkawinan pada Masa Penjajahan Belanda

Di masa penjajahan Belanda hukum perkawinan yang berlaku adalah *Compendium Freijer*, yaitu kitab hukum yang berisi aturan-aturan hukum Perkawinan dan hukum waris menurut Islam. Kitab ini ditetapkan pada tanggal 25 Mei 1760 untuk dipakai oleh Pengadilan Persatuan Kompeni Belanda di Hindia Timur (V.O.C.).² Atas usul Residen Cirebon, Mr. P.C. Hasselaar (1757-1765) dibuatlah kitab *Tjicebonshe Rechtsboek*. Sementara untuk Landraad (sekarang Pengadilan Umum) di Semarang tahun 1750 dibuat *Compendium* tersendiri (sepertinya berlaku kitab *Muharrar*). Sedang untuk daerah Makassar (sekarang Ujung Pandang) oleh V.O.C. disahkan suatu *Compendium* sendiri.³ Keberadaan dan berlakunya *Compendium* ini diperkuat dengan sepucuk surat V.O.C. pada tahun 1808, yang isinya memerintahkan agar para penghulu Islam harus dibiarkan mengurus sendiri perkara-perkara perkawinan dan warisan.⁴

Para pemikir dan penulis berbeda pendapat tentang sejak kapan terjadi pengebirian Pemerintah Hindia Belanda terhadap hukum Islam. ada yang menyebut sejak lahirnya Stbl 1820 No. 24 pasal 13 yang diperjelas dalam Stbl 1835 No. 58 yang berisi antara lain:⁵

Apabila terjadi sengketa antara orang-orang Jawa satu sama lain mengenai soal-soal perkawinan, pembagian harta dan sengketa-sengketa yang sejenis yang harus diputus menurut Hukum Islam, maka 'pendeta' memberi putusan, tetapi gugatan untuk mendapat pembayaran yang timbul dari keputusan para 'pendeta' itu haruslah diajukan kepada pengadilan-pengadilan biasa.

² Ismail Suny, "Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", dalam Amrullah Ahmad, editor, *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hlm.131.

³ Arso Sosroatmodjo dan A. Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan di Indonesia*, cet. ke 2 (Jakarta: Bulan Bintang, 1978), hlm. 11.

⁴ Mahadi, "Kedudukan Peradilan Agama di Indonesia: Sebuah Catatan Sejarah Sampai Tahun 1882", dalam Tim Penyusun, *Kenang-kenangan Seabad Peradilan Agama* (Jakarta: Departemen Agama, 1985), hlm. 99-101, seperti dikutip Atho Mudzhar, *Fatwa-fatwa Majelis Ulama Indonesia: Sebuah Studi tentang Pemikiran Hukum Islam di Indonesia, 1975-1988*, ed. dwibahasa. (Jakarta: INIS, 1993), hlm. 37.

⁵ Taufiq Hamami, "Ikhtisar Sejarah Peradilan Agama di Indonesia", *Mimbar Hukum*, No. 59, Thn. XIV (Januari-Februari 2003), hlm. 19.

Pada perkembangan berikutnya muncul Stbl. 1882 No. 152 tentang Pembentukan Peradilan Agama di Jawa dan Madura, dengan nama Priesterraad.⁶ Dengan lahirnya Stbl ini juga dapat diartikan bahwa Pemerintah Hindia Belanda masih mengakui keberadaan hukum Islam dan dijadikan dasar dalam menyelesaikan masalah-masalah di kalangan muslim.

Ada pula yang berpendapat bahwa pengesahan terjadi sejak tanggal 3 Agustus 1828, dengan dicabut berlakunya *Compendium Freijer*. Sebab dengan pencabutan ini secara tekstual, hukum perkawinan yang berlaku adalah hukum adat, kecuali bagi orang-orang Kristen berlaku Undang-undang Perkawinan Kristen Jawa, Minahasa dan Ambon (Huwelijk Ordonantie Christen Indonesiers Java, Minahasa an Amboina [H.O.C.I.]).

Namun ada pula yang berpendapat Sejak diberlakukannya pasal 134 ayat (2) I.S. (*Indische Staatsregeling*) tahun 1919. Sebab isinya, “bahwa perkara-perkara perdata yang timbul diantara orang-orang Islam, adalah diadili oleh Pengadilan Agama Islam atau kepala adat, kecuali jika oleh sesuatu Undang-undang ditetapkan lain”.⁷ Teks pasal ini menurut penulis lain adalah, “dalam hal terjadi perkara perdata antara sesama orang Islam akan diselesaikan oleh Hakim Agama Islam apabila keadaan tersebut telah diterima oleh hukum adat mereka, dan sejauh tidak ditentukan oleh ordonansi”. I.S. (*Indische Staatsregeling*) tahun 1919, yang merupakan UUD Hindia Belanda yang baru, disebut menganut ‘asas hukum adat’.⁸

Kemudian disebutkan, dengan demikian, dengan berlakunya pasal 134 ayat (2) I.S. (*Indische Staatsregeling*) tahun 1919, berakhirilah riwayat hukum perkawinan Islam yang tertulis dan dicukupkan dengan menampung pada pasal 131 ayat (2) sub b I.S. (*Indische Staatsregeling*), yang merupakan kelanjutan dari pasal 75 redaksi lama *Regelings Reglement* (R.R.) tahun 1854.⁹ Menurut Arso dan Wasit Aulawi, pasal ini hanya mengatur tentang

⁶ *Ibid.*

⁷ Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Perkawinan di Indonesia* (Bandung: Penerbit Sumur Bandung, 1974), hlm. 25.

⁸ Zaini Ahmad Noeh, “Lima Tahun Undang-Undang Peradilan Agama (Sebuah Kilas Balik)”, *Mimbar Hukum*, No. 27 Thn. V (Nopember – Desember 1994), hlm. 17.

⁹ Arso Sosroatmodjo dan A. Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan*, hlm. 13.

pendaftaran.¹⁰ Dengan berlakunya pasal 131 ayat (2) sub b I.S., menurut Wirjono, dasar perkawinan adalah hukum adat.¹¹

Disebutkan pula, dengan pemberlakuan Stbl 1929 No. 221, dimulai pula pengurangan otoritas Pengadilan Agama. Sebab isi Stbl ini adalah, “dalam hal terjadi perkara perdata yang timbul diantara orang-orang Islam, akan diselesaikan oleh Pengadilan Agama Islam apabila hukum adat mereka menghendaki, dan sejauh tidak ditentukan lain oleh suatu ordonansi”.

Pengebirian ini berlanjut dengan lahirnya Stbl 1931 No. 53.¹² Meskipun Stbl ini belum sempat diberlakukan, Stbl yang lahir kemudian menunjukkan demikian, yakni dengan lahirnya Stbl. 1937 No. 116 tentang Perubahan dan Penambahan atas Stbl 1882 No. 152, dan diberlakukan 1 April 1937.¹³ Zaini Ahmad Noeh mencatat latar belakang lahirnya Stbl. 1937 No. 116, yang bersumber pada Majalah De Stuw (4 Nopember 1933 No.18). Dalam rangka memperingati usia 100 tahun sengketa kompetensi antara Pengadilan Agama dan Landraad di Pekalongan atas satu perkara waris yang terjadi tahun 1833, muncul kekesalan Ter Haar terhadap Pemerintah Hindia Belanda yang dianggap lamban dan tidak tegas melaksanakan Ordonansi tentang Penghoeloegerecht (Stbl 1931 No. 53). Isi dari Stbl ini adalah pencabutan wewenang atas perkara waris dari Priesterraad (Pengadilan Agama). Stbl ini tidak dapat dilaksanakan karena anggaran yang tidak tersedia. Menyikapi situasi ini Ter Haar kesal. Maka atas desakan Ter Haar cs akhirnya wewenang Pengadilan Agama tersebut dicabut dengan keluarnya Stbl 1937 No. 116.¹⁴

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 20.

¹¹ Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Perkawinan*, hlm. 14.

¹² Ada yang menulis Stbl 1931 No. 153. Zaini Ahmad Noeh, “Lima Tahun Undang-Undang Peradilan Agama..”, hlm. 17.

¹³ Taufiq Hamami, “Ikhtisar Sejarah Peradilan Agama di Indonesia”, hlm. 20.

¹⁴ Zaini Ahmad Noeh, “Lima Tahun Undang-Undang Peradilan Agama..”, hlm. 13.

Stbl 1931 No. 53 adalah hasil kerja tim yang dibentuk tahun 1922 oleh Pemerintah Hindia Belanda, Komisi Peninjauan Kedudukan dan Wewenang Priesterraad yang diketuai oleh Wakil Penasehat Urusan Pribumi dan Islam, dua orang Bupati, dua orang Penghulu, seorang tokoh pergerakan Islam, dan seorang juri Balanda (ter Haar).¹⁵ Setelah empat tahun bekerja, pada tahun 1926 komisi ini menyampaikan hasil kerjanya berupa Rancangan Ordonansi tentang Penghoeloegerecht (Pengadilan Penghulu), yang baru diumumkan dengan Stbl 1931 No. 153. Stbl ini berisi dua bab:

Bab I: Tentang Pengadilan Penghulu dan Mahkamah Islam Tinggi (Hof voor Islamietische Zaken).

Bab II: tentang Perwalian dan Balai Peninggalan Harta di bawah Pengadilan Negeri (Voogdij en Inlandsche Boedelkamer).

Selain mengubah bentuk Priesnterraad sebagai suatu majelis dengan Penghoeloe bij de Landraad sebagai ketua, menjadi penghulu sebagai hakim dibantu oleh beberapa penasehat, inti ordonansi baru ini adalah menentukan 'pencabutan wewenang atas perkara waris dan sebagainya'. Ordonansi ini tidak jadi diberlakukan dengan alasan 'anggaran negara tidak cukup. Tetapi Stbl 1937 No. 116 dikeluarkan yang intinya sama dengan Stbl 1931 No. 53.¹⁶ Pemberlakuan Stbl 1937 No. 116 yang mencabut kewenangan Pengadilan Agama atas perkara waris menimbulkan protes keras dari masyarakat Islam. Tetapi tidak ditanggapi oleh Pemerintah Hindia Belanda, malah bulan Juli 1937, dua bulan setelah berlakunya Stbl 1937 No. 116, Pemerintah Hindia Belanda mengedarkan Rancangan Ordonansi Perkawinan

¹⁵ Komisi diketuai oleh Dr. Hoesein Djajadiningrat, asisten Penasehat Urusan Pribumi, Bupati Pati RAA Soewondo, Bupati Bangkalan RAA Tjakraningrat, Penghulu Serang R Moehammad Isa, Penghulu Purbalingga KH Aboe Amar, Ketua HB Muhammadiyah KH Ahmad Dahlan dan Dr. ter Haar (waktu itu Presiden Landraad Purwokerto/Purbalingga dan Departemen van Justice). RH Aboe Amar dan KH Ahmad Dahlan meninggal dunia, maka kedudukan mereka diganti oleh Penghulu Temanggung MH Ichsan, dan Ki Bagus Hadikusumo dari Muhammadiyah. Zaini Ahmad Noeh, "Lima Tahun Undang-Undang Peradilan Agama..", hlm. 17.

¹⁶ Zaini Ahmad Noeh, "Perkembangan Hukum Keluarga Islam Setelah 50 tahun Kemerdekaan (Catatan untuk Ulang Tahun Emas Departemen Agama)", *Mimbar Hukum*, No. 24, thn. VII (Januari-Februari 1996), hlm. 17-18.

Tercatat (Ontwerp Ordonantie op de Ingeschreven Huwelijken), yang di antara isinya menganut prinsip monogami serta tidak boleh menjatuhkan talak di luar pengadilan. Rancangan ini segera mendapat respon negatif dari kelompok muslim (menolak), yang diawali oleh Nahdlatul Ulama dan Partai Syarikat Islam Indonesia, dan disusul oleh Pergerakan Islam lain, termasuk kalangan wanita. Adapun yang mendukung adalah kalangan wanita terpelajar yang jumlahnya tidak banyak. Akhirnya Pemerintah Hindia Belanda menarik rancangan tersebut.¹⁷

Demikian pula perlu diketahui, ada juga beberapa ordonansi/Stbl yang lahir di masa Pemerintah Hindia Belanda yang berkaitan dengan Pencatatan Nikah, talak dan rujuk, yakni:

1. Stbl 1895 No. 198 jo Stbl 1922¹⁸ No. 348, dan Stbl 1931 No. 467 untuk Jawa dan Madura.
2. Stbl 1933 No. 98 untuk Kerajaan Surakarta.
3. Stbl 1910 No. 659 jo Stbl 1932 No. 482 untuk luar Jawa dan Madura.

Maka UU No. 22 tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk adalah penyatuan dari seluruh Stbl tentang pencatatan nikah, talak, dan rujuk yang ada sebelumnya. UU ini hanya berlaku untuk wilayah Jawa dan Madura. UU No. 22 tahun 1946 ini ditetapkan pemberlakuannya oleh Presiden R.I. pada tanggal 22 Nopember 1946 di Linggarjati (Cirebon). Kemudian diperluas pemberlakuannya untuk seluruh Indonesia dengan diundangkannya UU No. 32 tahun 1954.¹⁹

Sebagai tambahan, pada masa kekuasaan Belanda, perkawinan diatur dalam beberapa peraturan menurut golongannya. *Pertama*, bagi orang-orang Eropa berlaku Kitab Undang-undang Hukum Perdata (Burgelijk Wetboek [B.W.]). *Kedua*, bagi orang-orang Tionghoa,

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Ada yang mencatat tahun 1929 No. 348. Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Perkawinan*, hlm. 50.

¹⁹ Zaini Ahmad Noeh, "Lima Tahun Undang-Undang Peradilan Agama..", hlm. 19-20.

secara umum, juga berlaku Burgelijk Wetboek (B.W.), dengan sedikit pengecualian, yakni hal-hal yang berhubungan dengan pencatatan jiwa dan acara sebelum perkawinan. *Ketiga*, bagi orang Arab dan Timur Asing yang bukan Tionghoa berlaku hukum adat mereka. *Keempat*, bagi orang Indonesia asli berlaku hukum adat mereka, ditambah untuk orang Kristen berlaku Undang-undang Perkawinan Kristen Jawa, Minahasa dan Ambon (Huwelijk Ordonantie Christen Indonesiers Java, Minahasa an Amboina (H.O.C.I.)) berdasar Stbl. No. 74 Tahun 1933. *Kelima*, bagi orang yang tidak menggunakan salah satunya berlaku peraturan Perkawinan Campuran.²⁰

Ada juga yang mengelompokkan dalam tiga kelompok. *Pertama*, bagi golongan Eropa, yang di dalamnya termasuk Belanda dan orang asli Eropa lainnya, termasuk orang Jepang dan keluarga yang masuk keluarga Belanda. *Kedua*, kelompok penduduk asli, yang di dalamnya termasuk pribumi. *Ketiga*, orang Timur Asing, yakni orang-orang yang tidak masuk pada kelompok pertama dan kedua.²¹ Lepas dari perbedaan pengelompokan, yang terpenting dari pengelompokan tersebut adalah jelas tidak ada aturan khusus bagi orang-orang Islam Indonesia.

Karena itu dapat disimpulkan, pada masa kekuasaan VOC hukum Islam masih diakui. Namun setelah VOC menyerahkan kekuasaan kepada pemerintah Hindia Belanda, pengebirian mulai berlaku.²²

Demikian juga perlakuan kepada para hakim ada diskriminasi terhadap Hakim Agama, dimana hakim untuk Raad van Justice (untuk Eropa) dan Landraad (sejenis PN untuk pribumi), yang terdiri dari hakim-hakim Belanda mendapat gaji. Sementara Hakim di Raad Agama, yang terdiri dari para penghulu, tidak mendapat gaji.²³

²⁰ *Ibid.*, hlm. 14-15.

²¹ S. Hanifa, "The Law of Marriage and Divorce in Indonesia," *Islamic and Comparative law Quarterly*, vol. 3 No.1 (Maret 1983), hlm. 14.

²² Zaini Ahmad Noeh, "Perkembangan Hukum Keluarga Islam Setelah 50 tahun Kemerdekaan", hlm. 8.

²³ *Ibid.*

Penulis lain menyebut, pada awalnya Belanda mengakui dan memberlakukan Hukum Islam bagi pemeluknya, tetapi lambat laun pemberlakuan itu sedikit demi sedikit dicabut, yang akhirnya tahun 1913 dicabut secara keseluruhan, dan hanya mengakui pemberlakuan hukum adat.²⁴

C. Tuntutan dan Proses Lahirnya Undang-Undang Perkawinan

Munculnya tuntutan dari sejumlah organisasi wanita agar Indonesia mempunyai undang-undang untuk mengatur perkawinan sudah ada sejak tahun 1928. Sebab dalam Kongres Wanita Indonesia (Kowani) tahun 1928, dibahas keburukan-keburukan yang terjadi dalam perkawinan menurut Islam (konvensional),²⁵ yakni perkawinan anak-anak (di bawah umur), kawin paksa, poligami, talak sewenang-wenang dari suami. Artinya, organisasi-organisasi wanita ini menuntut lahirnya UU Perkawinan, dan mereka sampai membicarakannya di Dewan Rakyat (Volksraad).²⁶

Bahkan jauh sebelumnya, Raden Ajeng Kartini (1879-1904) di Jawa Tengah dan Rohana Kudus di Minangkabau, Sumatera Barat,²⁷ adalah tokoh yang telah lama mengkritik keburukan-keburukan yang diakibatkan oleh perkawinan di bawah umur, perkawinan paksa, poligami dan talak sewenang-wenang dari suami.²⁸

²⁴ Masa penerimaan ini populer disebut sebagai masa *receptio in complexu*, sementara masa pemberlakuan hukum adat sebagai masa *theorie receptie*. Ismail Suny, "Kedudukan Hukum Islam", hlm.131-132.

²⁵ Apa yang dimaksud dengan menurut hukum Islam (konvensional) disini adalah menurut praktek orang-orang Islam Indonesia yang didasarkan pada konsep-konsep kitab fikih konvensional.

²⁶ Arso Sosroatmodjo dan A. Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan*, hlm. 9.

²⁷ Lihat Barbara N. Ramusack and Sharon Sievers, *Women in Asia* (Indianapolis: Indiana University Press, 1988), hlm. 100. Rohana Kudus mulai menulis pandangan-pandangannya dalam bentuk surat yang dikirimkan ke jurnal, yang akhirnya distukan dan dibukukan oleh suami dan bapaknya dalam buku yang berjudul *Sunting Melayu (Malayan Headdress)*. Fokus utama dalam tulisan-tulisannya adalah akibat buruk dari praktek poligami. Dalam buku *The Indonesian Woman*, Stuers mencatat 1900 sebagai tahun kelahiran Rohana Kudus. Sejumlah penulis menyetujui tahun 1900 sebagai tahun lahir Rohana Kudus, tetapi banyak juga penulis lain yang tidak setuju dengan tahun ini. Deliar Noer, misalnya, menulis 13 Desember 1900 sebagai tahun lahirnya, sementara Jeanne Cuisinier menulis tahun 1903. Lihat Cora Vreede-de Stuers, "The Life of Rankayo Rohmah El-Yunusia : The Fact and the Image", dalam Elsbeth Locher-scholten and Anke Niehof, eds. *Indonesia Women in Focus: Past and Present Notions* (Dordrecht: Foris Publications, 1987), hlm. 52,57

²⁸ Stuers, *The Indonesian Woman*, hlm. 53.

Pada kasus yang lebih khusus, tentang poligami, *Puteri Indonesia* bekerja sama dengan *Persaudaraan isteri, persatuan isteri dan Wanita Sejati*, dalam sebuah pertemuan pada tanggal 13 Oktober 1929 di Bandung, membuat ketetapan tentang larangan poligami. Pertemuan di Bandung ini membicarakan dua hal pokok, yakni poligami dan pelacuran. Sejalan dengan itu, pada bulan Juni 1931 di Jakarta, Kongress *Isteri Sedar* memperkuat resolusi larangan poligami yang ditetapkan beberapa organisasi wanita dan ditetapkan pada tanggal 13 Oktober 1929. Dengan demikian, munculnya Rancangan Ordonansi Perkawinan Tercatat (*Ontwerp Ordonantie op de Ingeschreven Huwelijken*), yang di antara isinya menganut prinsip monogami serta tidak boleh menjatuhkan talak di luar pengadilan, boleh jadi merupakan respon Pemerintah Hindia Belanda terhadap tuntutan dari sejumlah organisasi wanita.

Sebagai respon positif terhadap tuntutan-tuntutan tersebut, secara resmi pemerintah Indonesia merintis terbentuknya Undang-undang tentang perkawinan tahun 1950, dengan membentuk sebuah Panitia Penyelidik Peraturan dan Hukum Perkawinan, Talak dan Rujuk, dengan keluarnya surat keputusan Menteri Agama No. B/2/4299, tanggal 1 Oktober 1950.²⁹ Panitia ini bertugas meneliti dan meninjau kembali semua peraturan mengenai Perkawinan serta menyusun Rancangan Undang-undang (R.U.U.) yang sesuai dengan perkembangan zaman.³⁰

Beberapa tahun setelah mengalami berbagai perubahan dan perkembangan baru, panitia yang diketuai oleh Mr. Teuku Mohammad Hasan ini,³¹ dapat menyelesaikan sebuah rancangan Undang-undang dimaksud. Sayangnya, rancangan yang pernah diajukan ke D.P.R. oleh pemerintah pada tahun 1958 tidak sempat menjadi Undang-undang karena

²⁹ Wasit Aulawi, "Sejarah Perkembangan Hukum Islam di Indonesia", dalam Amrullah Ahmad, *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional*. (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hlm. 57-58.

³⁰ Wantjik Saleh, *Hukum Perkawinan Indonesia*, hlm. 1

³¹ Arso Sosroatmodjo dan A. Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan*, hlm. 9.

D.P.R. ketika itu menjadi beku setelah adanya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. Tanggal 1 April 1961 dibentuk panitia baru yang diketuai oleh Mr. M. Moh. Noer Poerwosoetjipto.³²

Menurut catatan Zaini Ahmad Noeh, sampai tahun 1954 panitia yang diketuai oleh Mr. Teuku Mohammad Hasan ini telah berhasil menyusun tiga rancangan undang-undang, yakni: RUU Perkawinan yang bersifat umum sebagai UU Pokok, RUU Pernikahan untuk umat Islam, dan RUU Perkawinan untuk umat Kristen. 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 masa sidang DPR, Ny. Sumari cs 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. Ini juga menunjukkan keretakan di tubuh pemerintah, antara Departemen Agama sebagai unsur NU dan Departemen Kehakiman sebagai unsur PNI. Meskipun dibentuk panitia Ad hoc yang anggotanya terdiri dari pemerintah dan dua unsur yang berbeda, tetapi panitia ini tidak pernah menemukan jalan keluar.³³

Penting dicatat, bahwa antara tahun 1960 dan 1963 tercatat tiga kali pertemuan yang juga membicarakan masalah hukum Perkawinan dan perundang-undangannya, yaitu: (1) Musyawarah Nasional Kesejahteraan Keluarga, yang diadakan oleh Departemen Sosial tahun 1960; (2) Konperensi Badan Penasehat Perkawinan dan Penyelesaian Perceraian (B.P.4)³⁴ pusat yang diselenggarakan oleh Departemen Agama tahun 1962; (3) Seminar

³² *Ibid.*

³³ Zaini Ahmad Noeh, "Perkembangan Hukum Keluarga Islam Setelah 50 tahun Kemerdekaan", hlm. 12.

³⁴ Dalam buku Arso kata 'Penyelesaian' ditulis 'Perselisihan', lihat Arso Sosroatmodjo dan A. Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan*, hlm. 9.

Hukum Nasional yang diselenggarakan oleh Lembaga Pembinaan Hukum Nasional (L.P.H.N.) bersama Persatuan Sarjana Hukum Indonesia (Persahi) pada tahun 1963.³⁵

Sebagai kelanjutan dari respon terhadap tuntutan agar Indonesia mempunyai Undang-Undang Perkawinan, pada tahun 1966 Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dengan Ketetapan No. XXVIII/MPRS/1966 menyatakan dalam pasal 1 ayat (3), bahwa perlu segera diadakan Undang-undang tentang Perkawinan.³⁶

Sebagai respon terhadap TAP MPRS tersebut, pada tahun 1967 dan 1968 pemerintah menyampaikan dua buah rancangan Undang-undang kepada D.P.R.G.R. (DPR Gotong Royong), yaitu; (1) R.U.U. tentang Pernikahan Ummat Islam; (2) R.U.U. tentang ketentuan Pokok Perkawinan. Kedua R.U.U. ini dibicarakan oleh D.P.R.G.R. dalam tahun 1968, yang akhirnya tidak mendapat persetujuan D.P.R.G.R., berdasarkan keputusan tanggal 5 Januari 1968. Karena itu, pemerintah menarik kembali kedua R.U.U. itu.³⁷ Adapun alasan tidak dapat disahkannya, karena ada salah satu fraksi yang menolak, dan dua fraksi yang abstain, meskipun sejumlah 13 (tiga belas) fraksi dapat menerimanya.³⁸

Dalam bahasa Ahmad Zaini Noeh, pada awal tahun 1967, pemerintah (Menteri Agama KH. Moh. Dahlan), menyampaikan kembali RUU Pernikahan Umat Islam untuk dibahas oleh dewan. Dalam waktu yang hampir sama Departemen Kehakiman menyusun RUU tentang Perkawinan yang bersifat nasional dan berjiwa Pancasila dan disampaikan ke DPR (September 1967), dengan maksud RUU dari Departemen Kehakiman sebagai RUU Pokok dan dari Departemen Agama sebagai RUU Pelaksana. Rancangan ini kembali gagal

³⁵ Wantjik Saleh, *Hukum Perkawinan*, hlm. 1-2. Dalam buku Arso dan Wasit Aulawi, dicatat juga adanya Musyawarah Pekerja Sosial tahun 1960. Arso Sosroatmodjo dan A. Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan*, hlm. 9.

³⁶ Wantjik Saleh, *Hukum Perkawinan*, hlm. 2.

³⁷ *Ibid.* hlm. 2.

³⁸ Arso Sosroatmodjo dan A. Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan*, hlm. 10.

disahkan, sebab anggota DPR tidak bergairah membahas. Alasannya, karena penyusunannya didasarkan pada perbedaan pandangan.³⁹

Sementara itu beberapa organisasi dalam masyarakat tetap menginginkan, bahkan mendesak pemerintah untuk kembali mengajukan R.U.U. tentang Perkawinan, antara lain oleh Ikatan Sarjana Wanita Indonesia (ISWI) dalam simposiumnya tanggal 29 Januari 1972.⁴⁰ Adapun penilaian ISWI tentang materi hukum perkawinan antara lain sebagai berikut: (1) makin dirasakan mendesaknya keperluan akan sesuatu UU Perkawinan untuk Indonesia; (2) Simposium mencatat adanya perkembangan pendekatan yang besar dalam azas-azas perkawinan diantara berbagai umat beragama, sehingga diharapkan dalam pembentukan Undang-undang Perkawinan nanti soal materi tidak lagi merupakan problem pokok; (3) Yang masih menjadi halangan besar adalah belum adanya kesesuaian mengenai sistem antara differensiasi atau unifikasi.⁴¹

Sejalan dengan desakan ISWI, Badan Musyawarah Organisasi-organisasi Islam Wanita Indonesia dalam keputusannya tanggal 22 Pebruari 1972 mendesak pemerintah untuk mengajukan kembali kedua R.U.U yang pernah tidak disetujui D.P.R.G.R., kepada D.P.R. hasil pemilihan umum tahun 1971.⁴² Adapun sistem pemikiran R.U.U lama adalah ada satu Undang-undang pokok, selanjutnya bagi masing-masing golongan diadakan Undang-undang Organiknya (differensiasi dalam unifikasi). Organisasi Islam Wanita Indonesia condong pada pemikiran masing-masing golongan mempunyai Undang-undang sendiri (differensiasi). Sedang ISWI dapat saja menyetujui differensiasi, atau differensiasi dalam unifikasi, atau unifikasi, yakni satu Undang-undang untuk semua golongan.⁴³

³⁹ Zaini Ahmad Noeh, "Perkembangan Hukum Keluarga Islam Setelah 50 tahun Kemerdekaan", hlm. 13.

⁴⁰ Wantjik Saleh, *Hukum Perkawinan*, hlm. 2.

⁴¹ Arso Sosroatmodjo dan A. Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan*, hlm. 22-23.

⁴² Wantjik Saleh, *Hukum Perkawinan*, hlm. 2; Arso Sosroatmodjo dan A. Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan*, hlm. 10.

⁴³ Arso Sosroatmodjo dan A. Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan*, hlm. 25 dan 22.

Akhirnya, setelah bekerja keras, pemerintah dapat menyiapkan sebuah R.U.U. baru, dan tanggal 31 Juli 1973 dengan No. R. 02/PU/VII/1973, pemerintah menyampaikan R.U.U. tentang Perkawinan yang baru kepada D.P.R., yang terdiri dari 15 (lima belas) bab dan 73 (tujuh puluh tiga) pasal.⁴⁴ RUU ini mempunyai tiga tujuan. *Pertama*, memberikan kepastian hukum bagi masalah-masalah perkawinan, sebab sebelum adanya Undang-undang perkawinan hanya bersifat *judge made law*. *Kedua*, melindungi hak-hak kaum wanita, dan sekaligus memenuhi keinginan dan harapan kaum wanita. *Ketiga*, menciptakan Undang-undang yang sesuai dengan tuntutan zaman.⁴⁵

Keterangan Pemerintah tentang Rancangan Undang-undang tersebut disampaikan oleh Menteri Kehakiman (Umar Senoaji, SH.) pada tanggal 30 Agustus 1973. Pemandangan umum serta keterangan Pemerintah diberikan oleh wakil-wakil Fraksi pada tanggal 17 dan 18 September 1973, yakni dari Fraksi ABRI, Karya Pembangunan, PDI dan Persatuan Pembangunan. Di samping itu, banyak masyarakat yang menyampaikan saran dan usul kepada D.P.R..

Jawaban dari Pemerintah diberikan Menteri Agama (H.A. Mukti Ali) pada tanggal 27 September 1973. Pemerintah mengajak D.P.R. untuk secara bersama bisa memecahkan masalah. Antara lain jawaban yang sekaligus anjuran tersebut adalah:

Pemerintah meminta Dewan untuk memusyawarahkan hal-hal yang belum kita temukan kesepakatan melalui musyawarah untuk mufakat. Apalagi hal-hal tersebut dianggap sangat erat hubungannya dengan keimanan dan ibadah, dimusyawarahkan untuk dapat dijadikan rumusan yang dimufakati. Melihat keinginan dan kesediaan para anggota Dewan untuk memusyawarahkan RUU-P ini dengan baik, kita semua yakin, Dewan bersama-sama Pemerintah akan mampu mengatasi segala perbedaan yang ada,

⁴⁴ Bab-bab tersebut meliputi: I: Dasar Perkawinan; II: Syarat-syarat Perkawinan; III: Pertunangan; IV: Tatacara Perkawinan; V: Batalnya Perkawinan; VI: Perjanjian Perkawinan; VII: Hak dan Kewajiban suami isteri; VIII: Harta benda dalam Perkawinan; IX: Putusnya Perkawinan dan Akibatnya; X: Kedudukan Anak; XI: Hak dan Kewajiban antara Anak dan Orangtua; XII: Perwalian; XIII: Ketentuan-ketentuan Lain; XIV: Ketentuan Peralihan; dan XV: Keterangan Penutup. Lihat Wantjik Saleh, *Hukum Perkawinan*, hlm. 2 dan 27.

⁴⁵ Tentang tujuan memenuhi harapan kaum wanita misalnya dapat tergambar dari Pidato Kenegaraan Presiden Suharto pada tanggal 16 Agustus 1973, di mana disinggung tentang munculnya desakan kaum wanita dan organisasi-organisasinya agar negara memiliki undang-undang yang mengatur tentang perkawinan.

dan akan menghasilkan Undang-undang Perkawinan Nasional yang dicita-citakan semua pihak.

Adapun hasil akhir yang disahkan D.P.R. terdiri dari 14 (empat belas) bab yang dibagi dalam 67 (enam puluh tujuh) pasal, seperti dicatat sebelumnya. Sedang rancangan yang diajukan pemerintah terdiri dari 73 pasal.⁴⁶

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.

Kebenaran kemungkinan ini dapat dibuktikan di antaranya dengan melihat tanggapan dan/atau kritik yang muncul dari Asmah Sjahroni, wakil dari fraksi persatuan pembangunan (FPP), dalam pembahasan rancangan undang-undang. Asmah Sjahroni menyebut RUU tersebut sebagai indikasi pencabutan Hukum Perkawinan Adat dan Hukum Perkawinan Islam, yang dianut oleh kebanyakan masyarakat Indonesian. Dalam ungkapannya sendiri:

Demikianlah kami berkesimpulan RUU perkawinan ini telah mengambil alih atau meresipir BW dan HOCl, yang hanya berlaku untuk golongan Eropa dan Timur Asing dan orang Kristen Indonesian saja. Sebaliknya Hukum Perkawinan Adat dan Hukum Perkawinan Islam yang dianut dan dilakukan oleh sebagian terbesar rakyat Indonesia dikeluarkan begitu saja.⁴⁷

Adapun rancangan pasal-pasal yang dianggap mendapat kritik paling keras dari kaum Muslim Indonesia, di antaranya adalah:

1. rancangan aturan tentang pencatatan sebagai syarat sah pernikahan (pasal 2 ayat [1] dan pasal 44),
2. bahwa poligami harus mendapat izin dari pengadilan (pasal 3, 4 dan 5),

⁴⁶ Ibid. Meskipun Atho mencatat bahwa hasil akhir UU No.1 Tahun 1974 adalah 66 pasal, dalam kenyataan UU No.1 Tahun 1974 terdiri dari 67 pasal.

⁴⁷ Risalah DPR XI,18 September 1973, seperti dikutip Abdul Hadi, Draf Disertasi, hlm, 79.

3. pembatasan usia minimal boleh nikah, 21 tahun untuk laki-laki dan 18 tahun bagi perempuan (pasal 6),
4. perkawinan antara pemeluk agama (campuran) (pasal 11),
5. pertunangan (pasal 13),
6. perceraian harus dengan izin pengadilan (pasal 40), dan
7. pengangkatan anak (pasal 62).

Dalam masalah pencatatan misalnya, ditetapkan bahwa pencatatan merupakan syarat sah pernikahan. Aturan ini dianggap bertentangan dengan ajaran Islam yang menganggap pernikahan sebagai satu ikatan yang sangat sakral dan penuh dengan nuansa agama. Demikian juga aturan bahwa untuk poligami dan perceraian hanya dapat dilakukan setelah mendapat izin dari pengadilan, dikategorikan sebagai aturan yang bertentangan dengan ajaran Islam. Lebih-lebih rancangan yang akan membolehkan seorang wanita Muslim kawin dengan laki-laki non Muslim.⁴⁸ Salah satu komentar terhadap rencana aturan batas minimal boleh nikah misalnya muncul dari Asmah Sjahroni, yang melihatnya sebagai aturan yang tidak mengakar pada kebutuhan dan situasi Indonesia. Menurutnya, larangan perkawinan di bawah umur malah justru memberikan peluang tumbuh subur nya pergaulan bebas.⁴⁹

Untuk mencari jalan keluar dari pertentangan tersebut, dicapai lima kesepakatan. *Pertama*, Hukum Agama Islam dalam Perkawinan tidak dikurangi ataupun dirubah. *Kedua*, sebagai konsekuensi dari kesepakatan poin 1, alat-alat pelaksanaannya tidak dikurangi ataupun dirubah. Tegasnya Undang-undang No. 22 tahun 1946 dan Undang-undang No. 14 tahun 1970 dijamin kelangsungannya. *Ketiga*, hal-hal yang bertentangan dengan Agama Islam

⁴⁸ M.B. Hooker, *Islamic Law in South-East Asia* (Oxford, New York, Singapore; Oxford University Press, 1984), hlm. 272.

⁴⁹ Menurut Asmah ditemukan alasan/dasar yang cukup kompleks mengapa terjadi pernikahan dini, yakni antara lain : alasan ekonomi, menjaga agar tidak terjadi hubungan di luar nikah, alasan kepentingan keluarga dan lain-lain. Lihat Risalah DPR RI, 18 September 1973, seperti dicatat Abdul Hadi, *Draf Disertas*, hlm. 79

dan tidak mungkin disesuaikan dalam Undang-undang ini dihilangkan. *Keempat*, pasal 2 ayat (1) akhirnya berbunyi, “Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut masing-masing Agamanya dan kepercayaannya itu”. Pasal 2 ayat (2) berbunyi, “Tiap-tiap perkawinan wajib dicatat demi ketertiban Administrasi Negara”. *Kelima*, mengenai perceraian dan poligami perlu diusahakan adanya ketentuan-ketentuan guna mencegah terjadinya kesewenang-wenangan.

Dengan demikian, isi Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan merupakan kompromi antara kelompok pembaruh yang menginginkan dilakukan pembaruan secara liberal untuk menjamin kemashlahatan dan keadilan dengan kelompok tradisional yang ingin mempertahankan konsep konvensional.

Berangkat dari fakta sejarah ini, usaha amandemen terhadap KHI yang sekarang sedang berjalan, semestinya dan seharusnya, dilakukan lebih substansial untuk menjamin hak asasi manusia; hak laki-laki (suami), hak perempuan (isteri), dan hak anak-anak (generasi). Demikian juga amandemen dilakukan dalam upaya menjawab persoalan-persoalan kehidupan keluarga sesuai dengan tuntutan dan kondisi masa kini.

D. Penutup

Dari uraian di atas dapat dicatat dua kesimpulan. Pertama, bahwa munculnya penolakan terhadap Rancangan Undang-Undang Perkawinan yang dibahas tahun 1973 ada hubungannya dengan kebijaksanaan Pemerintah Hindia Belanda yang mengebiri hukum Islam. Kebijakan paling akhir dan paling dekat dengan lahirnya Rancangan Undang-Undang Perkawinan adalah lahirnya Stbl tahun 1931 No. 53. Artinya, sejumlah orang yang menolak rancangan Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan dimungkinkan karena dikira masih lanjutan dari usaha kolonial Belanda mengebiri hukum Islam di Indonesia, dalam kasus ini bukan langsung kolonial Belanda, tetapi orang-orang yang

mempunyai ide yang sama. Adanya hubungan keduanya semakin terlihat dengan munculnya tanggapan dari Asmah Syahroni. Namun demikian tidak menutup kemungkinan penolakan muncul sebagai akibat dari paham keagamaan.

Sebagai kelanjutan dari kesimpulan ini, mestinya amandemen terhadap KHI, yang sekaligus juga terhadap Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan, semestinya dilakukan lebih substansial untuk menjamin hak-hak wanita sebagai bagian dari menjadi hak-hak asasi manusia dan kemashlahatan untuk semua daripada sekedar hasil kompromi antara yang menolak dan yang setuju, sebagaimana tercermin dalam Undang-Undang No. 1 tahun 1974.

DAFTAR PUSTAKA

- Amrullah Ahmad, (editor), *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional*. Jakarta: Gema Insani Press, 1996.
- Arso Sosroatmodjo dan A. Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan di Indonesia*, cet. ke 2, Jakarta: Bulan Bintang, 1978.
- Atho Mudzhar, *Fatwa-fatwa Majelis Ulama Indonesia: Sebuah Studi tentang Pemikiran Hukum Islam di Indonesia, 1975-1988*, ed. dwibahasa. Jakarta: INIS, 1993.
- Barbara N. Ramusack and Sharon Sievers, *Women in Asia*. Indianapolis: Indiana University Press, 1988.
- Elsbeth Locher-scholten and Anke Niehof, eds. *Indonesia Women in Focus: Past and Present Notions*. Dordrecht: Foris Publications, 1987.
- M.B. Hooker, *Islamic Law in South-East Asia*. Oxford, New York, Singapore; Oxford University Press, 1984.
- S. Hanifa, "The Law of Marriage and Divorce in Indonesia," *Islamic and Comparative law Quarterly*, vol. 3 No.1 (Maret 1983), hlm. 14.
- Taufiq Hamami, "Ikhtisar Sejarah Peradilan Agama di Indonesia", *Mimbar Hukum*, No. 59, Thn. XIV (Januari-Februai 2003), hlm. 17-26.
- Tim PUG (Pengarus Utamaan Gender) Depag, *Pembaruan Hukum Islam: Counter Legal Draft Kompilasi Hukum Islam*. Jakarta: Tim PUG., 2004.
- Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Perkawinan di Indonesia*. Bandung: Penerbit Sumur Bandung, 1974.
- Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Perkawinan di Indonesia*. Bandung: Penerbit Sumur Bandung, 1974.
- Zaini Ahmad Noeh, "Lima Tahun Undang-Undang Peradilan Agama (Sebuah Kilas Balik)", *Mimbar Hukum*, No. 27 Thn. V (Nopember – Desember 1994), hlm. 12-29.

Zaini Ahmad Noeh, "Perkembangan Hukum Keluarga Islam Setelah 50 tahun Kemerdekaan (Catatan untuk Ulang Tahun Emas Departemen Agama)", *Mimbar Hukum*, No. 24, th. Vii (Januari-Februai 1996), hlm. 7-17.