

BAB III

PROSES LEGISLASI PENETAPAN USIA PERKAWINAN DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 1974 TENTANG PERKAWINAN

A. Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Sebelum masuk ke dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, terlebih dahulu perlu dijelaskan mengenai asas hukum nasional yaitu sebagai berikut *pertama*, kedudukan dan sifat asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas hukum merupakan suatu kebenaran asasi yang akan menjadi dasar pertimbangan etis, sosial, dan keadilan dalam pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum bahkan dalam pembentukan sistem hukum.

Kedua, asas yang berkaitan dengan pembentukan hukum nasional adalah asas hukum yang menentukan politik hukum, asas hukum yang menyangkut ciri dan jiwa tata hukum nasional, asas hukum yang menyangkut formal/struktural organisatoris sistem hukum nasional, asas hukum yang menentukan proses pembentukan peraturan perundang-undangan, asas hukum yang menyangkut substansi peraturan perundang-undangan.¹

Adapun asas yang meliputi politik hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terdiri dari asas unifikasi, asas yang mengutamakan bentuk hukum tertulis sebanyak mungkin, hukum nasional tertuang dalam bentuk tertulis, asas hukum kebiasaan baru berlaku apabila tidak ada hukum tertulis atau putusan pengadilan yang bersifat tetap, asas undang-undang bukan satu-satunya sumber hukum, asas tidak ada kekosongan hukum, asas pengumuman dalam media massa dan media elektronik tertentu sebagai syarat untuk berlaku (bukan syarat untuk mengikat), asas tata urutan peraturan perundang-undangan, asas persamaan

¹Sirajuddin, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), h.

di depan hukum, asas hukum sebagai pengayoman, dan asas kebhinnekaan hukum (dalam hal diperlukan).²

Tata cara pembentukan undang-undang sendiri telah diatur dalam TAP MPR No. XX/MPRS/1966, namun dilakukan perubahan dengan dikeluarkannya TAP MPR No. III/MPR/2000, yang kemudian dengan adanya amandemen Undang-Undang Dasar 1945 khususnya Pasal 20 ayat (1) yang menentukan DPR memegang kekuasaan membentuk UU, maka berbagai peraturan perundang-undangan tersebut di atas sudah tidak sesuai lagi. Sehingga diperlukan UU yang mengatur mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai landasan yuridis baik di tingkat pusat maupun daerah, secara lengkap dan terpadu mengenai sistem, asas, jenis, dan materi muatan peraturan perundang-undangan, persiapan, pembahasan dan pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan, maupun partisipasi masyarakat.³ Oleh karena itu lahirlah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan pada 22 Juni 2004. Kemudian diamandemen lagi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan.⁴ Kemudian materi yang dimuat harus mencerminkan asas pengayoman; kemanusiaan; kebangsaan; kekeluargaan; kenusantaraan; bhinneka tunggal ika; keadilan; kesamaan kedudukan dalam hukum dan

²*Ibid*, h. 117

³Lihat Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

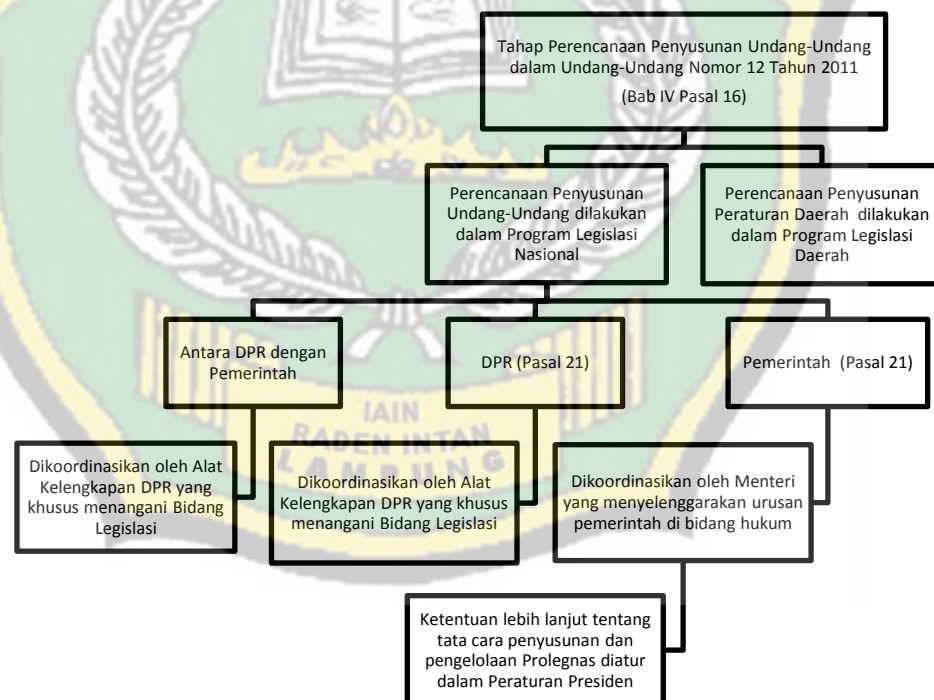
⁴Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

pemerintahan ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.⁵

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.⁶ Sedangkan tahap-tahap yang harus dilalui dalam pembentukan undang-undang bagi setiap penyelenggara negara adalah sebagai berikut:

1. Tahapan pertama, perencanaan penyusunan perundang-undangan sebagaimana yang dapat dilihat dalam skema berikut:

Skema 1



Pada skema di atas dapat dipahami bahwa perencanaan penyusunan perundang-undangan dapat dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat

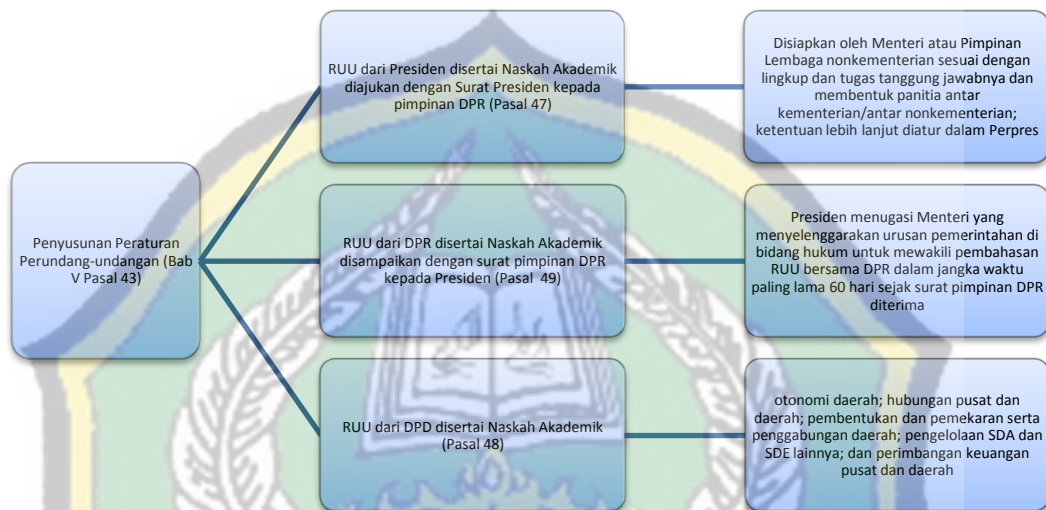
⁵Pasal 6, *ibid*

⁶Pasal 7 ayat (1), *ibid*

(DPR) bersama-sama Pemerintah atau DPR dan Pemerintah secara terpisah.

2. Tahapan kedua, pembentukan perundang-undangan, yang dapat dilihat dalam skema sebagai berikut:

Skema 2

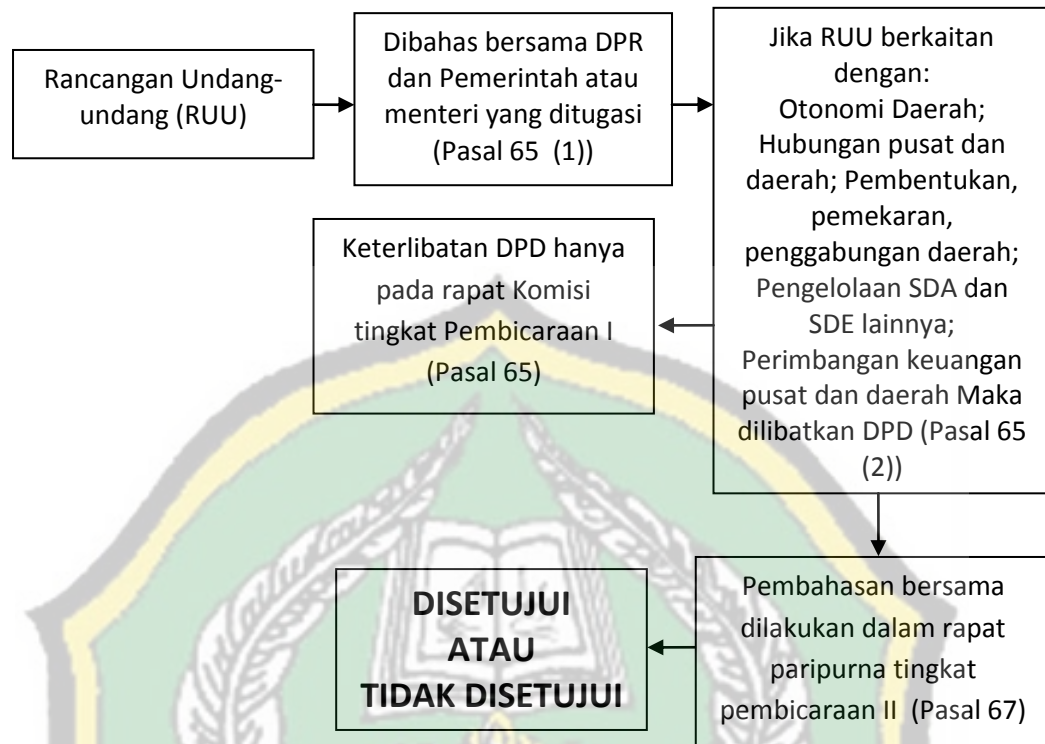


Jika dalam satu masa sidang DPR dan Presiden menyampaikan RUU mengenai materi yang sama maka yang dibahas adalah RUU yang disampaikan DPR, sedangkan RUU dari Presiden digunakan sebagai bahan persandingan.⁷

3. Tahapan ketiga, pembahasan dan pengesahan RUU di DPR yang diatur dalam Pasal 65 UU No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, yang dapat dilihat pada skema berikut:

⁷Pasal 51, *ibid*

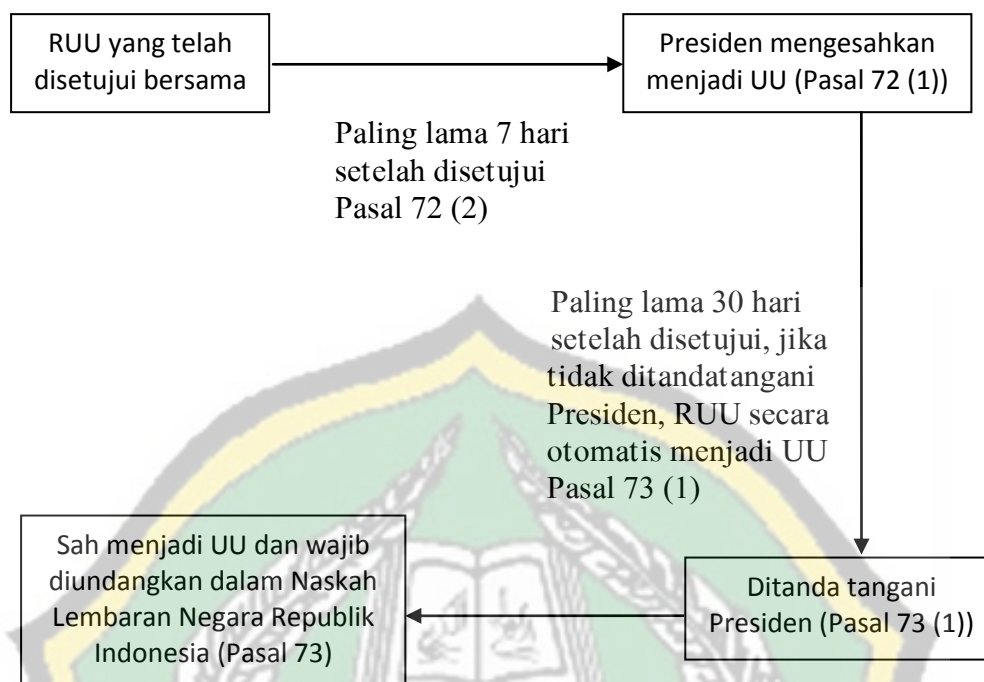
Skema 3



RUU dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR dan Presiden, dengan berdasarkan persetujuan bersama DPR dan Presiden.⁸ Pasal 71 juga menjelaskan bahwa pembahasan RUU tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi UU dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan RUU. Setelah UU dibahas dalam sidang DPR dan Pemerintah, maka perlu diberikan keputusan, disetujui atau tidak tergantung kesepakatan dalam sidang paripurna DPR bersama Pemerintah. Sebagaimana yang dapat dilihat dalam alur di bawah ini:

⁸Pasal 70, *ibid*

Skema 4



4. Tahapan keempat, pengundangan dan penyebarluasan. Agar setiap orang mengetahui, peraturan perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia meliputi UU/Peraturan Pemerintah Pengganti UU; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden mengenai pengesahan perjanjian antara negara Republik Indonesia dengan negara lain atau badan internasional, dan pernyataan keadaan bahaya; dan peraturan perundang-undangan lain yang ditentukan UU.⁹ *Kedua*, dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana yang ditentukan UU.¹⁰ Adapun pengundangannya dilakukan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.¹¹ *Ketiga*, Peraturan Daerah diundangkan dalam Lembaran Daerah. Sedangkan *keempat* Peraturan Gubernur, Bupati/Walikota atau peraturan lain di bawahnya dimuat dalam Berita

⁹Pasal 82, *Ibid*

¹⁰Pasal 83, *Ibid*

¹¹Pasal 85, *Ibid*

Daerah yang dilakukan oleh Sekretaris Daerah.¹² Menurut Pasal 87, semenjak tanggal diundangkan, peraturan perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat.

Adapun penyebarluasan peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara atau Berita Negara Republik Indonesia dilakukan bersama-sama oleh DPR dan Pemerintah, begitu pula dengan Pemerintah Daerah wajib menyebarluaskan peraturan daerah yang telah diundangkan dalam Lembaran atau Berita Daerah.¹³

B. Pengaturan Usia Perkawinan

1. Rancangan Undang-Undang Perkawinan Tahun 1973 (RUUP)

Pasca kemerdekaan, Indonesia mengalami problematika kebangsaan yang kompleks dari masalah ideologi negara hingga pembangunan hukum. Kedua hal ini sangat signifikan berpengaruh terhadap kondisi sosial saat itu khususnya terkait masalah nasib hukum keluarga. Ketika Pancasila telah disepakati menjadi ideologi, negara secara tidak langsung ditempatkan sebagai sumber hukum sekaligus menjadi perekat tradisi hukum yang berbeda-beda. Dominasi negara memunculkan apa yang disebut dengan sistem hukum nasional, hukum menjadi ekspresi nasionalisme yang diaktualkan dengan konsep-konsep ideal lewat institusi-institusi negara semisal lembaga peradilan.¹⁴

Sistem peradilan hukum keluarga Islam sebagai salah satu bagian dari proyek sistem hukum nasional, juga tidak luput dari perhatian negara. Hal ini dapat dilihat dari sikap pemerintah yang mengatur kekuasaan absolut dan relatif peradilan Agama yang pada hakikatnya telah ada sebelum Penjajah datang ke Indonesia, kemudian

¹²Pasal 86, *ibid*

¹³Pasal 94, *Ibid*

¹⁴Ratno Lukito, *Hukum Sakral dan Hukum Sekuler: Studi Tentang Konflik dan Resolusi dalam Sistem Hukum Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2008), h. 119

terbagi ke dalam empat kewenangan: *pertama*, daerah (teritorial); *kedua*, manusia (*person*); *ketiga*, substansi (materi); dan *keempat*, waktu.¹⁵

Namun demikian, di satu sisi pemerintah bersikap enggan dalam upaya legislasi praktik hukum Islam dengan sebab ide tentang Tuhan sebagai pembuat hukum tidak sejalan dengan konsep sekuler yang menjadikan negara sebagai satu-satunya sumber hukum. Konsekuensinya, pemerintah hanya mengatur masalah administrasi perkawinan saja yang berdampak pada praktik hukum keluarga yang tidak jarang masih berbanding lurus dengan hukum warisan kolonial.¹⁶

Hal inilah yang kemudian memunculkan usaha pembentukan undang-undang perkawinan di Indonesia semenjak tahun 1950 dengan Surat Putusan Menteri Agama No. B/2/4299 tanggal 1 Oktober 1950 dengan membentuk panitia penyelidik peraturan hukum perkawinan, talak, dan rujuk yang diketuai oleh Mr. Teuku Mohammad Hassan yang memiliki tugas: *pertama*, membahas dan meninjau kembali segala peraturan mengenai perkawinan yang sudah ada, disebut tugas antara; *kedua*, menyusun Rancangan Undang-Undang (RUU) Perkawinan yang sesuai dengan dinamika dan perkembangan zaman, disebut tugas pokok.¹⁷

Pada tanggal 1 April 1951 dibentuklah panitia baru yang diketuai oleh Mr. H. Moh. Noer Poerwosoetjpto.¹⁸ Panitia ini menyelesaikan dua RUU yaitu Rancangan Undang-Undang Perkawinan Peraturan Umum yang selesai pada tahun 1952 dan Rancangan Undang-

¹⁵Imam Anis, “Wewenang Peradilan Agama Menurut Perundang-Undangan” dalam Muhaimin Nur, *Kenang-kenangan Scabad Peradilan Agama di Indonesia*, (Jakarta: Ditbinbapera Depag, 1985), h. 134-135

¹⁶Ratno Lukito, *Hukum Sakral dan Hukum Sekuler*, *Op.Cit*, h. 257

¹⁷Dirjen Hukum dan Perundang-undangan Departemen Kehakiman, *Sekitar Pembentukan Undang-Undang Perkawinan Beserta Peraturan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Dirjen Hukum dan Perundang-undangan Departemen Kehakiman, t.th), h. 7

¹⁸H. Arso Sosroatmojo dan A. Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan di Indonesia*, (Jakarta: PT Bulan Bintang, 1975), h. 9

Undang Perkawinan Umat Islam yang selesai pada tahun 1954.¹⁹ Selama dua tahun (1958-1959) DPR membahas dua RUU tersebut, namun tidak berhasil menjadi Undang-Undang.

Sejak tahun 1963, Menteri Kehakiman menugasi Lembaga Pembinaan Hukum Nasional (LPHN) untuk meninjau masalah Undang-Undang Perkawinan. Kemudian pada tahun 1966, LPHN menyusun RUU Perkawinan yang bersifat nasional, sebagaimana amanat Pasal 1 ayat (3) Ketetapan MPRS Nomor XXVIII/MPRS/1966. Menurut pemerintah, Rancangan Undang-Undang tentang Perkawinan itu dibuat dalam rangka menuju unifikasi, uniformitas, dan homogenitas hukum dan merupakan pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945.²⁰ Dua RUUP yang disampaikan Pemerintah kepada DPR-GR adalah sebagai berikut:

1. Rancangan Undang-Undang tentang Peraturan Perkawinan Umat Islam sebagaimana disampaikan dengan amanat Presiden Nomor R 02/PRES/5/1967 tanggal 22 Mei 1967.
2. Rancangan Undang-Undang tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Perkawinan sebagaimana disampaikan dengan amanat Presiden Nomor R 010/P.U./HK/9/1968 tanggal 7 September 1968.

Kedua RUU tersebut pun tidak mendapat persetujuan DPR-GR berdasarkan keputusan tanggal 5 Januari 1968, kemudian pemerintah menarik kembali kedua RUU itu.²¹ 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.²² Sementara itu beberapa organisasi masyarakat tetap menginginkan bahkan mendesak pemerintah untuk kembali mengajukan RUU Perkawinan, antara lain Ikatan Sarjana Wanita Indonesia (ISWI)

¹⁹Risalah Resmi Persidangan I Rapat Pleno Terbuka Ke-5 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Tanggal 30 Agustus 1973, h. 6

²⁰*Ibid*, h. 15

²¹Wantjik Saleh, *Hukum Perkawinan Indonesia*, (Jakarta: Balai Aksara, 1987), h. 2

²²Arso Sosroatmojo *Hukum Perkawinan di Indonesia, Op.Cit*, h. 10

dalam simposiumnya tanggal 29 Januari 1972 dan Organisasi-organisasi Islam Wanita Indonesia dalam keputusannya tanggal 22 Februari 1972.²³

Akhirnya, pada tanggal 31 Juli 1973 dengan Nomor R.02/PU/VII/1973 pemerintah menyampaikan RUU tentang Perkawinan yang baru kepada DPR yang terdiri 15 (lima belas) bab dan 73 (tujuh puluh tiga) pasal.²⁴ Bab-bab tersebut meliputi: Bab I Dasar Perkawinan; Bab II Syarat-syarat Perkawinan; Bab III Pertunangan; Bab IV Tata Cara Perkawinan; Bab V Batalnya Perkawinan; Bab VI Perjanjian Perkawinan; Bab VII Hak dan Kewajiban Suami Isteri; Bab VIII Harta Benda dalam Perkawinan; Bab IX Putusnya Perkawinan dan Akibatnya; Bab X Kedudukan Anak; Bab XI Hak dan Kewajiban antara Anak dan Orang Tua; Bab XII Perwalian; Bab XIII Ketentuan-ketentuan Lain; Bab XIV Ketentuan Peralihan; dan Bab XV Keterangan Penutup. Tujuan RUU ini adalah *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. *Ketiga*, menciptakan undang-undang yang sesuai dengan tuntutan zaman.²⁵

Pada tanggal 30 Agustus 1973 Menteri Kehakiman (Umar Senoaji, S.H.) menyampaikan keterangan pemerintah tentang RUUP serta pemandangan umum dari wakil-wakil fraksi pada tanggal 17 dan 18 September 1973. Fraksi-fraksi tersebut antara lain Fraksi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (FABRI), Fraksi Partai Demokrasi Indonesia (FPDI), Fraksi Karya Pembangunan (FKP), dan Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (FPPP). Jawaban dari pemerintah diberikan oleh Menteri Agama (H.A. Mukti Ali) pada tanggal 27 September 1973

²³ *Ibid*, h. 22 dan 25

²⁴ Wantjik Saleh, *Hukum Perkawinan Indonesia, Op.Cit*, h. 27

²⁵ Khoiruddin Nasution, *Hukum Perdata (Keluarga) Islam Indonesia dan Perbandingan Hukum Perkawinan di Dunia Muslim: Studi Sejarah, Metode Pembaruan, dan Materi & Status Perempuan dalam Perundang-undangan Perkawinan Muslim*, (Yogyakarta: ACAdEMIA + TAZZAFA, 2009), h. 39

yang isinya yakni mengajak DPR bersama-sama memecahkan masalah RUUP. Adapun hasil akhir yang disahkan DPR terdiri dari 14 (empat belas) bab yang dibagi dalam 67 (enam puluh tujuh) pasal.

Dalam kaitannya dengan masalah usia perkawinan, setidaknya isu ini terdapat dalam Pasal 7 ayat (1) RUUP yang berbunyi:

“perkawinan hanya diizinkan jika pihak pria sudah mencapai umur 21 (dua puluh satu) tahun dan pihak wanita sudah mencapai 18 (delapan belas) tahun.”..... Dalam penjelasan ayat ini juga disebutkan bahwa “Undang-undang Perkawinan ini menentukan batas umur minimum untuk kawin dan ternyata bahwa batas umur yang lebih rendah bagi seorang wanita untuk kawin itu mempunyai pengaruh terhadap “rate” kelahiran jika dibandingkan dengan umur yang lebih tinggi untuk kawin. Selain daripada itu, batas umur tersebut pula merupakan jaminan agar calon suami-isteri telah masak jiwa raganya, supaya dapat mewujudkan tujuan perkawinan secara baik tanpa berakhir pada perceraian-perceraian, dan mendapat keturunan-keturunan yang baik dan sehat.”²⁶

Menurut Cammack, masalah pengaturan usia perkawinan ini lebih merupakan bagian dari tujuan pemerintah untuk mengurangi problem-problem perkawinan seperti pernikahan di bawah umur. Tujuan berikutnya adalah untuk proyek unifikasi hukum perkawinan agar sesuai dengan program persatuan Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan memenuhi tuntutan kemoderenan sebagaimana yang telah terjadi di negara-negara lain.²⁷ Ratno berpendapat bahwa penentuan usia perkawinan dalam RUUP mirip dengan isi Pasal 144 Undang-Undang Napoleon yang menyatakan bahwa “Seorang laki-laki yang belum berumur 18 tahun, dan seorang perempuan yang berumur 15 tahun penuh, tidak boleh melakukan perkawinan.”²⁸ Salah satu komentar yang muncul dari Asmah Sjahreni terhadap rencana aturan batas minimal boleh nikah bahwa ia melihatnya sebagai aturan yang tidak mengakar

²⁶Pasal 7 ayat (1) Rancangan Undang-Undang Perkawinan 1973

²⁷Mark E. Cammack, “Hukum Islam dalam Politik Hukum Orde Baru” dalam Sudirman Tebba (ed), *Perkembangan Mutakhir Hukum Islam di Asia Tenggara: Studi Kasus Hukum Keluarga dan Pengkodifikasiannya*, Cet. I, (Bandung: Mizan, 1993), h. 27

²⁸Ratno Lukito, *Hukum Sakral dan Hukum Sekuler*, *Op.Cit*, h. 269-270

pada kebutuhan dan situasi Indonesia. Menurutnya, larangan perkawinan di bawah umur malah justru memberikan peluang tumbuh suburnya pergaulan bebas.²⁹

Melihat perdebatan yang cukup panjang terkait permohonan RUU Perkawinan ini dalam sejarah Republik Indonesia merupakan gambaran riil respon masyarakat terhadap kebijakan pemerintah, bahwa Pancasila sebagai asas tunggal telah signifikan mempengaruhi cara pemerintah untuk menciptakan kesatuan hukum nasional. Hal ini dapat dilihat dalam bentuk pernyataan di bawah ini:

“...mereka (para aktivis pemuda Islam) memasuki gedung DPR dan menguasai jalannya perdebatan. Di mata umat Islam yang menentang, pemerintah tidak memaksakan rancangan tersebut untuk disahkan, walaupun cukup menguasai suara untuk menggolkan undang-undang itu. Akhirnya dengan persetujuan umat Islam, dicapai suatu kompromi undang-undang yang kemudian diterima DPR pada bulan Desember 1973 dan disahkan sebagai ketetapan hukum oleh pemerintah dalam bulan Januari 1974.”³⁰

Kendala dalam hal diskursus penetapan usia perkawinan, disebabkan karena *pertama*, belum terselesaikannya kajian teoritis tentang usia dewasa antara umat Islam dan negara yang mengatur usia perkawinan dengan praktik perkawinan pada waktu itu. *Kedua*, kondisi relasi gender tradisional yang masih melekat kuat dalam masyarakat menyulitkan negara dalam menerapkan batas usia perkawinan sesuai cita-cita awal RUUP. Akibatnya, kuatnya dominasi pemerintah yang cenderung menilai standar usia perkawinan merupakan salah satu hal yang paling masuk akal dalam pembangunan negara, akhirnya bermuara pada tidak bertemunya paradigma antara tradisi Islam dan negara.³¹

Kondisi pergulatan antara umat Islam dan negara pada dasarnya dipicu oleh ketidakpuasan umat Islam atas dominasi pemerintah pusat untuk menyeragamkan masalah praktik perkawinan, juga dinilai terdapat

²⁹Khoiruddin Nasution, *Hukum Perdata (Keluarga) Islam, Op.Cit*, h. 44

³⁰Sudirman Tebba (ed), *Perkembangan Mutakhir Hukum Islam di Asia Tenggara, Op.Cit*, h. 28

³¹Ratno Lukito, *Hukum Sakral dan Hukum Sekuler, Loc. Cit*

beberapa hal yang tidak sesuai dengan hukum Islam. Walaupun demikian, pemerintah melalui DPR pada Januari 1974 tetap mengesahkan RUUP 1973 tersebut tetapi dengan beberapa perubahan di dalamnya, termasuk batas usia perkawinan dari yang sebelumnya 21 tahun bagi laki-laki dan 18 tahun bagi perempuan, menjadi 19 tahun bagi laki-laki dan 16 tahun bagi perempuan.³² Oleh sebagian pengamat, hal ini dinilai merupakan salah satu keberhasilan pemerintah dalam mereformasi hukum perkawinan di Indonesia sehingga akan berdampak baik pada tata hukum perkawinan nasional di Indonesia.

2. Perdebatan dalam Penyusunan Rancangan Undang-Undang Perkawinan Tahun 1973 (RUUP)

Pengesahan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 pada dasarnya mengindikasikan latar belakang sosial yang cukup rumit. Untuk diingat, pada era 70-an pemerintah Orde Baru merubah pendekatan lama yang cenderung prosedural terhadap persoalan-persoalan hukum keluarga dengan pendekatan yang lebih substantif, bahkan menggunakan bahasa-bahasa hukum formal. Selain itu, niat pemerintah untuk memodernisasi negara lewat UUP juga nampak.³³ UUP ditujukan untuk menciptakan kesatuan yang lebih besar sekaligus memperkuat nasionalisme. Sebuah upaya untuk menyatukan batas-batas tradisi hukum (pluralisme hukum) yang telah lama berkembang.³⁴

Lahirnya UUP juga tidak lepas dari dominasi pemerintah yang tidak ingin terperangkap lagi dalam perdebatan Piagam Jakarta, dengan memutuskan menggunakan bahasa yang lebih netral terkait persoalan perkawinan dengan harapan bahwa setiap masyarakat di tanah air bisa menerima ide dasar yang terkandung dalam UUP. Sebagaimana yang diuraikan Ratno Lukito:

³²Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

³³Ratno Lukito, *Hukum Sakral dan Hukum Sekuler*, *Op.Cit*, h. 264

³⁴*Ibid*, h. 263

“Sebagai contoh, UU tersebut tidak menyebut-nyebut Islam, sehingga misi nasional peraturan itu tidak akan digoyang oleh persaingan memperebutkan otoritas terhadap undang-undang tersebut antara kaum sekuler dengan kaum agama. Hal ini jelas dari rancangan pertama undang-undang tersebut, dimana pemerintah ingin membuat UUP yang sedemikian rupa dapat sejalan dengan cita-cita hukum sekuler dan bukannya hukum agama. Inilah sebabnya mengapa secara historis, RUUP memancing protes besar, khususnya yang datang dari kelompok Islam yang melihat beberapa Pasal RUU tersebut bertentangan dengan ajaran dasar Islam. Atas alasan apapun, tidak disebutkannya agama (Islam) dan UUP baru sesuai dengan karakter sekuler pembuatan hukum di Indonesia dan prinsip bahwa penerapan hukum agama bukanlah prioritas utama pemerintah.”³⁵

Daniel S. Lev juga mencatat bahwa dalam legislasi UUP 1974 telah terjadi perbenturan antara nilai perkawinan yang diperkenalkan oleh negara dengan apa yang diyakini oleh umat Islam. Hal ini dapat dilihat dari protes-protes dan penentangan umat Islam terhadap pengajuan RUUP tersebut, baik dari kaum tradisional maupun reformis³⁶ yakni sebagai berikut:

a. Anggota DPR dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (PPP),³⁷ menyatakan bahwa RUUP:

1) Bertentangan dengan hukum perkawinan Islam, sekurangnya ada 11 poin dengan rumusan pasal-pasal sebagai berikut:

a) Pencatatan perkawinan sebagai syarat utama sahnyanya perkawinan, yang terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) yang berbunyi:

“Perkawinan adalah sah apabila dilakukan di hadapan pegawai pencatat perkawinan, dicatatkan dalam daftar pencatatan perkawinan oleh pegawai tersebut, dan

³⁵ *Ibid*, h. 262

³⁶ Muhammad Kamal Hassan, *Modernisasi Indonesia: Respon Cendekiawan Muslim*, penerjemah Ahmadie Thaha, (Jakarta: Lingkaran Studi Indonesia, 1987), h. 190

³⁷ Dalam Pemandangan Umum atas RUUP yang disampaikan oleh empat fraksi yakni Fraksi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (F ABRI) sejumlah 75 orang, Fraksi Partai Demokrasi Indonesia (FPDI) sejumlah 30 orang, Fraksi Partai Karya Pembangunan (FPKP) sejumlah , dan Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (FPPP) sejumlah 94 orang

dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang ini dan/ atau ketentuan hukum perkawinan pihak-pihak yang melakukan perkawinan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini.”

Sahnya perkawinan adalah pada akad nikah yang berupa *ijāb qabūl* oleh wali mempelai perempuan dengan mempelai laki-laki dan disaksikan oleh dua orang saksi. Islam tidak menolak adanya pencatat perkawinan yang fungsinya tidak lebih dari sekadar menurut kebutuhan administrasi pemerintahan dan tidak menjadi syarat utama sahnya perkawinan sehingga perkawinan yang tidak dicatatkan menjadi batal demi hukum.

- b) Poligami diatur dalam Pasal 3 ayat (2) yang berisi bahwa poligami hanya disebutkan lebih dari seorang; tidak dibatasi sampai empat sebagaimana ajaran Islam serta tidak ada syarat-syarat ketentuannya; dan poligami dapat dimintakan izin kepada Pengadilan Umum bila dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan.
- c) Pembatasan usia perkawinan pada pasal 7 yang menyebutkan bahwa perkawinan hanya diizinkan dengan ketentuan usia 21 tahun untuk pria dan 18 tahun untuk wanita,³⁸ dan jika terjadi penyimpangan maka dapat dimintakan dispensasi pada pengadilan oleh kedua orang tua yang berkepentingan.³⁹ Islam tidak menentukan secara pasti batasan umur, *aqil balig* seseorang yang menjadi ukurannya. Asmah Sjahroni juga berpendapat bahwa aturan ini tidak mengakar pada kebutuhan dan situasi Indonesia. Menurutnya larangan perkawinan di bawah umur justru memberikan peluang tumbuh suburnya pergaulan bebas.⁴⁰

³⁸Pasal 7 ayat (1) Rancangan Undang-undang Perkawinan Tahun 1973

³⁹Pasal 7 ayat (2) Rancangan Undang-undang Perkawinan Tahun 1973

⁴⁰Risalah DPR RI, *Loc. Cit*

- d) Saudara sepersusuan (*raḍa'ah*)⁴¹ dan perbedaan agama/kepercayaan tidak menjadi penghalang perkawinan.⁴²
- e) Dua kali cerai menjadi penghalang perkawinan yang terdapat dalam Pasal 10 ayat (2).
- f) Waktu tunggu bagi istri yang dicerai dalam RUUP Pasal 12 ayat (1) dinyatakan selama 306 hari, kecuali bagi yang dicerai dalam keadaan hamil, waktu tunggu adalah 40 hari setelah melahirkan.
- g) Pasal 13 menyebutkan bahwa perkawinan dapat didahului dengan pertunangan;⁴³ dan jika menyebabkan kehamilan, pihak pria harus dikawinkan dengan wanita itu, jika disetujui oleh pihak wanita.⁴⁴ Pasal ini terkesan melegalkan perzinahan antara pihak yang dilamar dengan yang melamar.
- h) Harta benda yang diperoleh selama perkawinan menjadi milik bersama dalam Pasal 37.
- i) Bila perkawinan putus karena perceraian, harta benda milik bersama dibagi sama antara bekas suami isteri; pengadilan dapat mewajibkan bekas suami membiayai istrinya selama ia masih hidup dan belum bersuami lagi yang terdapat dalam Pasal 39.
- j) Anak yang dilahirkan di luar perkawinan hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dalam Pasal 49.
- k) Anak angkat menyebabkan putusnya hubungan keluarga anak yang diangkat dengan keluarga kandungnya, dan anak angkat dianggap sebagai anak yang sah dari orang tua yang mengangkat dalam Pasal 62.

⁴¹Pasal 8 Rancangan Undang-undang Perkawinan Tahun 1973

⁴²Pasal 11 ayat (2) Rancangan Undang-undang Perkawinan Tahun 1973 yang bunyinya “perbedaan karena kebangsaan, suku bangsa, negara, asal, tempat tinggal, agama/kepercayaan, dan keturunan, tidak merupakan penghalang perkawinan”

⁴³Pasal 13 ayat (1) Rancangan Undang-undang Perkawinan Tahun 1973

⁴⁴Pasal 13 ayat (2) Rancangan Undang-undang Perkawinan Tahun 1973

- 2) Amin Iskandar menyatakan ketentuan-ketentuan dalam RUUP itu jiplakan dari HOCI dan BW.⁴⁵ Begitu pula dengan Ischak Moro menyatakan bahwa RUUP hanya mengambil alih atau merisipir hukum BW dan HOCI untuk diberlakukan bagi semua warga negara, sebaliknya hukum perkawinan adat dan hukum perkawinan Islam yang dianut sebagian besar rakyat dikesampingkan.⁴⁶
 - 3) RUUP tidak sesuai dengan jiwa Pancasila
 - 4) RUUP bertentangan dengan jiwa dan semangat UUD 1945 khususnya Pasal 29 ayat (2).
 - 5) RUUP tidak memenuhi norma yuridis, sosiologis, dan filosofis.⁴⁷
- b. Organisasi Pemuda dan Pelajar Islam, antara lain IPNU, PII, IPM, yang tergabung dalam wadah Badan Kontak Generasi Pelajar Islam secara tegas mengatakan statemennya, yaitu:
- 1) Menolak RUUP yang diajukan oleh pemerintah kepada DPR.
 - 2) Menuntut pemerintah untuk mencabut kembali RUUP tersebut dan menggantikannya dengan RUUP yang tidak bertentangan ajaran agama Islam.
 - 3) Menyerukan kepada semua umat Islam di segala lapisan untuk tetap mempertahankan aqidah dan identitas keislamannya.⁴⁸
- c. Para ulama setelah mengadakan musyawarah di Jombang Jawa Timur pada tanggal 22 Agustus 1973 memutuskan mengambil sikap yang tegas terhadap RUUP dan PBNU menyampaikan usul-usul secara lengkap pasal demi pasal yang dianggap bertentangan dengan ajaran Islam kepada FPPP dengan ketentuan-ketentuan berikut:

⁴⁵Risalah Resmi Persidangan I Rapat Pleno Terbuka ke-7 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tanggal 18 September 1973, h. 47

⁴⁶*Ibid*, h. 7

⁴⁷*Ibid*, h. 51

⁴⁸Dedi Supriyadi, *Sejarah Hukum Islam (Dari Kawasan Jazirah Arab sampai Indonesia*, (Bandung: Pustaka Setia, 2010), h. 358

- 1) Soal yang dianggap prinsip hukum Islam, tidak dapat dilakukan tawar menawar, harus diperjuangkan hingga berhasil. Jika gagal, maka fraksi harus bersikap tidak menerima cara penetapan RUUP menjadi undang-undang.
 - 2) Soal yang dianggap bertalian dengan prinsip hukum agama, haruslan diusahakan tercapainya ketentuan maksimal yang sesuai dengan hukum agama dengan tidak mengharuskan penolakan terhadap RUU secara keseluruhan.
 - 3) Soal yang dianggap tidak prinsip bagi hukum agama dapat diadakan kompromi dalam bentuk maupun materi, dengan berusaha sejauh mungkin sesuai dengan ketentuan hukum agama.⁴⁹
- d. Hazairin, dan Buya Hamka yang mewakili Syafruddin Prawiranegara, A.H. Nasution, dan Mohammad Hatta. Buya Hamka dengan tegas menolak UUP karena menganggapnya paksaan terhadap kaum muslimin untuk meninggalkan syari'at agamanya. Bahkan menurut Deliar Noer, Hatta melayangkan surat ke Presiden Soeharto (1973) agar menarik kembali RUUP dan hendaknya ada upaya untuk menyesuaikannya dengan tuntunan agama (khususnya Islam).⁵⁰
- e. Demonstrasi dan keributan para mahasiswa di dalam Ruang Sidang Gedung DPR pada tanggal 27 September 1973 (Peristiwa Akhir Sya'ban), tatkala jawaban pemerintah yang disampaikan oleh Menteri Agama H.A. Mukti Ali terhadap berbagai kritikan atas ketentuan RUUP dari masyarakat maupun fraksi-fraksi di DPR. Beliau menyatakan bahwa pemerintah tidak bermaksud membentuk UUP yang melanggar nilai, cita, dan norma-norma agama dan bahwa pemerintah tidak berpikir untuk memaksakan kehendak tanpa peluang bagi perbaikan dan penyempurnaan RUU yang diajukannya oleh

⁴⁹Dedi Supriyadi, *Sejarah Hukum Islam, Op.Cit*, h. 361

⁵⁰Abdul Halim, *Politik Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: Ciputat Press, 2006), h. 136

DPR.⁵¹ Namun demonstran tetap menganggap dan menuduh bahwa usaha pembaruan perundang-undangan perkawinan sebagai usaha sekularisasi yang bertentangan dengan ajaran Islam.⁵²

Reaksi keras umat Islam, di samping karena RUU tersebut menurut Abdul Aziz Thaba bersinggungan dengan masalah aqidah, juga dilatarbelakangi oleh situasi perkembangan politik pada saat itu yaitu *pertama*, partai politik (parpol) Islam baru saja kalah dalam Pemilu 1971 dan gejala depolitisasi Islam sudah mulai tampak sehingga kalangan Islam sangat mengkhawatirkan keberadaan mereka. Apalagi pada saat itu pemerintah mengimbau untuk tidak menggunakan kata Islam dalam PPP hasil Pusi. *Kedua*, umat Islam sangat cemas dengan isu Kristenisasi yang mulai ramai sejak tahun 1970-an. Banyak yang menuduh di balik RUUP itu ada tendensi terselubung yakni usaha untuk mempermudah upaya kristenisasi di Indonesia.⁵³

Untuk mencari jalan keluar dari pertentangan tersebut maka diadakan pendekatan atau *lobbying* antara fraksi-fraksi dan pemerintah seperti DPR membentuk sebuah Panitia Kerja (PANJA) yang terdiri dari wakil-wakil fraksi untuk membicarakan secara mendalam usul-usul amandemen bersama Pemerintah (Menteri Kehakiman dan Menteri Agama) atas permintaan DPR dalam Panja, Menteri Agama menguraikan persoalan agama yang berhubungan dengan perkawinan.⁵⁴ Adanya sikap lunak dari pemerintah untuk mempertimbangkan perubahan-perubahan yang diajukan kaum muslimin adalah adanya kesadaran dari pemerintah akan bahaya lebih lanjut apabila masalah tersebut berlarut-larut.⁵⁵

⁵¹Risalah Resmi Persidangan I Rapat Pleno Terbuka ke-8 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tanggal 18 September 1973, h. 6-7

⁵²Khoiruddin Nasution, *Hukum Perdata (Keluarga) Islam, Op.Cit*, h. 42-43

⁵³Abdul Halim, *Politik Hukum Islam di Indonesia, Op.Cit.*, h. 136

⁵⁴Arso Sosroatmojo, *Hukum Perkawinan di Indonesia, Op.Cit*, h. 27-29

⁵⁵Khoiruddin Nasution, *Hukum Perdata (Keluarga) Islam, Op.Cit*, h. 45

Akhirnya pada rapat Panja RUUP tanggal 10 Desember 1973, Amin Iskandar (FPPP) membacakan hasil-hasil konsensus yang telah dicapai antara FPPP dan FABRI yaitu sebagai berikut: *pertama*, hukum perkawinan dari agama Islam tidak akan dikurangi ataupun diubah; *kedua*, sebagai konsekuensinya maka alat-alat pelaksanaannya tidak akan dikurangi ataupun diubah, tegasnya UU No. 22 Tahun 1946 dan UU No. 14 Tahun 1970 dijamin kelangsungannya; *ketiga*, hal-hal yang bertentangan dengan agama Islam tidak mungkin disesuaikan dengan UU ini dihilangkan-drop; *keempat*, pasal 2 dari RUU ini disetujui untuk dirumuskan seperti berikut: (1) perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu, dan (2) tiap-tiap perkawinan wajib dicatat demi ketertiban administrasi negara; serta *kelima*, mengenai perceraian dan poligami perlu diusahakan adanya ketentuan-ketentuan guna mencegah terjadinya kesewenang-wenangan.⁵⁶

Selanjutnya, dalam laporan Panja RUUP yang disampaikan oleh Djamil Ali sebagai ketua Panja, dinyatakan bahwa pasal-pasal yang kontroversial telah dihilangkan dari RUUP antara lain Pasal 11 ayat (1) tentang asas parental, pasal 11 ayat (2) tentang perbedaan agama dan kepercayaan yang tidak menjadi penghalang perkawinan, pasal 13 tentang pertunangan, dan pasal 62 tentang pengangkatan anak. Panja menyelesaikan tugasnya, menerima baik RUUP sebagaimana telah ditambah, dikurangi, dan diubah pada tanggal 20 Desember 1973 pukul 24.00 WIB.⁵⁷

Semua fraksi menyetujui RUUP yang telah diperbaiki dan disempurnakan, FPPP dalam pendapat akhirnya yang disampaikan oleh

⁵⁶Kesepakatan dicapai pada tanggal 29 Nopember 1973 antara FABRI yang diwakili oleh Domopranoto dan Masjoer, dan FPPP yang diwakili oleh K.H. Masjoer dan K.H. Nuddin Lubis. Lihat Catatan Sementara Rapat Panitia Kerja RUU tentang Perkawinan tanggal 10 Desember 1973, h. 9

⁵⁷Risalah Resmi Persidangan II Rapat Pleno Terbuka ke-14 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tanggal 22 Desember 1973, h. 10-11

K.H. Ali Yafie menyatakan FPPP menerima RUUP yang telah mengalami perubahan dan penyempurnaan untuk dijadikan UU, karena alasan penolakan FPPP terhadap RUUP sebagaimana disampaikan dalam Pemandangan Umum telah tidak ada lagi.⁵⁸ Tanggapan pemerintah atas diterimanya RUUP untuk disahkan menjadi UUP disampaikan oleh Menteri Kehakiman Oemar Senoadji.⁵⁹ DPR dengan Surat Keputusan Nomor 5/DPR-RI/II/73-74 tanggal 22 Desember 1973 memutuskan menyetujui RUUP setelah diadakan perubahan-perubahan untuk disahkan menjadi UUP diundangkan dan disahkan 2 Januari 1974 dalam Lembaran Negara 1974 Nomor 1.

Dengan demikian, kodifikasi UUP tidak lepas dari peranan elite Islam dalam melakukan pendekatan dengan kalangan elite legislatif,⁶⁰ karena pada saat itu UUP juga disinyalir sebagai usaha Orde Baru untuk menggeser hukum Islam dari tatanan sosial umat Islam di Indonesia, mengingat sistem peradilan Islam akan disatukan dalam pengadilan umum. Hal tersebut yang terakhir inilah yang menjadikan umat Islam merasa kepentingannya tidak diakomodir oleh pemerintah.⁶¹ Walaupun pada akhirnya hukum Islam dan aspirasi umat Islam bisa “diselamatkan”, itu lebih disebabkan oleh kenyataan bahwa umat Islam masih memiliki daya juang, bahkan kesiapan “memberontak” demi mempertahankan keyakinannya.

Demikian juga, pandangan politik partai menjadi sumber utama bagaimana mereka bersikap. Dukungan penuh Golkar terhadap RUUP yang banyak bertentangan dengan hukum Islam membuktikan bahwa penyusunnya berpandangan politik budaya Golkar. Sebagai contoh, pernyataan ketua fraksi Golkar di DPR, Soegiarto, bahwa “hukum perkawinan seharusnya tidak mengikuti ajaran-ajaran suatu agama.

⁵⁸ *Ibid*, h. 31

⁵⁹ *Ibid*, h. 45-47

⁶⁰ Amak F.Z., *Proses Undang-Undang Perkawinan*, (Bandung: al-Ma'arif, 1976), h. 35

⁶¹ Hasanudin M. Saleh, *HMI dan Rekayasa Asas Tunggal Pancasila*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1996), h. 88

Negara kita bukanlah negara agama, mengapa kita harus memperhatikan prinsip-prinsip agama di dalam membuat hukum... kalau kita selalu memperhatikan ajaran-ajaran agama, kita tak akan pernah maju”. Menurut Jusuf Hasjim, ucapan Soegiarto ini paralel dengan suara kaum komunis.⁶² Di samping itu Golkar juga berusaha menghapus Departemen Agama, ditiadakannya pendidikan agama dan pensukuleran hukum perkawinan, boleh jadi itu terjadi karena “*Islamophobia*” masih terlintas di benak mereka. Keberanian Golkar ini tidak mengherankan mengingat kekuatan politik mereka dengan jumlah terbanyak di DPR yaitu sebanyak 261 orang dari 460 orang perwakilan semua fraksi.

Dari penjelasan di atas, dalam perkembangan selanjutnya, pengaturan praktik perkawinan keluarga muslim yang diwajibkan negara mengikuti UUP 1974 beserta beberapa legitimasi peraturan-peraturan pendukungnya, semakin hari semakin kuat dan menjadi bahan rujukan bagi para hakim dalam memutus perkara perkawinan. Hazairin berpendapat bahwa UUP adalah unifikasi yang unik “menghormati secara penuh adanya variasi berdasarkan agama dan kepercayaan yang berketuhanan Yang Maha Esa⁶³ dan kuatnya kedudukan hukum Islam telah menjadi sumber hukum perkawinan.

3. Undang-Undang Perkawinan Tahun 1974 (UUP)

Berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan (UUP) sejak 2 Januari 1974 dalam Lembaran Negara Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, dapat dikatakan sebagai titik tolak keberhasilan pemerintah dalam melembagakan praktik perkawinan di Indonesia, termasuk masalah usia perkawinan. Secara otomatis, UUP juga menghapus beberapa peraturan perkawinan yang sebelumnya berlaku sebagaimana disebutkan bahwa:

⁶²Amak F.Z., *Proses Undang-Undang Perkawinan, Op.Cit*, h. 14

⁶³Hazairin, *Tinjauan Mengenai Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974*, (Jakarta: Tintamas, 1986), h. 1

“untuk perkawinan dan segala sesuatu yang berhubungan dengan perkawinan berdasarkan atas Undang-undang ini, maka dengan berlakunya Undang-undang ini ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek), Ordonansi Perkawinan Indonesia Kristen (Huwelijks Ordonantie Christen Indonesiers S.1933 No. 74), Peraturan Perkawinan Campuran (Regeling op de gemengde Huwelijken S.1898 No. 158), dan peraturan-peraturan lain yang mengatur tentang perkawinan sejauh telah diatur dalam Undang-undang ini, dinyatakan tidak berlaku.”⁶⁴

Namun dalam upaya legislasinya, akumulasi pergulatan yang panjang dari sisa peristiwa masa lalu seperti ketegangan antara paradigma umat Islam dan negara juga tidak dapat dinilai selesai begitu saja. Hal ini tidak berlebihan, jika mengingat pembentukan UUP di era Orde Baru sarat dengan konflik kepentingan antara hukum perkawinan yang diintrodusir negara dengan tradisi hukum Islam.⁶⁵

Adapun hakikatnya UUP baru efektif berlaku pada 1 Oktober 1975, hal ini disebabkan oleh karena untuk melaksanakan Undang-undang tersebut diperlukan langkah-langkah persiapan dan serangkaian petunjuk-petunjuk pelaksanaan dari berbagai Departemen/Instansi yang bersangkutan, khususnya dari Departemen Agama, Departemen Kehakiman, dan Departemen Dalam Negeri. Agar segala sesuatu dapat berjalan tertib dan lancar, maka perlu ditetapkan jangka waktu enam bulan sejak diundangkannya UU No. 1 Tahun 1974 ini.⁶⁶

Khoirudin Nasution memberikan kesimpulan terhadap uraian latar belakang lahirnya UUP yakni, *pertama*, bahwa munculnya penolakan terhadap RUUP ada hubungannya dengan kebijaksanaan Pemerintah Hindia Belanda yang mengebiri hukum Islam dari otoritas Peradilan Agama. Kebijakan paling akhir dan paling dekat dengan lahirnya RUUP adalah lahirnya Stbl tahun 1931 No. 53. Hal ini semakin

⁶⁴Pasal 66 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974

⁶⁵Ratno Lukito, *Hukum Sakral dan Hukum Sekuler*, *Op.Cit*, h. 264

⁶⁶Lihat Penjelasan Umum Peraturan Pelaksanaannya PP No. 9 Tahun 1975, Wantjik Salch, *Hukum Perkawinan Indonesia*, *Op.Cit*, h. 8

terlihat jelas dengan munculnya tanggapan dari Asmah Syahroni. *Kedua*, terlihat jelas bahwa UUP adalah UU pertama yang lahir pada masa Orde Baru dan merupakan respon terhadap tuntutan lahirnya UU di masa Orde Lama. UUP ini merupakan kelanjutan dari UU No. 22 Tahun 1946.⁶⁷

Adapun isi UUP terdiri dari 14 bab dan 67 pasal, yaitu:

- Bab I : Dasar Perkawinan (Pasal 1-5)
- Bab II : Syarat-syarat Perkawinan (Pasal 6-12)
- Bab III : Pencegahan Perkawinan (Pasal 13-21)
- Bab IV : Batalnya Perkawinan (Pasal 22-28)
- Bab V : Perjanjian Perkawinan (Pasal 29)
- Bab VI : Hak dan Kewajiban Suami Isteri (Pasal 30-34)
- Bab VII : Harta Benda dalam Perkawinan (Pasal 35-37)
- Bab VIII : Putusnya Perkawinan serta Akibatnya (Pasal 38-41)
- Bab IX : Kedudukan Anak (Pasal 42-44)
- Bab X : Hak dan Kewajiban Antara Orang Tua dan Anak (Pasal 45-49)
- Bab XI : Perwalian (Pasal 50-54)
- Bab XII : Ketentuan-ketentuan Umum, terdiri dari:
 - Bagian pertama : Pembuktian Asal Usul Anak (Pasal 55)
 - Bagian kedua : Perkawinan di Luar Indonesia (Pasal 56)
 - Bagian ketiga : Perkawinan Campuran (Pasal 57-62)
- Bab XIII : Ketentuan Peralihan (Pasal 64-65)
- Bab XIV : Ketentuan Penutup (Pasal 66-67)

Kehadiran UUP disusul dengan lahirnya beberapa peraturan pelaksana yaitu *pertama*, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 9 Tahun 1975 yang diundangkan tanggal 1 April 1975 tentang Pelaksanaan UU No. 1 Tahun 1974, yang berisi 10 bab dan 49 pasal. *Kedua*, Peraturan Menteri Agama (Menag) Nomor 3 Tahun 1975 tentang Kewajiban Pegawai Pencatat Nikah (PPN) dan Tata Kerja Pengadilan Agama dalam

⁶⁷Khoiruddin Nasution, *Hukum Perdata (Keluarga) Islam, Op.Cit*, h. 46-47

melaksanakan Peraturan perundang-undangan Perkawinan bagi yang beragama Islam, dan Permenag Nomor 4 Tahun 1975 tentang Contoh-contoh Akta Nikah, Talak, Cerai, dan Rujuk, kemudian diganti dengan Permenag Nomor 2 Tahun 1990; dan Keputusan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Nomor 221a Tahun 1975 tentang Pencatatan Perkawinan dan Perceraian pada Kantor Catatan Sipil bagi selain Islam. *Ketiga*, Petunjuk Mahkamah Agung RI yang berisi bahwa MA telah memberikan petunjuk kepada para Ketua/Hakim Pengadilan Negeri dan Ketua/Hakim Pengadilan Tinggi di seluruh Indonesia, supaya terdapat keseragaman dalam pelaksanaan dan tafsiran UUP dan peraturan pelaksanaannya.⁶⁸ *Keempat*, PP No. 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang ditetapkan pada tanggal 21 April 1983 dan berisi 23 pasal.

Masalah usia perkawinan, sebagaimana diketahui, termaktub dalam Pasal 7 UUP yang menyatakan bahwa praktik perkawinan hanya diizinkan jika pihak pria sudah mencapai umur 19 tahun dan pihak wanita sudah mencapai umur 16 tahun.⁶⁹ Sedangkan dalam hal penyimpangan di bawah ketentuan, masyarakat berhak mengajukan dispensasi kepada pengadilan atau pejabat lain yang berkepentingan.⁷⁰ Penentuan batas minimum usia perkawinan yang cenderung lebih rendah dari draft RUUP jika ditelusuri, ternyata mempunyai akar sejarah dan masalah sosiologis yang cukup pelik. Mirip dengan polemik yang terjadi ketika awal draft RUUP digulirkan, yaitu 1) kecenderungan masyarakat dalam praktik perkawinan sesuai pemahaman fiqih atau budaya setempat, 2) belum terselesaikannya kajian teoritis tentang usia dewasa antara umat Islam dan negara yang mengatur usia perkawinan dengan praktik perkawinan pada saat awal perumusan peraturan usia

⁶⁸Wantjik Saleh, *Hukum Perkawinan Indonesia, Op.Cit*, h. 11

⁶⁹Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

⁷⁰Pasal 7 ayat (2), *Ibid*

perkawinan, dan 3) kondisi relasi gender tradisional yang masih melekat kuat dalam masyarakat.⁷¹

Sementara itu, perdebatan masalah usia perkawinan antara umat Islam dan negara menurut Cammack lebih disebabkan oleh cara pandang keduanya yang berbeda. Umat Islam melihat bahwa usia perkawinan bukan merupakan syarat sah untuk melangsungkan perkawinan, sedangkan negara mencantumkan dalam UUP sebagai bagian dari syarat perkawinan. Atau dengan kata lain, problemnya lebih kepada masalah keabsahan perkawinan.⁷²

Meski demikian, UUP dalam perkembangannya tetap disahkan dan diberlakukan secara nasional. Boleh jadi, ini disebabkan oleh keterpukauan pemerintah dengan perkembangan modern Barat. Sehingga pemerintah berpikir bahwa dengan menggolkan UUP pembaruan hukum yang sesuai dengan nilai-nilai modern akan terwujud. Sementara itu, pemerintah juga bertujuan menciptakan kualitas keluarga serta mengangkat harkat martabat masyarakat muslim Indonesia dari yang sebelumnya menggunakan praktik lama yang ketinggalan zaman menuju praktik yang memenuhi standar modernitas sehingga memberikan kontribusi positif untuk negara.⁷³

C. Pro dan Kontra Penetapan Usia Perkawinan

Indonesia, mempunyai berbagai macam peraturan perundangan yang di dalamnya selalu mencantumkan kategori usia seseorang khususnya terkait dengan keabsahannya dalam melakukan perbuatan hukum sesuai dengan konteks peraturan yang mengaturnya. Hal ini, selain sebagai unsur dari kepastian hukum juga memudahkan legislator dalam menciptakan efektifitas hukum.

⁷¹Ratno Lukito, *Hukum Sakral dan Hukum Sekuler, Op.Cit*, h. 269-270

⁷²Mark E Cammack, "Islamic Law in Indonesia's New Order", *International and Comparative Law Quarterly Journal*, Vol. 38, (Januari, 1989), h. 59-60

⁷³Ratno Lukito, *Hukum Sakral dan Hukum Sekuler, Op.Cit*, h. 261

Secara teoritis, Zakiah Daradjat mengatakan bahwa kategori usia sangat diperlukan untuk mengidentifikasi batas-batas kepantasan seseorang dalam bertindak. Salah satunya adalah hukum perkawinan juga mengatur usia yang ideal untuk melangsungkan perkawinan bagi laki-laki dan perempuan sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Namun pada kenyataannya dengan kian berkembangnya ilmu pengetahuan dan teknologi maka akan semakin beragam dinamika pembangunan dan hukum dituntut untuk turut serta dalam mengikuti kemajuan zaman. Oleh karena itu, bukanlah hal yang mustahil UUP yang telah disahkan sejak tahun 1974 mengalami pro dan kontra dalam perkembangannya terkait persoalan penetapan usia perkawinan. Dengan demikian, maka akan dipaparkanlah kajian tersebut sebagai usaha membangun dan merubah budaya perkawinan agar sesuai dengan cita-cita masyarakat yang ideal dalam konteks negara modern.

1. Pro Penetapan Usia Perkawinan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan adalah undang-undang perkawinan yang berlaku secara nasional yang kewenangan penanganannya tetap menjadi kewenangan dari Peradilan Agama. Ini menandakan kemenangan simbolik yang amat penting bagi gerakan politik hukum Islam di Indonesia. Falsafah hukum perkawinan di dalam UUP memakai dan menerapkan falsafah hukum Islam. Perkawinan sah kalau dilaksanakan menurut agamanya. Begitu kuatnya kedudukan hukum agama di dalam UUP dapat terlihat juga dalam pasal 7 ayat (3) bahwa ketentuan yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (1) dan (2) tidak berlaku jika hukum agama menentukan lain.⁷⁴

Dengan demikian, maka sampai saat ini UUP masih berlaku atas berkat dukungan semua pihak dan terutama sekali dalam penetapan usia perkawinan ini terdapat kelompok pro antara lain: *pertama*,

⁷⁴Juhaya S. Praja, *Hukum Islam di Indonesia: Perkembangan dan Pembentukannya*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 1991), h. 144

Muhammadiyah membahas permasalahan usia nikah dalam Munas Majelis Tarjih dan Tajdid di Malang pada tanggal 1-4 April 2010 dengan beberapa argumentasi yang menyatakan lebih cenderung sepakat dengan UUP yang memberikan batasan jelas bagi usia laki-laki dan perempuan yang ingin melakukan perkawinan. Muhammadiyah dalam penetapan hukumnya, mengkritisi hadis tentang usia Aisyah dengan mengatakan bahwa dalam hadis tersebut, terdapat perawi yang dipertanyakan daya ingatnya karena sudah masuk usia lanjut. Muhammadiyah juga menilai bahwa pernikahan merupakan sebuah ritual yang harus dipersiapkan secara matang baik fisik maupun mental dari kedua pengantin, karena dengan pernikahan seseorang secara otomatis mendapatkan hak dan sekaligus memiliki kewajiban yang harus dilaksanakan.

Kedua, delapan Hakim Mahkamah Konstitusi (MK) menolak seluruh permohonan menaikkan batas usia menikah bagi anak perempuan dalam UUP yang dilakukan pada 18 Juni 2015 dalam sidang terbuka pembacaan putusan MK terhadap perkara No. 30-74/PUU-XII/2014. Ini mengindikasikan bahwa Hakim MK setuju dan sepakat dengan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 7 ayat (1) dan (2) UUP. Keputusan Hakim MK berdasarkan pertimbangan-pertimbangan: (1) MK menganut perbedaan pengaturan tentang masalah usia perkawinan baik dalam masing-masing agama maupun perbedaan budaya; (2) MK menyatakan bahwa Pasal 7 ayat (1) UUP yang mengatur batas usia perkawinan dianggap sebagai kesepakatan nasional yang merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) pembentuk UU, dengan memperhatikan kondisi tahun 1974, yang sewaktu-waktu dapat diubah oleh pembentuk UU sesuai dengan tuntutan kebutuhan perkembangan yang ada. MK merekomendasikan proses *legislative review* yang berada pada ranah pembentuk UU untuk menentukan batas usia yang ideal bagi perempuan untuk kawin; (3) menurut MK, semua masalah terkait akibat perkawinan anak (kesehatan, pendidikan, perceraian, dan beban sosial),

tidak menjamin dapat diselesaikan dengan ditingkatkannya batas minimum usia perkawinan anak perempuan. Masalah-masalah kongkret terkait perkawinan anak tidak murni disebabkan aspek usia semata; (4) mengenai ketentuan Pasal 7 ayat (2) tentang dispensasi perkawinan, MK berpendapat bahwa “frasa penyimpangan” masih dibutuhkan untuk sebagai “pintu darurat” jika terdapat hal-hal yang memaksa; (5) MK justru memperbolehkan dispensasi perkawinan di luar mekanisme pengadilan, dengan alasan hambatan akses untuk menjangkau dan meminta dispensasi ke pengadilan. MK bahkan merekomendasikan dispensasi dapat dikeluarkan selain ke KUA juga ke Kecamatan, kelurahan, bahkan kepala desa dengan alasan kemudahan akses.

2. Kontra Penetapan Usia Perkawinan

Penetapan usia perkawinan yang disebut dalam Pasal 7 Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 masih terus menuai ketidaksetujuan dari berbagai kalangan masyarakat Indonesia sampai saat ini setelah diundangkannya, kelompok kontra tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Lembaga Bantuan Hukum Asosiasi Perempuan Indonesia untuk Keadilan (LBH APIK) Jakarta.

LBH APIK Jakarta dibentuk oleh APIK yang didirikan oleh tujuh orang perempuan pengacara pada tanggal 4 Agustus 1995. Kemudian sejak 21 Februari 2003 LBH APIK Jakarta secara resmi telah menjadi Yayasan LBH APIK Jakarta berdasarkan Akte Notaris Rusnaldy No. 112/2003.⁷⁵ Menurut LBH APIK bahwa UUP adalah respon dari pemerintah untuk mengubah status hukum perempuan tidak sepenuhnya benar. UUP yang dilahirkan dalam era Orde baru dengan strategi pertumbuhan ekonomi itu justru membakukan domestikasi perempuan yang mengarah pada penjinakan, segregasi

⁷⁵LBH APIK, Amandemen Usia Perkawinan, www.lbhapik.or.id. (akses internet tanggal 11 Januari 2016, jam 21.00 WIB)

dan upaya depolitisasi perempuan. UUP pada dasarnya merupakan cerminan pertarungan dari tiga kelompok kepentingan yang ada saat itu. *Pertama*, negara/pemerintahan Orde Baru yang berkepentingan untuk menyelamatkan strategi pembangunannya (ideologi pembangunanisme); *kedua*, agama dengan kepentingan pengukuhan kekuasaan dan kewenangannya; dan *ketiga*, perempuan, meskipun kelompok yang paling awal mengambil momentum pembahasan RUU sebagai sebuah kesempatan untuk memperjuangkan perbaikan nasib, secara perlahan-lahan tersingkir ke dan menyerah kepada kepentingan pihak lain yang semakin melanggengkan struktur yang tidak adil tersebut.⁷⁶

Menurut LBH APIK sudah 29 tahun masa yang dilewatkan UUP sejak tahun lahirnya 1974. Dalam rentang waktu yang sedemikian lama dan panjang itu, wajar jika banyak perubahan yang terjadi di tengah-tengah masyarakat khususnya berkaitan dengan situasi perempuan. Selain itu, perkembangan wacana hak asasi manusia secara internasional telah mendorong banyak pihak untuk mewujudkan pengakuannya secara konkret di tingkat nasional dalam berbagai bentuk pengakuan hukum (*legal instrument*). Sejak dari UU HAM sampai UU Perlindungan Anak yang membatasi usia anak di bawah 18 tahun. Maka UUP yang masih menetapkan batas usia perkawinan bagi perempuan adalah 16 tahun jelas bertentangan dengan adanya perkembangan terakhir ini. Artinya UUP bisa dikategorikan meligitimasi pernikahan anak-anak menurut UU tersebut. Di samping itu penentuan usia perkawinan menurut UUP tersebut tidak mencerminkan keadilan dan persamaan gender, bahkan sudah tidak selaras dengan semangat perlindungan anak dan perempuan. Untuk itulah maka pada tahun 2003 LBH APIK

⁷⁶ *Ibid*

mengusulkan dan mengupayakan untuk mengamandemen UUP dan KHI.⁷⁷

b. Tim Kelompok Pengarusutamaan Gender (Pokja PUG)

Tepat pada 19 September 2002 Departemen Agama mendirikan sebuah lembaga yang disebut Badan Pengkajian dan Pengembangan Hukum Islam (BPPHI). Anggotanya terdiri dari profesional hukum Islam baik dosen maupun peneliti, anggota organisasi Islam seperti NU – Muhammadiyah - Majelis Ulama Indonesia (MUI), dan anggota Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).⁷⁸ Kemudian di dalamnya terdapat Tim Kelompok Pengarusutamaan Gender (Pokja PUG). Tim ini diketuai oleh Siti Musdah Mulia yang beranggotakan Marzuki Wahid, Abdul Moqsih Ghazali, Saleh Partaonan, Abdurrahman Bima, Ahmad Mubarrak, dan Anik Farida. Kelompok ini adalah para pendukung yang datang dari kelompok Muslim yang mempromosikan kesetaraan dan keadilan gender, hak asasi manusia, demokrasi, dan pluralisme.

Kelompok ini menganggap bahwa masalah usia minimum perkawinan dianggap tidak relevan lagi dalam konteks perkembangan masyarakat Indonesia. Sehingga mereka menuntut adanya pembaruan hukum keluarga Islam dengan mengusulkan Counter Legal Draft Kompilasi Hukum Islam (CLD-KHI) pada tahun 2004. Sebagaimana diketahui bahwa KHI sebagai produk hukum lanjutan dari pengaturan perkawinan yang tertera dalam UUP ternyata mempunyai posisi penting dalam tata hukum nasional, khususnya untuk kebutuhan umat Islam sendiri.

CLD-KHI berisi usulan revisi peraturan hukum keluarga di Indonesia yang diformat dari perspektif demokrasi, pluralisme, hak asasi manusia, dan gender dalam konteks perkembangan masyarakat

⁷⁷ *Ibid*

⁷⁸ Marzuki Wahid, "Counter Legal Draft Kompilasi Hukum Islam (CLD-KHI) from the Perspective of Politics of Law in Indonesia" paper disampaikan dalam The 4th Annual Islamic Studies Postgraduate Conference, The University of Melbourne, 17-18 November 2008, h. 49

Indonesia.⁷⁹ Hal ini muncul dengan latar belakang kebutuhan umat Islam dalam pembaruan regulasi hukum Islam adalah karena, *pertama*, perkembangan sosial-ekonomi-politik Indonesia yang mengalami perubahan pesat; *kedua*, corak pembagian wilayah kerja antara laki-laki dan perempuan yang kian setara dimana perempuan sudah tidak lagi berkutat pada kerja domestik sedangkan laki-laki pada ranah publik; *ketiga*, suami sudah tidak lagi mendominasi fungsi ekonomi dalam keluarga⁸⁰; dan *keempat*, dipicu oleh semakin terbukanya akses perempuan dalam dunia pendidikan.⁸¹

CLD-KHI menawarkan pendekatan baru dalam perumusan hukum keluarga yaitu dari pendekatan teosentris ke antroposentris, dari elits ke populer, dan dari deduktif ke induktif.⁸² Pasca CLD-KHI dirilis, perwakilan Majelis Mujahidin Indonesia (MMI) mendatangi Kementerian Agama untuk mendiskusikan munculnya Draft tersebut. Disusul kemudian diadakan forum diskusi di Yogyakarta yang dihadiri langsung oleh MMI, Hizbut Tahrir Indonesia (HTI), dan Front Pembela Islam (FPI) versus Siti Musdah Mulia. Beliau tetap tegas dalam pendiriannya bahwa ia tidak kenal takut dalam memperjuangkan hak-hak perempuan. Dia juga merasa tidak sendirian dan mendapat dukungan dari para aktivitas perempuan seperti Maria Ulfah (Ketua Fatayat NU) dan kaum Islam liberal seperti Ulil Abshar Abdalla (Direktur JIL) meskipun mereka tidak terlibat dalam tim.

Dengan mendasarkan diri pada hasil penelitian Pusat Studi Wanita (PSW) UIN Jakarta pada tahun 2000 yang menemukan bahwa “rata-rata usia ideal perempuan untuk menikah berkisar 19

⁷⁹Marzuki Wahid, *Op.Cit*, h. 48

⁸⁰Husein Muhammad, “Counter Legal Draft: Merespon Realitas Baru” dalam Ridwan, *Membongkar Fiqih Negara Wacana Keadilan Gender dalam Hukum Keluarga Islam*, (Yogyakarta: Unggun Religi, 2005), h. 209

⁸¹Qodri Azizy, *Eklektisisme Hukum Nasional: Kompetisi Antara Hukum Islam dan Hukum Umum*, (Yogyakarta: Gema Media, 2002), h. 21-32

⁸²Marzuki Wahid, *Counter Legal, Op.Cit*, h. 52-53

tahun dan usia laki-laki 23 tahun”, CLD-KHI mengklaim dan ingin merevisi batas minimum usia perkawinan dalam UUP menjadi 19 tahun bagi laki-laki dan perempuan. Diantara argumennya yaitu perkawinan pada usia dini bagi perempuan akan menimbulkan berbagai resiko baik bersifat biologis seperti kerusakan organ-organ reproduksi, kehamilan muda, dan resiko psikologis berupa ketidakmampuannya menjalankan fungsi-fungsi reproduksi dengan baik, karena kehidupan keluarga menuntut adanya peran dan tanggung jawab yang besar bagi laki-laki dan perempuan.⁸³ Dengan kata lain berdasarkan perkembangan zaman dan demi kemaslahatan bagi masa depan kedua calon mempelai.⁸⁴ Namun, penolakan dari draft ini tidak dapat dihindarkan, metodologi yang digunakan dalam merumuskan hukum Islam cenderung mengikuti model Barat, yang tidak mencerminkan ide-ide yang berasal dari al-Qur’an dan Hadits,⁸⁵ demikianlah pada tahun 2004 CLD-KHI gagal disahkan.

c. Kementerian Agama Republik Indonesia

Pada tahun 2010 Kementerian Agama memimpin langsung proyek Rancangan Undang-Undang Hukum Materiil Pengadilan Agama Bidang Perkawinan (RUU HMPA Bidang Perkawinan) yang dimasukkan ke dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) tahun 2010-2014 sebagai salah satu respons terhadap peraturan perkawinan di Indonesia di wilayah legislatif.⁸⁶ Secara garis besar, RUU HMPA berisi 24 bab dengan 156 pasal dengan penambahan unsur-unsur pembedaan di dalamnya terhadap pelanggaran atau

⁸³Musdah Mulia “Menuju Hukum Perkawinan yang Adil: Memberdayakan Perempuan Indonesia” dalam Sulistyowati Irianto, *perempuan dan Hukum: Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, anggota IKAPI, 2008), h. 136

⁸⁴Nasaruddin Umar dkk, *Amandemen Undang-Undang Perkawinan Sebagai Upaya Perlindungan Hak Perempuan dan Anak*, (Yogyakarta: Pusat Studi Wanita (PSW) UIN Sunan Kalijaga, t.th), h. 133

⁸⁵Marzuki Wahid, *Counter Legal, Op.Cit*, h. 48

⁸⁶Yulianti Muthmainnah, “Perempuan dalam Budaya Pernikahan di Indonesia: Membaca Ulang RUU Hukum Materiil Pengadilan Agama Bidang Perkawinan” *Majalah Swara Rahima*, Ed.36, (Juni 2010)

kejahatan pada seputar klausul pencatatan perkawinan beserta ketertiban pelaksanaannya, perkawinan campuran, dan akibat perzinahan.

Alasan negara mengeluarkan RUU HMPA antara lain disebabkan oleh maksud untuk menaikkan status Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam (KHI) menjadi undang-undang, sebagaimana diketahui bahwa absennya Inpres dalam hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia,⁸⁷ padahal sudah sekian lama KHI menjadi sumber hukum bagi hakim di lingkungan Pengadilan Agama di Indonesia. Di samping itu juga mengingat dibutuhkan pembaruan hukum sebagai akibat ada beberapa pasal yang dianggap sudah tidak relevan lagi penerapannya saat ini, kemudian penambahan unsur-unsur pidana terhadap bentuk-bentuk pelanggaran praktik perkawinan berdasarkan hukum perkawinan.

Namun, RUU HMPA menuai polemik yang secara tidak langsung menyebabkan redupnya RUU HMPA dalam legislasi di Parlemen. Salah satu bukti polemiknya disebabkan oleh inkonsistensi aturan mengenai masalah usia perkawinan, disebutkan dalam pokok materi RUU HMPA⁸⁸ bahwa batas minimum usia perkawinan perlu ditingkatkan menjadi 21 tahun laki-laki dan 18 tahun perempuan dengan alasan tingkat kemampuan dalam pemenuhan nafkah keluarga berbanding lurus dengan tingkat kedewasaan yang umumnya ditandai dengan kematangan usia

⁸⁷Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Peraturan Pembentukan Undang-Undang

⁸⁸Materi RUU HMPA huruf (c) yang berbunyi “perkawinan mensyaratkan mempelai pria mencapai umur 21 tahun dan mempelai wanita 18 tahun. Peningkatan batas minimum usia perkawinan ini dengan pertimbangan bahwa kondisi kehidupan keluarga (rumah tangga) sakinah menuntut kesiapan suami dan isteri untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab yang makin berat antara lain dalam mengusahakan nafkah dan penyediaan tempat kediaman sehingga diperlukan tingkat kedewasaan yang umumnya ditandai dengan kematangan usia (maturity) Dengan demikian perkawinan di bawah umur yang merupakan penyimpangan terhadap ketentuan ini harus dengan dispensasi Pengadilan”

(*maturity*). Sedangkan dalam Pasal 14 ayat (1)⁸⁹ RUU HMPA usia perkawinan masih tetap sama seperti yang ditentukan oleh UUP dan KHI.

Beberapa komentar mengenai polemik ini antara lain *pertama*, dengan meminjam teori *maqāsiḍ asy-syarī'ah*, Yudian Wahyudi berkomentar bahwa jika semua lembaga yang berwenang menyepakati pemberlakuan RUU HMPA maka undang-undang ini menjadi manifestasi fiqih Indonesia, mengikat umat Islam Indonesia. Statusnya akan sama dengan UUP, UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dan KHI.⁹⁰ Yudian memberikan pendapat, jika RUU tersebut tidak disepakati oleh lembaga-lembaga yang dimaksud, RUU ini bisa diambil alih oleh lembaga fatwa untuk dipakai menjadi fatwa atau menundanya kemudian mengajukannya kembali ke parlemen untuk disahkan. Jadi RUU ini ditujukan untuk melengkapi dan memperkuat sistem hukum nasional.⁹¹

Kedua, Muthmainnah secara umum tidak setuju dengan RUU ini, jika RUU ini tetap akan diajukan sebagai revisi peraturan sebelumnya, maka harus memenuhi syarat yakni melakukan pembaruan peraturan perkawinan di Indonesia antara lain, (1) membangun logika berfikir yang adil dan sensitif gender, sehingga peran-peran subordinat harus hilang; (2) isi undang-undang tidak membenarkan terjadinya diskriminatif terhadap golongan tertentu, termasuk dalam hal peminangan, wali, saksi, pernikahan campuran, dan poligini; (3) pentingnya definisi hukum yang jelas dan terukur dalam tiap pasal; (4) *batas usia perkawinan* harus mengadopsi

⁸⁹Pasal 14 ayat (1) RUU HMPA menyebutkan bahwa “untuk kemaslahatan keluarga dan rumah tangga, perkawinan hanya dapat dilakukan apabila calon mempelai laki-laki telah mencapai umur 19 tahun dan calon mempelai perempuan mencapai umur 16 tahun.” Ini menandakan bahwa terdapat inkohherensi antara pasal 14 ayat (1) dengan penjelasan umum RUU HMPA huruf (c)

⁹⁰Yudian Wahyudi “Rancangan Undang-Undang Hukum Materiil Peradilan Agama Bidang Perkawinan: Dari *Maqāsiḍ asy-syarī'ah* ke Fiqih Indonesia (sebuah Catatan Metodis),” makalah tidak diterbitkan, t.tp, t.th, h. 2

⁹¹*Ibid*, h. 4

standar kesiapan dan kesehatan reproduksi perempuan; (5) pentingnya memasukkan pencatatan perkawinan dalam definisi dan syarat serta rukun perkawinan; (6) pemidanaan yang berpotensi pada kriminalisasi perempuan mutlak untuk dikaji, termasuk dengan perundangan yang telah ada; dan (7) perundangan seharusnya memberikan upaya pencegahan, perlindungan, dan penegakan terhadap kebenaran, keadilan, dan pemulihan bagi korban.⁹²

Respon yang luar biasa terhadap RUU-HMPA dari berbagai kalangan di Indonesia turut serta mempengaruhi perkembangan legislasinya di DPR. NU (Ahmad Bahja) dan Muhammadiyah (Yunahar Ilyas) sebagai ormas Islam terbesar di tanah air dengan tegas menolak soal pemidanaan pelaku nikah sirri, Muhammadiyah juga menambahkan agar lebih membahas pemberantasan prostitusi dari pada nikah sirri. Adapun Ketua MK Mahfud MD sangat mendukung RUU-HMPA yang lebih melindungi kepentingan perempuan dan anak. Begitu pula dengan persetujuan dari Ketua MA Harifin A. Tumpa, Ketua MUI Pusat, dan Menkumham (Patrialis Akbar). Namun sebagian kalangan juga berpendapat dan menolak keras RUU-HMPA sebagai bentuk primordialisme hukum. Sehingga akan tetap sulit untuk dipertemukan jika tidak diakomodir legislatif.

d. Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN).

Pada tahun 2010, BKKBN menerbitkan bukunya yang berjudul “Pendewasaan Usia Perkawinan dan Perlindungan Hak-hak Reproduksi bagi Remaja Indonesia sebagai salah satu bentuk sosialisasi nyata pemerintah untuk menjelaskan tentang hak-hak reproduksi remaja dan meningkatkan usia perkawinan di masyarakat, di samping itu juga ditempuh melalui program-program pemerintahan dari tingkat pusat hingga daerah.

⁹²Yulianti Muthmainnah, “*Perempuan dalam Budaya Pernikahan di Indonesia: Loc.Cit*”

Secara deskriptif buku ini memberikan pengertian bahwa pendewasaan usia perkawinan (PUP) adalah upaya untuk meningkatkan usia pada saat perkawinan pertama yakni usia minimal 20 tahun bagi perempuan dan 25 tahun bagi laki-laki. Sedangkan hak reproduksi remaja termasuk hak atas kebebasan dan keamanan berkaitan dengan kehidupan reproduksi, juga merupakan bagian dari hak asasi manusia yang melekat pada manusia sejak lahir dan dilindungi keberadaannya. Titik tolak ini berasal dari pemahaman bahwa PUP bukan sekedar menunda perkawinan sampai usia tertentu saja, juga mengusahakan agar kehamilan pertama (hak reproduksi) terjadi pada usia yang cukup dewasa dengan jalan menunda kelahiran anak pertama menggunakan kontrasepsi. Materi argumentasi PUP dalam buku ini mengajukan perlunya PUP dilihat dari aspek perencanaan keluarga, kesiapan ekonomi keluarga, kematangan psikologi, dan perspektif agama.⁹³

Dengan demikian maka BKKBN bukan hanya sekedar progresif merespon masalah usia perkawinan dengan mengkajinya dari berbagai pendekatan, tetapi juga memberikan solusi terbaik seperti sosialisasi PUP untuk mengontrol dan menekan laju perkembangan perkawinan di bawah umur, dengan alasan untuk meningkatkan kualitas dan kesejahteraan keluarga berdasarkan kebutuhan jangka panjang.⁹⁴ Bisa juga disimpulkan bahwa hal ini memperjelas dan mempertegas bahwa BKKBN menggunakan metodologi hukum yang berbeda dengan institusi perkawinan seperti Pengadilan Agama dengan hakimnya berikutan dengan UUP dan KHI yang mengatur usia perkawinan itu sendiri. Adapun perbedaan ini tidak akan berkembang jika tidak ada perubahan dan

⁹³Direktorat Remaja dan Hak-hak Reproduksi Remaja (BKKBN), *Pendewasaan Usia Perkawinan dan Perlindungan Hak-hak Reproduksi bagi Remaja Indonesia*, Cet. II, (Jakarta: Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional, 2010), h. 9, 19, dan 47

⁹⁴*Ibid*, h. 19

dialog lanjut agar terdapat pola sinergitas dan harmonisasi antara kedua belah pihak.

e. Nahdatul Ulama (NU)

NU dalam keputusan Mukhtamar NU ke-32 di Makassar yang berlangsung pada tanggal 22-27 Maret 2010 dengan menggunakan metode *qauliy*, bahwa tidak ada pembatasan usia dalam keabsahan pernikahan sebagaimana yang diatur dalam UUP⁹⁵, dan peraturan tersebut tidak relevan dengan pendapat ulama terdahulu dalam karya-karya klasiknya. Sehingga NU tidak memberikan batasan minimal usia nikah. Dengan demikian, seorang wali berhak menikahkan anaknya dalam usia yang tidak dibatasi dengan syarat bolehnya menikah adalah ketika kemaslahatan bisa diraih oleh pihak-pihak yang terkait dengan pernikahan tersebut.

f. Yayasan Kesehatan Perempuan dan Yayasan Pemantauan Hak Anak

Pada tahun 2014, Pengurus Yayasan Kesehatan Perempuan melayangkan Permohonan Uji Materiil Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan terhadap UUD 1945, kepada Mahkamah Konstitusi (MK) dalam perkara 30/PUU-XII/2014. Sedangkan bersamaan dengan itu juga telah dikirimkan Permohonan Uji Materiil Pasal 7 ayat (1) dan (2) UUP teregister No. 74/PUU-XII/2014, yang dimohonkan oleh Yayasan Pemantauan Hak Anak (YPHA), Indri Oktaviani, FR. Yohana Tantiana W, Dini Anitasari, Sa'baniah, Hidayatut Thoyyibah, dan Ramadhaniati yang tergabung dalam Koalisi Indonesia untuk Penghentian Perkawinan Anak (Koalisi 18+).

Alasan-alasan pemohon mengajukan Pasal 7 UUP bertentangan dengan UUD 1945 karena: *pertama*, bahwa batas “usia anak” khususnya anak perempuan dalam UUP secara *contrario* tidak memiliki kesesuaian dengan sejumlah peraturan perundang-

⁹⁵Lihat Pasal 7 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

undangan nasional yang ada di Indonesia, serta secara faktual dan aktual telah menimbulkan situasi ketidakpastian hukum mengenai batas usia anak di Indonesia. *Kedua*, bahwa ketentuan pasal dengan frasa “16 tahun” tersebut telah banyak melahirkan praktik perkawinan anak khususnya anak perempuan, yang mengakibatkan dirampasnya hak-hak anak untuk tumbuh dan berkembang, maraknya kasus pemaksaan perkawinan anak, mengancam kesehatan reproduksi serta hak anak atas pendidikan.

Ketiga, bahwa ketentuan pasal dengan frasa “dalam hal penyimpangan” dimaknai berbeda-beda oleh hakim sehingga mengandung ketidakjelasan tentang apa saja kriteria yang termasuk dalam penyimpangan tersebut. *Keempat*, bahwa ketentuan pasal 7 telah secara jelas melahirkan adanya tindakan diskriminatif dalam perlakuan antara anak laki-laki dan perempuan sehingga berakibat pada tidak terpenuhinya sejumlah hak-hak konstitusional khususnya bagi anak perempuan.⁹⁶

Adapun norma-norma yang dijadikan sebagai dasar pengujian yaitu Pasal 1 ayat (3), Pasal 24 ayat (1), Pasal 28B ayat (2), Pasal 28C ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.⁹⁷ Kemudian isi petitumnya adalah untuk menaikkan batas usia minimal menikah bagi perempuan di Indonesia dari 16 tahun menjadi 18 tahun, kedua memperketat persyaratan penyimpangan izin dispensasi perkawinan demi kepentingan terbaik bagi anak.⁹⁸

Sejumlah *amicus curiae* (sahabat pengadilan) telah diserahkan ke Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, mereka adalah pihak berkepentingan terhadap suatu perkara untuk memberi pendapatnya kepada pengadilan terkait pengujian pasal 7 ini. Para *amicus* ini terdiri dari kelompok pemerhati HAM (Ifdhal Kasim dkk), *amicus*

⁹⁶Ringkasan Permohonan Perkara Nomor 74/PUU-XII/2014 Batas Usia Perkawinan Anak (Perempuan), h. 3

⁹⁷*Ibid*, h. 2

⁹⁸*Ibid*, h. 3

kelompok psikolog (Pingkan CB Rumondor dkk), *amicus* kelompok gerakan nasional kesehatan ibu dan anak (Okyy Setiarso dkk), dan perorangan (Alissa Wahid dan Dirga Saksti R).⁹⁹

Namun, pada akhirnya permohonan menaikkan batasan usia minimal untuk menikah bagi perempuan di Indonesia ditolak seluruhnya oleh 8 Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Sidang Terbuka Putusan Uji Materiil Pasal 7 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang dibacakan oleh Ketua MK Arief Hidayat pada Kamis, 18 Juni 2015 dengan alasan antara lain sebagai berikut:

- 1) MK menilai dalil pemohon tidak beralasan.
- 2) MK menilai tidak ada jaminan jika batas usia minimal menikah dinaikkan akan mengurangi angka perceraian, menanggulangi permasalahan kesehatan, maupun meminimalisir permasalahan sosial lainnya.
- 3) MK menimbang kebutuhan batas usia khususnya bagi perempuan disesuaikan dengan banyak aspek seperti kesehatan, sosial, budaya, dan ekonomi.
- 4) MK lebih merekomendasikan proses “*legislative review*” yang berada pada ranah pembentuk UU untuk menentukan batas usia ideal bagi perempuan untuk kawin.
- 5) MK berpendapat frasa “penyimpangan..” masih dibutuhkan sebagai “pintu darurat” apabila terdapat hal-hal memaksa untuk menikah.
- 6) MK memperbolehkan dispensasi perkawinan di luar mekanisme pengadilan, dengan alasan hambatan akses untuk menjangkau dan meminta dispensasi ke pengadilan.

Kemudian, diketahui hanya satu hakim MK yakni Maria Farida Indrati yang memberi pertimbangan berbeda (*dissenting*

⁹⁹Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum, *Amicus Curiae untuk Pengujian UU Perkawinan*, www.hukum.jogjakota.go.id. (akses internet tanggal 25 Mei 2016, jam 17.00 WIB)

opinion) terkait materi tersebut yakni Maria membela, selayaknya permohonan pemohon dikabulkan mengingat usia perkawinan bagi perempuan memiliki implikasi terhadap banyak aspek yakni aspek psikologis-ekonomis-kesehatan, dan negara harus menjamin setiap aspek tersebut. Dengan demikian, maka perlu UUP tentang batas usia perempuan bisa dilakukan perubahan yang menghapus kerugian hak konstitusi perempuan sebagai warga negara.¹⁰⁰

g. Koalisi Perempuan Indonesia (KPI)

Menanggapi putusan MK di atas Sekjen KPI Dian Kartika Sari berujar akan melakukan upaya hukum lain agar batas usia nikah perempuan bisa diubah. Dengan mengacu pada UUP banyak kerugian konstitusional yang akan dirasakan kalangan perempuan seperti berkurangnya hak memperoleh pendidikan, kesehatan reproduksi memburuk dan angka kematian ibu dan anak sangat tinggi. KPI akan mendorong perubahan batas usia nikah bisa dilakukan melalui mekanisme legislasi di DPR.¹⁰¹

¹⁰⁰Rakmatulloh, *Hakim MK ini Ingin UU Perkawinan Soal Usia Nikah Direvisi*, www.nasional.sindonews.com, (akses internet tanggal 29 Mei 2016, jam 15.00 WIB)

¹⁰¹Rakmatulloh, *Koalisi Perempuan Indonesia Dorong DPR Revisi Batas Usia Nikah*, www.nasional.sindonews.com, (akses internet tanggal 29 Mei 2016, jam 15.00 WIB)