

PENGARUH GERAKAN WANITA TERHADAP WACANA HUKUM ISLAM: Studi Hukum Perkawinan Indonesia

Khoiruddin Nasution*

Abstract

The paper discusses role and influence of women movement in formulating the Marriage Law of Indonesian no. 1 of 1974. The issue described by citing the historical fact since the coming out of the issue of the important of marriage law to replace traditional Islamic marriage (fiqh), process of the emergence until promulgation and the result of the law. By so doing hopefully it will be able to understand the role and the influence of Indonesian women movement in formulating and contend of the law. What is found therefore is that women movement played an important role and influenced contend of the law. To prove this conclusion is first of all that women are the first group proposed of the important of promulgation of marriage law both individually and collectively (organization). Secondly, one of the objectives of the promulgation of marriage law is to improve the status of women. The third, majority of the content of marriage law is put women more equal with men.

Key words: Indonesia, influence, Islamic marriage law, women movement.

I. Pendahuluan

Sumber ajaran Islam adalah al-Qur'an dan sunnah nabi Muhammad saw. Hasil pemahaman terhadap kedua sumber pokok tersebut adalah produk pemikiran. Ada sejumlah produk pemikiran; bidang pendidikan, bidang hukum, bidang teologi dan lainnya. Pemikiran di bidang hukumpun masih ada beberapa, yakni (1) fiqh, (2) fatwa, (3) yurisprudensi, dan (4) kodifikasi/unifikasi/undang-undang.

*Penulis adalah Guru Besar Hukum Islam Fakultas Syari'ah UIN Yogyakarta

Fikih secara sederhana adalah hasil pemikiran seorang ahli hukum Islam (*fâqih*) yang bersifat individu (perorangan). Fatwa adalah hasil pemikiran mufti; dapat bersifat perorangan (individu), dapat pula bersifat kolektif (sejumlah orang atau organisasi). Yurisprudensi adalah kumpulan hasil pemikiran hakim (*qâdi*) yang merupakan hasil putusan di pengadilan. Kodifikasi/unifikasi/undang-undang dan masuk pula pada kelompok ini Kompilasi Hukum Islam Indonesia, adalah hasil pemikiran sejumlah orang. Tiga produk pemikiran pertama merupakan hasil pemikiran dari mujtahid, sementara produk terakhir, kodifikasi/unifikasi/undang-undang, merupakan hasil pemikiran banyak orang (banyak ahli) dan dari tinjauan berbagai (banyak) perspektif. Bahkan sebagian pemikir menyebutkan bahwa kodifikasi/unifikasi/undang-undang adalah *ijma'* kontemporer. Menurut konsep ini sebagaimana menurut 'Abduh, *ijma'* adalah kesepakatan sejumlah ahli (*'ulamâ'*), kata majemuk dari seorang ahli (*'âlim*). Maka *ijma'* adalah kesepakatan sejumlah ahli dari berbagai bidang; ahli sosiologi, ahli antropologi, ahli ilmu jiwa, dan salah satunya adalah ahli agama. Hukum perkawinan termasuk jenis kodifikasi/unifikasi.

Salah satu ciri produk pemikiran di bidang hukum Islam, termasuk di dalamnya hukum perkawinan adalah banyak dipengaruhi oleh konteks; konteks waktu, konteks tempat, konteks zaman, konteks teknologi, konteks tuntutan dan semacamnya. Dengan ungkapan lain, format hukum perkawinan penuh dengan historisitas. Salah satu konteks tersebut adalah konteks tuntutan kemitraan pria dan wanita yang dituntut oleh kaum wanita. Maka pertanyaan yang ingin dijawab dalam tulisan ini adalah, bagaimana pengaruh gerakan wanita Indonesia terhadap hukum perkawinan Indonesia UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Tulisan ini merupakan hasil penelitian yang menyimpulkan bahwa gerakan wanita Indonesia sangat mempengaruhi isi hukum Perkawinan Indonesia. Pengaruh dimaksud dapat dilihat dari sejarah kelahirannya, tujuan dan isinya. Untuk melihat hal ini dapat dilakukan dengan melacak sejarah mulai dari munculnya usulan, proses pembahasan, sampai ditetapkan sebagai undang-undang serta isinya. Dalam rangka membuktikan statemen tersebut tulisan ini dideskripsikan dengan sistematika sebagai berikut. Setelah pendahuluan diutarakan sejarah munculnya usulan dan proses pembahasan Hukum Perkawinan Indonesia UU No. 1 Tahun 1974, yang dengan hal itu diharapkan terlihat peran gerakan wanita Indonesia dalam mempengaruhi Hukum Perkawinan Indonesia. Pada bagian berikutnya diutarakan secara singkat isi undang-undang untuk membuktikan dan memperlihatkan pengaruh gerakan wanita dalam membentuk hukum perkawinan Indonesia UU No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan. Kemudian secara singkat pula diutarakan pengalaman beberapa negara. Di bagian akhir tulisan dipungkasi dengan kesimpulan dan saran-saran.

II. Pembentukan UU No. 1 Tahun 1974 dan Peran Wanita

Untuk melihat bagaimana pengaruh gerakan wanita terhadap isi UU No. 1 tahun 1974, sebagai salah satu bentuk hukum Islam Indonesia, dilakukan dengan cara menggambarkan proses pembentukan sampai ditetapkan dan isi UU. UU No.1 Tahun 1974 adalah Undang-undang pertama yang berbicara tentang materi perkawinan di Indonesia. Menurut catatan sejarah, lahirnya undang-undang ini merupakan tanggapan terhadap tuntutan gerakan wanita Indonesia, baik tuntutan yang bersifat perorangan (individu) maupun kelompok (organisasi). Apa yang dituntut para wanita tersebut adalah adanya undang-undang yang berperspektif gender, undang-undang yang menempatkan suami dan isteri sebagai pasangan bermitra, undang-undang yang dapat melindungi wanita dari perilaku diskriminasi. Meskipun lahirnya Undang-Undang Perkawinan baru tahun 1974, wanita Indonesia telah lama menginginkan adanya Undang-undang yang mengatur tentang perkawinan. Berikut adalah gambaran tuntutan tersebut.

Tuntutan dan sekaligus keinginan lahirnya undang-undang ini tercermin misalnya dalam tuntutan beberapa organisasi, khususnya organisasi-organisasi wanita yang sampai membicarakannya di Dewan Rakyat (Volksraad). Kongres Wanita Indonesia tahun 1928 misalnya, membahas keburukan-keburukan yang terjadi dalam perkawinan menurut Islam,¹ yakni: (1) perkawinan anak-anak (di bawah umur), (2) kawin paksa, (3) poligami, (4) talak sewenang-wenang dari suami.² Bahkan jauh sebelumnya, Raden Ajeng Kartini (1879-1904) di Jawa Tengah dan Rohana Kudus di Minangkabau, Sumatera Barat,³ adalah tokoh yang telah lama mengkritik keburukan-keburukan yang diakibatkan oleh perkawinan di bawah umur, perkawinan paksa, praktek poligami dan talak sewenang-wenang.⁴

¹ Apa yang dimaksud dengan menurut hukum Islam disini adalah menurut praktek orang-orang Islam Indonesia yang didasarkan pada konsep-konsep kitab fikih konvensional.

² Arso Sosroatmodjo dan A. Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan di Indonesia* (Jakarta: Bulan Bintang, 1975), hlm. 9.

³ 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 disatukan dan dibukukan oleh sami 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 sejutu 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

⁴ Cora Vreede-de Stuers, *The Indonesian Woman: Struggle and Achievements* (Netherlands.. Netherlands: Mouton & Co., Printers. 1990), hlm. 53.

Pada kasus yang lebih khusus, tentang poligami, *Puteri Indonesia* bekerja sama dengan *Persaudaraan isteri, persatuan isteri dan Wanita Sejahtera*, dalam sebuah pertemuan pada tanggal 13 Oktober 1929 di Bandung, membuat ketetapan tentang larangan poligami. Pertemuan di Bandung ini membicarakan dua hal pokok, yakni: (1) fenomena poligami dan (2) 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 1929.⁵ Bahkan lahirnya BP 4 (Badan Penasehat Perkawinan dan Penyelesaian Perceraian), pada tahun 1950-an pun didorong oleh akibat-akibat negatif dari perkawinan yang secara umum dapat dikategorikan menjadi tiga faktor, yakni: (1) praktek perkawinan di bawah umur (perkawinan anak-anak), (2) terjadinya perceraian yang semena-mena (talak), dan (3) poligami yang tidak bertanggung jawab. Akibatnya, angka perceraian demikian tinggi, yakni 50-60% dari angka perkawinan. Akibat selanjutnya dari angka perceraian yang tinggi ini adalah banyak anak-anak dan istri (mantan istri) yang terlantar. Maka tugas BP 4 adalah membantu menyelesaikan agar para mantan istri dan anak-anak yang ditinggal suami/ayah mempunyai status hukum yang jelas.⁶

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 1950.⁷ Panitia ini bertugas meneliti dan meninjau kembali semua peraturan mengenai Perkawinan serta menyusun Rancangan Undang-undang (R.U.U.) yang sesuai dengan perkembangan zaman.⁸

Beberapa tahun setelah mengalami berbagai perubahan dan perkembangan baru, panitia yang diketuai oleh Mr. Teuku Mohammad Hasan ini,⁹ dapat menyelesaikan sebuah rancangan Undang-undang dimaksud. Sayangnya, rancangan yang pernah diajukan ke DPR oleh pemerintah pada tahun 1958 tidak sempat menjadi Undang-undang karena DPR ketika itu menjadi beku setelah adanya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. Tanggal

⁵ Nurlena Rifai, "Muslim Women in Indonesia's Politics: An Historical Examination of the Political Career of Aisyah Aminy", (Montreal: Tesis MA pada McGill University 1993), hlm. 32.

⁶ Demikian disampaikan Dra. Hj. Zubaidah Mukhtar pada Seminar tentang "Efektifitas Penyelenggaraan Suscantan di DKI Jakarta", yang diselenggarakan di BALITAMAS (Balai Penelitian Agama dan Kemasyarakatan) DEPAG RI. Pada hari Selasa, 3 Maret 1999, seperti ditulis H. U. Pelita, 4 Maret 1999, hlm. 2.

⁷ *Ibid.*

⁸ K. Wantjik Saleh, *Hukum Perkawinan Indonesia* (Jakarta: Balai Aksara, 1987), hlm. 1

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

1 April 1961 dibentuk panitia baru yang diketuai oleh Mr. M. Moh. Noer Poerwosoetjpto.¹⁰

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 (BP4)¹¹ pusat yang diselenggarakan oleh Departemen Agama tahun 1962; (3) Seminar Hukum Nasional yang diselenggarakan oleh Lembaga Pembinaan Hukum Nasional (LPHN) bersama Persatuan Sarjana Hukum Indonesia (Persahi) pada tahun 1963.¹²

Kemudian tahun 1966 Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dengan Ketetapan No. XXVIII/MPRS/1966 menyatakan dalam pasal 1 ayat (3), bahwa perlu segera diadakan Undang-undang tentang Perkawinan.¹³

Tahun 1967 dan 1968 pemerintah menyampaikan dua buah rancangan Undang-undang kepada DPRGR, yaitu (1) RUU tentang Pernikahan Umat Islam; (2) RUU tentang ketentuan Pokok Perkawinan. Kedua RUU ini dibicarakan oleh DPRGR dalam tahun 1968, yang akhirnya tidak mendapat persetujuan DPRGR, berdasarkan keputusan tanggal 5 Januari 1968. Karena itu, pemerintah menarik kembali kedua RUU itu.¹⁴ 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.¹⁵

Namun demikian, tuntutan dari beberapa organisasi wanita dalam masyarakat tetap menginginkan, bahkan mendesak pemerintah untuk kembali mengajukan RUU tentang Perkawinan, antara lain oleh Ikatan Sarjana Wanita Indonesia (ISWI) dalam simposiumnya tanggal 29 Januari 1972.¹⁶ 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 di antara 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

¹⁰ Arso Sosroatmodjo dan A. Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan*, hlm. 9.

¹¹ Dalam buku Arso kata 'Penyelesaian' ditulis 'Perselisihan', lihat Arso Sosroatmodjo dan A. Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan*, hlm. 9.

¹² Wantjik Saleh, *Hukum Perkawinan*, hlm. 1-2. Dalam buku Arso dan Wasit Aulawi, dicatat juga adanya Musyawarah Pekerja Sosial tahun 1960. Lihat Arso Sosroatmodjo dan A. Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan*, hlm. 9.

¹³ Wantjik Saleh, *Hukum Perkawinan*, hlm. 2.

¹⁴ *Ibid.* hlm. 2.

¹⁵ Arso Sosroatmodjo dan A. Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan*, hlm. 10.

¹⁶ Wantjik Saleh, *Hukum Perkawinan*, hlm. 2.

kesesuaian mengenai sistem antara differensiasi (masing-masing golongan mempunyai undang-undang sendiri) atau unifikasi (satu undang-undang untuk semua).¹⁷

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 pemilihan umum tahun 1971.¹⁸ Adapun sistem pemikiran RUU 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.¹⁹ Perlu diketahui bahwa tujuan kelahiran undang-undang perkawinan di Negara-negara Muslim ada tiga, yakni: (1) unifikasi hukum, (2) mengangkat status wanita, dan (3) merespon perubahan dan perkembangan zaman. Unifikasi sendiri masih dikelompokkan menjadi empat.²⁰

Akhirnya, setelah bekerja keras, pemerintah dapat menyiapkan sebuah RUU baru, dan tanggal 31 Juli 1973 dengan No. R. 02/PU/VII/1973, pemerintah menyampaikan RUU tentang Perkawinan yang baru kepada DPR, yang terdiri dari 15 (lima belas) bab dan 73 (tujuh puluh tiga) pasal.²¹ 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. 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.

¹⁷ Arso Sosroatmodjo dan A. Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan*, hlm. 22-23.

¹⁸ Wantjik Saleh, *Hukum Perkawinan*, hlm. 2; Arso Sosroatmodjo dan A. Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan*, hlm. 10.

¹⁹ Arso Sosroatmodjo dan A. Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan*, hlm. 25 dan 22.

²⁰ Atho' Muzdhar dan Khairuddin Nasution, *Hukum Keluarga di Dunia Islam Modern: Studi Perbandingan dan Keberanjakan UU Modern dari Kitab-kitab Fikih* (Jakarta: Ciputat Press, 2003), hlm. 2

²¹ 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.

Keterangan Pemerintah tentang Rancangan Undang-undang tersebut disampaikan oleh Menteri Kehakiman 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 DPR.

Jawaban dari Pemerintah diberikan Menteri Agama pada tanggal 27 September 1973. Pemerintah mengajak DPR 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, dan akan menghasilkan Undang-undang Perkawinan Nasional yang dicita-citakan semua pihak.

Adapun hasil akhir yang disahkan DPR 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.²²

Dengan demikian dapat ditegaskan bahwa kelompok wanitalah kelompok dominan dalam mengusulkan lahirnya undang-undang perkawinan Indonesia. Alasannya adalah, mereka para wanita menjadi kelompok yang termarginalkan manakala tetap memperlakukan konsep fikih tradisional. Misalnya, praktek poligami dan cerai semena-mena, hak paksa wali (hak ijbar) untuk menikahkan wanita walaupun wanitanya tidak setuju, minimnya hak isteri dalam kehidupan rumah tangga, tidak ada jaminan harta bagi wanita dalam perkawinan, dan wanita menanggung akibat perceraian.

Namun demikian ada juga sejumlah wanita yang tidak setuju dengan beberapa isi rancangan undang-undang dimaksud. Penolakan terhadap status poligami misalnya datang dari persorangan maupun organisasi-organisasi wanita Muslim. *Sarekat Isteri Jakarta* pada pertemuannya di Jakarta 1 minggu setelah Kongres *Isteri Sedar* (Juni 1931), di mana Kongres *Isteri Sedar* membuat resolusi tentang larangan poligami, memberikan tanggapan negatif terhadap tuntutan *Isteri Sedar* tersebut. Hasil pertemuan *Sarekat Isteri Jakarta* adalah memprotes keputusan (resolusi) larangan poligami tersebut. Demikian juga respons negatif muncul dari Ratna Sari, *ketua Persatuan Muslim Indonesia* (Permi), yang disampaikan pada Kongres

²² *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.

Seluruh Wanita Indonesia di Jakarta pada tahun 1935. Ratna Sari tidak setuju kalau poligami dianggap merendahkan status wanita, dengan alasan bahwa Islam hanya membolehkan poligami, bukan menganjurkan. Karena itu, pembolehkan poligami menurut Islam disesuaikan dengan tuntutan, misalnya dalam kondisi terlalu banyak jumlah wanita. Menjadi isteri kedua, ketiga atau keempat masih lebih baik bagi seorang wanita daripada melakukan praktek pelacuran (prostitusi), demikian Ratna Sari.²³

Tetapi penolakan terhadap rancangan aturan poligami tidak identik dengan menolak terhadap rancangan pasal-pasal lain, apalagi terhadap rancangan undang-undang perkawinan secara keseluruhan.

Demikian juga pada saat pembahasan RUU di DPR sejumlah respons negatif muncul, baik melalui perseorangan maupun organisasi. Di antara kritik tersebut misalnya dapat dicatat pandangan Asmah Sjahroni, wakil dari fraksi persatuan pembangunan (FPP), yang menyebut RUU tersebut menjadi indikasi pencabutan Hukum Perkawinan Adat dan Hukum Perkawinan Islam, yang dianut oleh kebanyakan masyarakat Indonesia. 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.²⁴

Adapun isi yang tidak disetujui sejumlah orang tersebut adalah pasal-pasal yang berusaha mengangkat status wanita. Pasal-pasal dimaksud adalah rancangan aturan tentang pencatatan sebagai syarat sah pernikahan (pasal 2 ayat [1] dan pasal 44), bahwa poligami harus mendapat izin dari pengadilan (pasal 3, 4 dan 5), pembatasan usia minimal boleh nikah, 21 tahun untuk laki-laki dan 18 tahun bagi perempuan (pasal 6), perkawinan antara pemeluk agama (campuran) (pasal 11), pertunangan (pasal 13), perceraian harus dengan izin pengadilan (pasal 40), 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.²⁵ salah satu komentar

²³ Nurlena Rifai, "Muslim Women in Indonesia's Plitics", hlm. 32.

²⁴ Risalah DPR XI, 18 September 1973, seperti dikutip Abdul Hadi, *Draf Disertasi*, hlm. 79.

²⁵ M.B. Hooker, *Islamic Law in South-East Asia* (Oxford, New York, Singapore; Oxford University Press, 1984), hlm. 272.

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 akan memberikan peluang tumbuh suburnya pergaulan bebas.²⁶

Untuk mencari jalan keluar dari pertentangan tersebut, di luar sidang-sidang D.P.R. diadakan pendekatan/lobbying antara Fraksi-fraksi dan Pemerintah. Antara ABRI dan Persatuan Pembangunan misalnya, dicapai kesepakatan: *pertama*, Hukum Agama Islam dalam Perkawinan tidak akan dikurangi ataupun dirubah. *Kedua*, sebagai konsekuensi dari kesepakatan poin 1, alat-alat pelaksanaannya tidak akan dikurangi ataupun dirubah. Tegaknya Undang-undang No. 22 tahun 1946 dan Undang-undang No. 14 tahun 1970 dijamin kelangsungannya. *Ketiga*, hal-hal yang bertentangan dengan Agama Islam 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.

Akhirnya, isi undang-undang no. 1 tahun 1974 tentang perkawinan yang menyangkut pengangkatan status wanita dapat diutarakan berikut. *Pertama*, adanya aturan tentang pencatatan perkawinan (pasal 2). Aturan ini dimaksudkan untuk menjamin hak-hak wanita dan tidak menjadi objek diskriminasi laki-laki dengan jalan kawin cerai tanpa tanggung jawab. Sebab dengan pencatatan perkawinan ini suami tidak dapat berlaku sewenang-wenang kepada isterinya seperti yang banyak terjadi sebelum adanya aturan ini. *Kedua*, asas perkawinan adalah monogami, seorang wanita mempunyai seorang suami, dan seorang suami mempunyai seorang isteri (pasal 3). *Ketiga*, kemungkinan poligami diatur sedemikian rupa agar tidak terjadi perlakuan sewenang-wenang dan praktek poligami yang tidak bertanggung jawab (pasal 4-5). *Keempat*, bahwa perkawinan harus dengan persetujuan kedua calon mempelai (pasal 6). Aturan ini bertujuan untuk menghapus praktek kawin paksa oleh wali kepada wanita, dengan dalih praktek tersebut dibolehkan menurut Islam. *Kelima*, kemungkinan dibuat perjanjian perkawinan antara suami dan isteri (pasal 29). Aturan ini bertujuan untuk memberikan kesempatan kepada wanita untuk membuat perjanjian yang memungkinkan isteri dimarginalkan oleh suami kelak di kemudian

²⁶ Menurut Asmah ditemukan alasan/dasar yang cukup kompleks kenapa 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

hari.²⁷ *Keenam*, aturan tentang hak dan kewajiban suami dan isteri (pasal 30-34). Dengan aturan ini menjadi jelas apa yang menjadi hak dan kewajiban masing-masing suami dan isteri. *Ketujuh*, ditetapkan pula bahwa harta benda dalam perkawinan menjadi harta bersama (pasal 35-37). *Kedelapan*, bahwa perceraian hanya dapat terjadi di depan pengadilan (pasal 39).

Dari catatan ini terlihat bahwa dengan undang-undang ini menempatkan wanita lebih sejajar dengan laki-laki, meskipun isi yang ditetapkan dalam undang-undang merupakan kompromi antara kelompok pembaru yang menginginkan pembaruan dengan kelompok tradisional yang menentang. Dengan isi ini pula tidak berlebihan untuk menyebut adanya pengaruh gerakan dan tuntutan wanita.

Sekedar catatan pengalaman negara lain dapat digambarkan berikut. Usaha pembaruan Hukum Keluarga Mesir juga ditopang dengan tuntutan dari Gerakan Wanita Mesir. Misalnya tuntutan dari *the Egyptian Feminist Union*, yang berdiri tahun 1923 oleh Huda Sha'rawi. Kelompok ini mengajukan 32 butir tuntutan yang disampaikan ke Parlemen dan Pemerintah Mesir. Diantara tuntutan itu adalah: (1) pendidikan kepada wanita; (2) pembaruan Hukum Keluarga; (3) batasan minimal umur perkawinan; (4) pembatasan poligami; dan (5) pembatasan hak cerai laki-laki.²⁸

Malak H{ifni> Na>sif mengusulkan sepuluh butir pembaruan hukum yang berhubungan dengan wanita, yang diserahkan kepada Badan Legislative Mesir tahun 1911. Empat diantaranya adalah: (1) pendidikan wanita; (2) aturan untuk boleh poligami; (3) batasan minimal umur nikah; dan (4) masalah kerudung (veil).²⁹

Namun perlu dicatat, usulan tentang pembatasan poligami dan hak cerai sepihak oleh suami di masa awal-awal perjuangannya selalu gagal di Mesir. Pada draft UU No. 25 Tahun 1920, misalnya sudah dimasukkan dua pasal yang berhubungan dengan masalah poligami, yakni: (1) bahwa seorang laki-laki yang ingin melakukan poligami harus lebih dahulu mendapat izin dari pengadilan (hakim); (2) dan hakim hanya memberi izin kepada orang yang disetujui pasangan dan mampu menafkahi seluruh keluarga. Meskipun kedua pasal ini sudah disetujui ulama yang masuk dalam panitia, tetapi harus dibuang dan tidak menjadi Undang-undang karena ada penolakan yang keras dari ulama-ulama lain.³⁰

²⁷ Sekedar catatan, di sejumlah negara Muslim lain memberikan kesempatan luas untuk membuat perjanjian perkawinan. Sehingga dengan perjanjian tersebut akan dapat membatasi kesempatan suami berbuat sewenang-wenang terhadap isteri. Misalnya, dalam perjanjian disebutkan akan terjadi perceraian apabila suami sewaktu-waktu melakukan poligami.

²⁸ Tahir Mahmood, *Family Law Reform in the Muslim World* (Bombay: N.M. TRIPATHI PVT. LTD., 1972), hlm. 35-36.

²⁹ Ron Shaham, *Family and the Court in Modern Egypt*, hlm. 8.

³⁰ Farhat J. Ziadeh, *Lawyers: the Rule of Law and liberalism in modern Egypt* (California: Stanford university, 1968), hlm. 126.

Pengalaman yang sama terjadi di Maroko, bahwa peran dan pengaruh wanita demikian besar dalam pembentukan Undang-Undang Perkawinan dan revisi terhadap Undang-Undang yang sama, demikian laporan penelitian Leon Buskens.³¹ Menurut catatan Leon Buskens, revisi undang-undang Perkawinan Maroko tahun 1993, 1999 tidak lepas dari tuntutan dan pengaruh gerakan wanita, meskipun untuk beberapa pasal tidak dapat disahkan karena ditentang kelompok lain.

III. Penutup

Dari uraian tersebut di atas dapat disimpulkan, meskipun tidak ditemukan siapa yang membuat draft undang-undang tersebut, dari beberapa indikator dapat disimpulkan bahwa konsep undang-undang ini banyak dipengaruhi oleh tuntutan kaum wanita. Indikator dimaksud dapat dilihat dari sejarah pembentukan, beberapa statemen, tujuan pembentukan dan isinya sendiri. Indikator *pertama* adalah, bahwa kaum wanita adalah kelompok pertama dan paling gigih memperjuangkan adanya undang-undang perkawinan, baik yang bersifat perorangan maupun kelompok (organisasi). Indikator *kedua*, dari statemen dan tujuan sendiri disebutkan, bahwa ada tiga tujuan pembentukan undang-undang perkawinan. 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. Dari tujuan kedua menunjukkan dengan jelas betapa tuntutan kaum wanita tampak. Indikator *ketiga*, isi undang-undang, jelas terlihat sejumlah pasal yang jelas-jelas mengangkat status wanita, sebagaimana ditunjukkan beberapa pasal.

Dari studi ini juga disadari tentang perlu dan sangat mendesak dilakukan studi tentang peran wanita dalam mempersiapkan draft undang-undang perkawinan no. 1 tahun 1974.

Daftar Pustaka

- Arso Sosroatmodjo dan A. Wasit Aulawi. 1975. *Hukum Perkawinan di Indonesia*. Jakarta: Bulan Bintang.
- Atho' Muzdhar dan Khairuddin Nasution. 2003. *Hukum Keluarga di Dunia Islam Modern: Studi Perbandingan dan Keberlanjutan UU Modern dari Kitab-kitab Fikih*. Jakarta: Ciputat Press.

³¹ Leon Buskens, "Public Debates on Religious Authority in Marocco: The Case of Family Law Reform", Makalah pada Final Conference of Religious Authority in 20th Century Indonesia Programme, Bogor 7-9 Juli 2005.

- Barbara N. Ramusack and Sharon Sievers. 1988. *Women in Asia*. Indianapolis: Indiana University Press.
- Elsbeth Locher-scholten and Anke Niehof, eds. 1987. *Indonesia Women in Focus: Past and Present Notions*. Dordrecht: Foris Publications.
- Farhat J. Ziadeh. 1968. *Lawyers: the Rule of Law and liberalism in modern Egypt*. California: Stanford university.
- Julia I. Suryakusuma, "Seksualitas dalam Pengaturan Negara", dalam *Prisma* No. 7, Juli 1991, hlm. 70-83.
- Kompas tanggal 14/9/2000, dan siaran SCTV tanggal 16/9/2000.
- Leon Buskens, "Public Debates on Religious Authority in Marocco: The Case of Family Law Reform", Makalah pada Final Conference of Religious Authority in 20th Century Indonesia Programme, Bogor 7-9 Juli 2005.
- M. Nur Yasin Ms., "seputar usulan Revisi UU Perkawinan", *Dalam Jawa Pos (Radar Yogya)*, tanggal 19, 20 dan 21 Oktober 2000, hlm. 4.
- Mahmood, Tahir. 1972. *Family Law Reform in the Muslim World*. Bombay: N.M. TRIPATHI PVT. LTD.
- Moh. Zahid, "dua Dasawarsa Undang-undang Perkawinan" *DIALOG: Jurnal Studi dan Informasi Keagamaan*, Badan Peneliti dan Pengembangan Agama Depag., No. 39, Th. XVIII, Maret 1994, hlm. 33-40.
- Nurlena Rifai, "Muslim Women in Indonesia's Politics: An Historical Examination of the Political Career of Aisyah Aminy", (Montreal: Tesis MA pada McGill University 1993.
- Oemarjiman, kolom "Pembaca Menulis ", Surabaya Pos, Sabtu 27 Pebruari 1999, hlm. 4.
- Saleh, K. Wantjik. 1987. *Hukum Perkawinan Indonesia*. Jakarta: Balai Aksara.
- Stuers, Cora Vreede-de. 1990. *The Indonesian Woman: Struggle and Achievements*. Netherlants.. Netherlands: Mouton & Co., Printers.