

# KONTROVERSI SEPUTAR PEMBAHARUAN HUKUM KELUARGA ISLAM DI INDONESIA

**Yushadeni**

Pengadilan Agama Bengkalis, Riau

Email: yushadeni@ymail.com

## **Abstract**

*Social movement from classic to modern demands changes included in the law. The law will not be progress if it was not changed and modernized. One law that is expected to contribute greatly to the reform laws in Indonesia is Islamic law. Islamic law is expected to give contribution in the reform of the current law, included in the family law of Islam. Actually, Islam gave a valuable contribution to reform of Islamic law in Indonesia with changing provisions of irrelevant Islamic law. Nevertheless, the reforms caused controversy among Indonesia's Muslim community. The controversy about marriage ACT has happened since the time of colonization until this time and has resulted two groups, namely (1) female/feminist activist stronghold; and (2) the priest. During the new order period, negative feedback from the community of Muslims against the proposed legislation had to do with the Netherlands East Indies Government discretion castrate Islamic law. Although the Netherlands Indies Invaders have been expelled from Indonesia physically, but its concepts still entrenched in Indonesia. Meanwhile, in the reform era, is a symptom of religious fundamentalism is getting stronger.*

[Perkembangan sosial dari klasik hingga modern menuntut adanya perubahan termasuk dalam bidang hukum. Hukum tidak akan berkembang apabila hukum itu tidak diubah dan dimodernisasi. Salah satu hukum yang diharapkan memberikan kontribusi besar terhadap pembaruan hukum di Indonesia adalah hukum Islam. Hukum Islam diharapkan memberikan kontribusi dalam reformasi hukum saat ini, termasuk hukum keluarga Islam. Sebenarnya, Islam telah memberikan sumbangan berharga bagi perkembangan hukum Islam di Indonesia dengan mengubah ketentuan-ketentuan hukum yang tidak relevan. Meskipun demikian, pembaruan tersebut menimbulkan kontroversi di kalangan masyarakat Muslim Indonesia. Kontroversi UU perkawinan terjadi sejak masa penjajahan sampai saat ini dan menghasilkan dua kubu, yaitu (1) kubu aktivis perempuan/feminis; dan (2) kubu agamawan. Pada masa orde baru, tanggapan negatif dari masyarakat muslim terhadap RUU ada kaitannya dengan kebijaksanaan Pemerintah Hindia Belanda yang mengebiri hukum Islam. Meskipun Penjajah Hindia Belanda telah diusir dari Indonesia secara fisik, tetapi konsep-konsepnya masih mengakar di Indonesia. Sementara itu, di era reformasi, gejala fundamentalisme agama semakin kuat.]

**Keywords:** Kontroversi, Pembaruan Hukum Keluarga Islam, Indonesia

## **A. Pendahuluan**

*Ubi Societas Ibi Ius* (di mana ada masyarakat di sana ada hukum), demikian kata Cicero. Dalam sebuah masyarakat pasti ada hukum yang dipakai untuk mengatur tingkah laku. Masalahnya, apakah aturan itu bersifat statis atau dinamis? Pada dasarnya, masyarakat itu berkembang. Karena itu, hukum harus berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat.

Secara normatif, hukum sendiri hanyalah benda mati. Hukum tidak hidup dan tidak dapat mengubah dirinya sendiri. Jika tidak diubah dan dimodernisasi, hukum itu tidak akan pernah berkembang.

Kaitannya dengan Indonesia, Indonesia juga merupakan negara hukum dan masyarakatnya terus berkembang. Hukum di Indonesia pun terus berkembang mengikuti dinamika dan

konteks masyarakat. Sebagai negara yang berpenduduk mayoritas Muslim, nampaknya, berbagai perundang-undangan yang ada juga mengikuti dinamika dan perkembangan masyarakat Muslim. Di sini, hukum Islam berkontribusi dalam pembangunan hukum nasional. Banyak kalangan berharap, hukum Islam dapat memberikan warna positif dalam reformasi hukum di Indonesia.

Pembaruan hukum itu sendiri disesuaikan dengan perkembangan masyarakat yang dinamis. Dalam Islam dikenal ungkapan bahwa *La yunkaru tughaiyyiru al ahkam bi taghayyiru al azminah wal amkinah*. Kaidah ini menjelaskan bahwa dengan berubahnya waktu dan tempat, hukum pun menghendaki perubahan, baik secara normatif atau praktis. Dalam satu waktu, sebuah aturan hukum disepakati dan dijadikan pedoman bagi masyarakat, tapi di lain waktu, mungkin aturan hukum itu dianggap tidak relevan, tidak patut dijadikan pedoman, dan tidak dipraktekkan oleh masyarakat.

Atas dasar ini, efektivitas pemberlakuan hukum juga tergantung dinamika dan respon masyarakat. Sebuah aturan normatif akan terealisasi dengan baik ketika respon masyarakat baik. Sebaliknya, sebuah aturan hanya akan berada di atas kertas, ketika respon masyarakat buruk, yang dalam tingkat tertentu, memungkinkan masyarakat tidak mematuhi aturan tersebut.

Hal ini sesuai dengan konteks Indonesia, sebuah negara yang telah melakukan pembaruan dalam hukum keluarga Islam.<sup>1</sup> Secara historis, pembaruan hukum perkawinan Islam di

Indonesia dapat dibagi dalam tiga periode yaitu:<sup>2</sup> yaitu (1) pra penjajahan; (2) masa penjajahan; dan (3) masa kemerdekaan (masa Orde Lama, Orde Baru, dan masa reformasi). Dalam masing-masing periode ini, hukum keluarga Islam mengalami perubahan dan pembaruan.

Namun, pada kenyataannya, perubahan dan pembaruan itu tidak selalu bermakna positif bagi masyarakat. Pemberlakuan, perubahan dan pembaruan itu memunculkan berbagai macam tanggapan dari masyarakat. Masyarakat terpecah menjadi dua, yaitu: ada masyarakat Muslim yang menerima dan melaksanakan hukum itu, ada pula masyarakat Muslim yang menolak adanya pemberlakuan dan pembaruan tersebut.

Tulisan ini hendak menjelaskan tentang bagaimana tanggapan dan respon masyarakat terhadap UU Perkawinan di Indonesia dalam 4 subbahasan, yaitu: (1) Sejarah munculnya 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. Sejarah Munculnya Undang-undang Perkawinan di Indonesia

Sebelum Belanda masuk ke Indonesia, yaitu pada masa kerajaan-kerajaan Islam di Indonesia, hukum Islam sudah diterapkan dan dikembangkan di lingkungan masyarakat Islam Indonesia. Dalam menghadapi persoalan-persoalan yang muncul di kalangan ma-

<sup>1</sup> Tahir Mahmood membagi negara-negara Islam atau negara yang berpenduduk muslim dalam tiga kelompok besar, yaitu; *pertama*, Kelompok negara yang memberlakukan hukum keluarga Islam secara tradisional. Hukum keluarga klasik/ tradisional diberlakukan menurut mazhab yang bermacam-macam sebagai warisan yang bersifat turun temurun, tidak pernah berubah dan tidak dikodifikasi. Di antara negara-negara yang tergolong dalam kelompok ini yaitu Saudi Arabia, Yaman, Bahrain, dan Kuwait. *Kedua*, Kelompok Negara-negara sekuler di mana hukum keluarga Islam telah digantikan dengan UU hukum modern yang berlaku untuk seluruh penduduk dan tidak terlepas dari agama mereka. contohnya adalah Turki. *Ketiga*, Kelompok Negara-negara yang telah melakukan pembaruan hukum keluarga Islam. Negara yang termasuk kelompok ini adalah Mesir, Sudan, Jordan, Syiria, Tunisia, Maroko, Algeria, Irak, Iran, dan Pakistan. Muhammad amin Summa, *Hukum Keluarga Islam di Dunia Islam*, (Jakarta: RajaGrafindo, 2005), hlm. 162-164.

<sup>2</sup> Khoiruddin Nasution, *Hukum Perdata (Keluarga) Islam Indonesia dan Perbandingan Hukum Perkawinan di Dunia Islam*, (Yogyakarta: Academia & Tazzafa, 2009), hlm. 15-90.

syarakat Muslim, termasuk juga urusan perkawinan dan perceraian, masyarakat telah mempercayakan penyelesaiannya kepada orang khusus yang ahli dalam bidang agama Islam. Para ahli ini menggunakan konsep-konsep kitab fiqh konvensional dalam membuat aturan tentang perkawinan.

Ketika Belanda menjajah Indonesia, hukum perkawinan yang berlaku bagi Muslim adalah *Compendium Freijer*, yaitu sebuah kitab hukum yang berisi hukum perkawinan dan kewarisan Islam. Kitab ini disusun D.W. Friejer yang telah direvisi dan disempurnakan oleh para penghulu. 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>3</sup>

Pada tahun 1919, diberlakukan *Indische Staatsregeling*, yang merupakan UUD Hindia Belanda yang baru dan menganut asas hukum adat. Dalam hal ini dijelaskan bahwa perkara yang terjadi antara orang-orang Islam, diadili oleh Pengadilan Agama Islam atau kepala adat, kecuali UU menetapkan lain. Dengan demikian, UUD Hindia Belanda ketika itu menganut "asas hukum adat".

Pada Juli 1937, Pemerintah Hindia Belanda mengedarkan Rancangan Ordonansi Perkawinan Tercatat, yang isinya antara lain menganut prinsip monogami dan tidak boleh menjatuhkan talak di luar pengadilan. Rancangan ini mendapat respon negatif dari kaum Muslim, yang mendukung hanyalah wanita terpelajar yang jumlahnya tidak banyak. Akhirnya rancangan ini dicabut, yang kemungkinan besar merupakan respon pemerintah Hindia Belanda terhadap tuntutan sejumlah organisasi perempuan, di mana pada tahun 1928, 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, 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.

Berbeda dengan hal di atas, di kalangan perempuan juga terdapat organisasi perempuan lain yang menolak resolusi ini. Organisasi perempuan yang dimaksud seperti 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 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 melalui Rancangan Ordonansi Perkawinan Tercatat yang di antara isinya menganut prinsip monogami serta tidak boleh menjatuhkan talak di luar pengadilan. Namun sebelum diberlakukan, rancangan ini mendapatkan penolakan keras dari umat Islam, yang diawali oleh NU dan Partai Syarikat Islam Indonesia, lalu disusul oleh pergerakan Islam lain, termasuk kalangan perempuan sebagaimana tersebut di atas. Akhirnya rancangan tersebut dicabut kembali.

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlm. 22.

Di awal kemerdekaan, 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 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>4</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>5</sup>

Kemudian pada tahun 1974 lahirlah UU No. 1 tahun 1974, yaitu UU pertama yang berisi materi perkawinan. Meskipun baru ada tahun 1974, tapi masyarakat telah lama menginginkannya, misalnya organisasi-organisasi wanita yang sampai membicarakannya di Dewan Rakyat (Volksraad). Sebelumnya ada RA. Kartini dan Rohana kudu yang mengkritik perkawinan di bawah umur, perkawinan paksa, poligami dan talak. Ada juga kerjasama antara puteri Indonesia dengan Persaudaraan isteri, Persatuan Isteri dan Wanita Sejati di Bandung 13 Oktober 1929 yang membicarakan tentang poligami dan pelacuran. Tahun 1931 Kongres Isteri sedar sejalan dengan itu. Selanjutnya 1950 lahir BP\$ (Badan Panasehat Pembinaan

dan Pelestarian Perkawinan) yang didorong karena praktek perkawinan di bawah umur, talak semena-mena, poligami tidak bertanggung jawab. Sebagai respon positif tuntutan tersebut disusun dalam RUU meski tidak sampai diajukan ke DPR dikarenakan DPR beku karena Dekrit 5 juli 1959.

Pada masa orde baru, peraturan perundang-undangan merupakan kelanjutan dari usaha Orde Lama. Pada tahun 1966 sebagaimana TAP MPRS No. XXVIII/MPRS/1966 dalam pasal 1 ayat (3) bahwa perlu segera diadakan UU tentang Perkawinan. Tahun 1967 dan 1968 sebagai respon terhadap TAP MPRS tersebut, pemerintah menyampaikan dua RUU kepada DPR Gotong Royong yaitu; pertama, RUU tentang Pernikahan umat Islam. Kedua, RUU tentang ketentuan Pokok Perkawinan. RUU ini tidak mendapat persetujuan DPR (1 fraksi menolak, 2 abstain, 13 menerima), kemudian pemerintah menarik RUU tersebut. Pada awal 1967 Menteri Agama KH. Moh. Dahlan menyampaikan kembali RUU pernikahan umat Islam untuk dibahas di Dewan, ini kembali gagal disahkan (DPR tidak bergairah membahas karena penyusunannya didasarkan berbagai pandangan).

Sementara itu, karena organisasi masyarakat semakin mendesak, akhirnya pemerintah menyiapkan RUU baru tanggal 31 juli 1973, yang terdiri dari 15 bab 73 pasal. RUU ini bertujuan; *pertama*, memberikan kepastian hukum bagi masalah perkawinan sebab sebelum ada UU Perkawinan hanya bersifat *judge made law*. *Kedua*, melindungi hak dan harapan wanita. *Ketiga*, menciptakan UU yang sesuai dengan tuntutan zaman. Di samping tuntutan-tuntutan tersebut ada pula tanggapan negatif dari berbagai organisasi misalnya Sarekat Isteri Jakarta, dan Ratna Sari Ketua Persatuan Muslim Indonesia.

<sup>4</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) hlm. 57.

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm. 32.

Hal lain yang penting dicatat saat munculnya UU Perkawinan yaitu; *pertama*, muncul penolakan terhadap RUU Perkawinan ada hubungannya dengan kebijaksanaan pemerintah Hindia Belanda yang mengebiri hukum Islam dari otoritas Peradilan agama. *Kedua*, UU No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan pertama lahir di masa orde baru yang merupakan respon terhadap tuntutan lahirnya UU di masa orde lama. UU No. 1 tahun 1974 merupakan kelanjutan UU No. 22 tahun 1946. Adapun isi UU No. 1 tahun 1974 yang berlaku secara efektif sejak 1 oktober 1975 terdiri dari 14 bab dan 67 pasal. Pada tahun 1989, lahir UU No. 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Tahun 1990 keluar PP No. 45 yang berisi perubahan PP No. 10 tahun 1983. Tahun 1991 berhasil disusun KHI mengenai perkawinan, pewarisan dan perwakafan berlaku dengan Inpres No. 1 tahun 1991.

### C. Perdebatan Sebelum Kelahiran UU Perkawinan

Sebagaimana terjadi di negara-negara Muslim lain, konflik dan ketegangan juga telah dan selalu mewarnai proses kodifikasi hukum di Indonesia. Isu utama yang kerap muncul dalam perdebatan itu terkait dengan kebutuhan untuk sekularisasi normatifitas hukum Islam dan campur tangan otoritas politik (negara) dalam bidang hukum Islam sebagai konsekuensi dari legislasi. Dalam konteks Indonesia, terdapat konflik yang cukup mencolok antara kelompok yang menuntut reformasi pada satu sisi dan kelompok yang mempertahankan hukum Islam yang sudah ada. Perdebatan ini terus berlanjut bahkan berlangsung semakin intensif.

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. Hasilnya, panitia yang diketuai oleh Mr. Teuku Mohamad Hassan ini dapat menyelesaikan sebuah RUU dimaksud, meskipun pada tahap selanjutnya, rancangan yang pernah diajukan ke DPR oleh pemerintah pada tahun 1958 ini tidak menjadi UU, karena DPR ketika itu dibekukan seiring dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959.

Menurut Zaini Ahmad Noeh, panitia ini 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 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 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>6</sup>

Penyusunan peraturan perundang-undangan tentang perkawinan pada masa orde baru ini merupakan kelanjutan dari usaha di masa orde lama. Sebagai kelanjutan dari tuntutan yang muncul dimasa orde lama, maka pada tahun 1966, MPRS dengan ketetapan No. XXVIII/MPRS/1966 menyatakan dalam pasal 1 ayat (3), bahwa perlu segera diadakan UU tentang perkawinan.

Sebagai respon terhadap TAP MPRS itu, tahun 1967 dan 1968, pemerintah menyampai-

<sup>6</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), hlm 12.

kan dua buah 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) menerimanya.<sup>7</sup>

Di lain sisi, beberapa organisasi masyarakat (Ormas) tetap menginginkan bahkan mendesak pemerintah untuk kembali mengajukan RUU perkawinan. Ikatan Sarjana Wanita Indonesia (ISWI) dalam simposiumnya 29 Januari 1972 menilai tentang materi hukum perkawinan antara lain: makin dirasakan mendesaknya keperluan akan UU perkawinan, simposium mencatat adanya perkembangan pendekatan yang besar dalam asas-asas perkawinan di antara berbagai umat beragama, sehingga diharapkan dalam pembentukan UU perkawinan nanti soal materi tidak lagi merupakan problem pokok. Namun yang masih menjadi halangan adalah belum adanya kesesuaian mengenai sistem antara *diferensiasi* 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 RUU baru. Pada 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-ma-

salah perkawinan. Sebab sebelumnya hanya ada *judge made law*. *Kedua*, melindungi hak-hak kaum perempuan dan sekaligus keinginan dan harapan kaum perempuan. *Ketiga*, menciptakan UU yang sesuai dengan tuntutan zaman.<sup>8</sup>

#### D. Perdebatan Menjelang dan Pasca Kelahiran UU perkawinan

Respon negatif terhadap RUU Perkawinan datang dari organisasi-organisasi Muslim. Misalnya *Sarekat Istri Jakarta* memprotes tuntutan larangan poligami yang diajukan *Istri Sedar*. Begitu pula Ratna Sari, ketua *Persatuan Muslim Indonesia (Permi)*, mengatakan bahwa menjadi istri kedua, ketiga, dan empat adalah lebih baik daripada melacurkan diri. Ia tidak setuju bahwa poligami merendahkan status wanita.

Penolakan terhadap RUU perkawinan ini muncul dalam pembahasan RUU di DPR, baik dari perorangan maupun organisasi. Asmah Sjahroni, wakil dari fraksi PPP, menyebut RUU ini menjadi indikasi pencabutan hukum perkawinan adat dan hukum perkawinan Islam yang dianut oleh kebanyakan masyarakat Indonesia. Selain itu, sejumlah demonstran di jalanan dengan seruan "Allahu Akbar" mengutuk RUU ini sebagai perbuatan sekular.

Isu-isu krusial yang menjadi sasaran kritik umat Islam saat itu adalah: *pertama*, rancangan aturan pencatatan perkawinan sebagai syarat sah pernikahan. *Kedua*, poligami harus mendapat izin dari pengadilan. *Ketiga*, pembatasan usia minimal boleh menikah, 21 tahun untuk laki-laki, dan 18 untuk perempuan. *Keempat*, perkawinan antar agama. *Kelima*, pertunangan. *Keenam*, perceraian harus dengan izin pengadilan. *Ketujuh*, pengangkatan anak. Poin-poin ini dianggap bertentangan dengan ketentuan syariat Islam dan tidak mengakar pada kebutuhan dan situasi Indonesia. Asmah Sjahroni, misalnya, yang mengatakan bahwa aturan larangan pernikahan di bawah umur justru

<sup>7</sup> Asro Sostroatmodjo dan A Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan di Indonesia, cet. Ke-2*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1978), hlm. 10.

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm. 39.

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 lobi 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.

Kemudian 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 se-

orang 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 Ibu Tien Soeharto.

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 saat itu, PNS sebagai abdi Negara merupakan anggota masyarakat yang mau tidak mau harus mematuhi dan mendukung kebijakan Negara.

Selanjutnya pada tahun 1989 lahir UU No. 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Dengan berlakunya UU ini beberapa masalah dapat diselesaikan. Dan pada tahun 1990 keluar pula PP No. 45 yang serisi perubahan PP No. 10 tahun 1983 yang isinya memuat beberapa pasal yang ada di PP No. 10 tahun 1983. PP ini hanya berisi dua pasal.

Satu tahun berikutnya, terbitlah Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1991 yang berisi tentang sosialisasi Kompilasi Hukum Islam (KHI). KHI merupakan proyek pemerintah yang dirintis sejak tahun 1985 dalam 3 bidang, yaitu pernikahan, kewarisan dan perwakafan. Penyusunan KHI melalui empat jalur, yaitu (1) jalur kitab fiqih; (2) jalur wawancara dengan ulama-ulama Indonesia; (3) jalur yuresprudensi peradilan agama; dan (4) jalur sudi 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. Ketika itu Pengadilan Agama di Indonesia sudah berusia lama tapi hakim-hakimnya tidak memiliki buku standar yang dapat dijadikan rujukan secara bersama, seperti halnya KUHP. Akibatnya, jika hakim menghadapi

kasus yang sama dapat lahir putusan berbeda, karena mereka merujuk pada berbagai kitab fikih, yang jelas tanpa standardisasi atau keseragaman.

Hal ini bertentangan dengan prinsip kepastian hukum. Oleh karena itu lahirnya SKB (surat keputusan bersama) antara ketua MA dengan menteri agama atas prakarsa presiden pada bulan maret 1985, adalah untuk menjembatani ketidakpastian hukum. Dalam konsiderannya disebutkan bahwa KHI dijadikan sebagai pedoman dalam menyelesaikan masalah-masalah di bidang itu, baik oleh instansi pemerintah maupun masyarakat.<sup>9</sup> Keluarnya Instruksi Presiden nomor 1 tahun 1991 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam di Indonesia,<sup>10</sup> merupakan prestasi besar pemerintah Orde Baru di bidang hukum keluarga Islam, KHI diakui sebagai hasil karya ulama' Indonesia dan berciri khas ke-Indonesia-an.

Dengan demikian, pada masa orde baru ini disahkan dua aturan perkawinan, yaitu (1) UU No. 1 Tahun 1974 dan (2) Inpres No. 1 Tahun 1991. Sampai saat ini keduanya menjadi acuan resmi dalam soal perkawinan. Kedua acuan tersebut pada era reformasi, seiring terbukanya iklim demokrasi, menimbulkan kontroversi, apakah aturan itu perlu diubah atau tidak.

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

Sejak jatuhnya pemerintahan Orde Baru Mei 1998, isu yang pertama kali disorot adalah pencabutan PP No. 10 Tahun 1983 tentang izin poligami PNS. Isu ini digulirkan oleh Wanita Muslimat Partai Bulan Bintang pada Februari 1999, yang menginginkan diberlakukannya poligami tanpa batasan yang ketat. Khofifah Indar Parawansa, Menteri Negara Pemberda-

yaan Perempuan saat itu, merekomendasikan hal yang sama, meski alasan 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 sang Menteri, adalah Ibu Negara saat itu (Ny. Sinta Nuriyah), menyatakan bahwa PP tentang izin poligami bagi PNS ini harus dipertahankan karena bersifat melindungi perempuan.

Di awal era reformasi, perdebatan seputar dicabut atau tidaknya PP No 10 tahun 1983 makin hangat. Khoirudin Nasution memerincinya dalam 5 kelompok. *Pertama*, kelompok yang menghendaki dicabutnya PP ini, dan membolehkan poligami sesuai formulasi fikih konvensional. *Kedua*, kelompok yang menghendaki dicabutnya PP ini dengan alasan masalah poligami sebagai masalah privat yang tidak perlu diatur. 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. Selain itu, prinsip dalam PP itu telah diatur juga dalam UU No. 1 tahun 1974. Yang dibutuhkan adalah bagaimana UU Perkawinan direvisi agar tidak bersifat diskriminatif terhadap perempuan. *Kelima*, (kelompok mayoritas) menghendaki PP ini dipertahankan dan bahkan direvisi. PP ini dianggap mampu menahan laju praktek poligami, khususnya di kalangan PNS.<sup>11</sup>

Dari perdebatan tersebut, memunculkan isu baru, yaitu merevisi isi UU No. 1 Tahun 1974 dan KHI sebagai dua acuan pokok dalam hal perkawinan. Respon cepat ditunjukkan oleh

<sup>9</sup> Ahmad Azhar Basyir, *Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia* (Yogyakarta: UII Press, 1993), hlm. 2.

<sup>10</sup> Abdul Gani Abdullah, *Pengantar Kompilasi Hukum Islam dalam Tata Hukum di Indonesia* (Jakarta: Gema Insani Press, 1994), hlm. 62.

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm. 37.



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.

Di lingkungan Depag 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>12</sup>

Musdah Mulia selaku ketua tim PUG, menegaskan perlunya pemaknaan kembali mengenai perkawinan.<sup>13</sup> Tim PUG menawarkan beberapa perubahan. *Pertama*, soal 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 didasarkan pada kerelaan dan kesepakatan kedua belah pihak. *Kedua*, tentang asas perkawinan. Asas perkawinan adalah monogami. *Ketiga*, tentang prinsip perkawinan. Perkawinan dilakukan atas prinsip kerelaan (*al-taraadli*), kesetaraan (*al-musaawah*), keadilan (*al-'adaalah*), kemaslahatan (*al-mashlahat*), pluralisme (*al-*

*ta'addudiyah*), dan demokratis (*al-diimuqrathiyah*). *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 lalu dipakai sebagai landasan perumusan aspek-aspek lain dalam perkawinan, seperti 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.

Kemudian, RUU HTPA tenggelam karena perpindahan Direktorat PA dari Depag ke MA. Pada Oktober 2004, CLD KHI diluncurkan kepada publik. Respon masyarakat pun bermunculan, yang secara garis besar terbagi dalam dua kubu: (1) Kubu pendukung, yang terdiri dari kalangan aktivis perempuan dan feminis, dan (2) Kubu penolak, yang terdiri dari agamawan dan moralis.

Dari berbagai tanggapan itu, konsep poligami dan kawin kontrak CLD KHI mendapat sorotan paling tajam. Hingga saat ini CLD KHI tidak dilanjutkan. Akan tetapi, ketua TIM menyatakan 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, Depag kembali membuka proyek lamanya secara diam-diam dan terbatas, yaitu RUU HTPA. Sejak tahun 2006, beberapa seminar dan lokakarya dilakukan, hingga saat ini draf tersebut telah mengalami perubahan yang kesepuluh. Dilihat dari perspektif gender, pasal-pasal dari RUU HTPA ini masih banyak yang mengandung konsep bias gender.

<sup>12</sup> Tim Pengarusutamaan Gender Departemen Agama RI, *Pembaruan Hukum Islam: Counter Legal Draft Kompilasi Hukum Islam*, Jakarta, 2004, hlm. 3.

<sup>13</sup> Musdah Mulia, draf naskah akademik untuk amandemen UU Perkawinan, tidak diterbitkan.

Tahun 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. Sedangkan dari kubu agamawan dan moralis melihat beberapa materi RUU ini bertentangan dengan syariat Islam dan budaya Indonesia. Dua hal yang ramai dibicarakan di publik adalah mengenai larangan kawin siri dan larangan poligami.

## F. Kesimpulan

Dari pemaparan di atas, dapat disimpulkan bahwa pro dan kontra UU perkawinan sejak masa penjajahan sampai saat ini terjadi antara dua kubu, yaitu (1) kubu aktivis perempuan dan feminis; dan (2) kubu agamawan. Pada masa Orde Baru, terdapat tanggapan negatif dari masyarakat Indonesia, khususnya dari Muslim terhadap RUU perkawinan tahun 1974. Hal ini terkait dengan kebijaksanaan Pemerintah Hindia Belanda yang mengebiri hukum Islam. Artinya, meskipun Penjajah Hindia Belanda telah diusir dari Indonesia, tetapi konsep-konsepnya masih mengakar di Indonesia. Sedangkan pada era reformasi, gejala fundamentalisme agama semakin kuat.

Pada masa penjajahan yaitu poligami, pernikahan bawah umur dan talak sewenang-wenang menjadi bahan perdebatan. Di masa Orde Baru ada aturan pencatatan perkawinan, poligami, pembatasan usia minimal boleh menikah, perkawinan antar pemeluk agama, pertunangan, perceraian, dan masalah anak. Sedangkan pada masa reformasi muncul CLD KHI dan RUU HTPA.

## DAFTAR PUSTAKA

- Aulawi, A Wasit. "Sejarah Perkembangan Hukum Islam di Indonesia" dalam Amrullah Ahmad (ed), *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Gema Insani Press, 1996.
- Ahmad Noeh, Zaini. "Perkembangan Hukum Keluarga Islam setelah 50 Tahun Kemerdekaan (Catatan untuk Ulang Tahun Emas Departemen Agama)", *Mimbar Hukum*, No. 24 Tahun VII (Januari-Februari 1996).
- Azhar Basyir, Ahmad. *Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 1993.
- Gani Abdullah, Abdul. *Pengantar Kompilasi Hukum Islam dalam Tata Hukum di Indonesia*, Jakarta: Gema Insani Pres, 1994.
- Nasution, Khoiruddin, *Status Wanita di Asia Tenggara: Studi terhadap Perundang-undangan Perkawinan Muslim Kontemporer di Indonesia dan Malaysia*, Jakarta: INIS, 2002.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Perdata (Keluarga) Islam Indonesia dan Perbandingan Hukum Perkawinan di Dunia Islam*, Yogyakarta: Academia & Tazzafa, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Islam Terntang Relasi Suami dan Istri (Hukum Perkawinan 1)*, Yogyakarta: ACAdEMIA+TAZZAFA, 2004.
- Partanto, Pius A. dan M. Dahlan al Barry, *Kamus Ilmiah Populer*, Surabaya: Arkola, 2001.
- Khamami Zada, *Islam Radikal: Pergulatan Ormas-Ormas Islam Garis Keras di Indonesia*, Jakarta: Teraju, 2002.
- Muhammad amin Summa, *Hukum Keluarga Islam di Dunia Islam*, Jakarta: RajaGrafindo, 2005.

- Mudzhar, H.M. Atho' dan Khoiruddin Nasution, *Hukum Keluarga di Dunia Islam Modern: Studi Perbandingan dan Keberlanjutan UU Modern dari Kitab-kitab Fiqih*, Jakarta: Ciputat Press, 2003.
- Rakhmat, Andi. dan Najib, Mukmad. *Gerakan Perlawanan dari Masjid Kampus*, Surakarta: Purimedia, 2001.
- R. Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Perkawinan di Indonesia*, (bandung: penerbit sumur, 1974).
- Sostroatmodjo, Asro. Dan Aulawi, A Wasit, *Hukum Perkawinan di Indonesia, cet. Ke-2*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1978).
- Tim Pengarusutamaan Gender Departemen Agama RI, *Pembaruan Hukum Islam: Counter Legal Draft Kompilasi Hukum Islam*, Jakarta, 2004.
- Mulia, Musdah. Draf naskah akademik untuk amandemen UU Perkawinan, tidak diterbitkan.

