

## REVISI UNDANG-UNDANG PERKAWINAN

Oleh:

HERU SUSETYO

Dosen Fakultas Hukum – UIEU

heru.susetyo@indonusa.ac.id

### ABSTRAK

Undang-Undang Perkawinan No. 1 tahun 1974 lahir antara lain dari perjuangan panjang kaum perempuan Indonesia yang sejak era kemerdekaan berjuang untuk memperoleh kepastian hukum terhadap hak-hak kaum perempuan di wilayah hukum perkawinan. Tetapi setelah 32 tahun implementasinya, Undang-Undang ini banyak menuai kritik. Salah satu kritik yang mendasar yaitu Undang-Undang ini dianggap mencampuri urusan *private* warganegaranya terlalu jauh. Hal ini bisa dilihat dari Pasal 2 ayat 1, Pasal 2 ayat 2, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5, Pasal 31, dan Pasal 34. Dengan demikian, Undang-Undang Perkawinan No. 1 tahun 1974 tersebut harus direvisi ataupun diamandemen untuk beberapa bagian saja, mengingat masih banyak bagian dari Undang-Undang tersebut masih layak dipertahankan.

**Kata Kunci:** Hak Perempuan, Undang-Undang Perkawinan, Revisi Undang-Undang Perkawinan

### Pendahuluan

Satu persoalan yang menyeruak ketika masyarakat Indonesia sibuk berdebat tentang poligami beberapa pekan terakhir ini adalah tentang revisi Undang-Undang (UU) Perkawinan No. 1 tahun 1974. Beberapa kalangan, apakah akademisi, aktivis LSM, legislatif hingga eksekutif bersikap bahwa sudah semestinya Undang-Undang Perkawinan No.1 tahun 1974 direvisi, utamanya yang terkait dengan masalah poligami (baca:poligini/ polygny).

Di sisi lain, Undang-Undang Perkawinan lahir antara lain dari perjuangan panjang kaum perempuan

Indonesia yang sejak era kemerdekaan berjuang untuk memperoleh kepastian hukum terhadap hak-hak kaum perempuan di wilayah hukum perkawinan. Mengingat, sebelum Undang-Undang ini lahir begitu mudah perempuan Indonesia diceraikan oleh pasangannya dan terzhalimi hak-haknya pasca-perceraian.

Maka, perlukah kini Undang-Undang Perkawinan kembali direvisi? Apakah kritik terhadap praktek poligami belakangan ini cukup menjadi dasar untuk revisi Undang-Undang ini ataukah ada persoalan-persoalan lain yang lebih signifikan?

## Tinjauan Teori

### Lahirnya UU Perkawinan No. 1 tahun 1974

Tidak dipungkiri, lahirnya Undang-Undang Perkawinan No. 1 tahun 1974 telah melewati suatu proses panjang dari rentetan perjuangan kaum perempuan di Indonesia menuntut keadilan dan pengakuan atas hak-hak asasinya. Bahkan, perjuangan ini bisa dirunut sejak zaman R.A. Kartini, dimana beliau melalui surat-suratnya menceritakan kegelisahan terhadap kondisi kaumnya maupun melalui pengalamannya sendiri dalam keluarganya.

Oleh karena itu, bukan tanpa sebab bahwa RUU Perkawinan kemudian disetujui DPR RI pada tanggal 22 Desember 1973, dengan maksud sebagai hadiah bagi kaum Ibu Indonesia (di hari Ibu). Persetujuan ini kemudian dikukuhkan oleh presiden RI pada tanggal 2 Januari 1974 dan jadilah Undang-Undang Perkawinan No. 1 tahun 1974. Namun, perjuangan ke arah lahirnya Undang-Undang ini tak mulus. Sempat terjadi aksi *walk out* salah satu fraksi di DPR RI dan keberatan dari kelompok-kelompok tertentu dengan dalih bahwa Undang-Undang ini agak terpengaruh kepentingan agama tertentu dan mencampuri masalah *private* warga negaranya terlalu jauh.

Hingga kini, Undang-Undang ini belum pernah direvisi. Sebaliknya, dalam kurun waktu ini lahir berbagai peraturan perundang-undangan pendukung seperti PP No. 9 tahun 1975, PP No. 10 tahun 1983 jo PP No. 45 tahun 1990 tentang ijin menikah Pegawai Negeri Sipil (PNS), Undang-Undang No. 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama, dan Kompilasi Hukum Islam (KHI) tahun 1991.

### Kritik terhadap Undang-Undang Perkawinan

Memasuki usia 32 tahun implementasinya, Undang-Undang ini tak pelak telah menuai sejumlah kritik. Kendati, banyak juga kalangan yang memujinya karena menciptakan kepastian hukum di wilayah hukum perkawinan.

Salah satu kritik mendasar adalah bahwa Undang-Undang ini dianggap mencampuri urusan *private* warganegaranya terlalu jauh. Memang, hukum perkawinan termasuk dalam bidang hukum keluarga yang merupakan bagian dari hukum *private* yang bersifat sensitif. Sama halnya dengan hukum kewarisan, perceraian, dan hukum kekeluargaan/perorangan lainnya. Maka, ketika Negara mengatur masalah perkawinan terlalu jauh, tak pelak ada sejumlah pihak yang keberatan.

Adapun pasal-pasal yang dianggap mencampuri urusan *private* dan bermasalah adalah Pasal 2 ayat 1 yang berbunyi “perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu”. Beberapa kalangan yang berkeberatan dengan pasal ini berdalih bahwa pasal ini cenderung membatasi perkawinan dan hak individu untuk memilih pasangan yang disukainya. Sebagai contoh, bagi seorang muslim tentunya perkawinan dia dianggap sah ketika berlangsung sesuai dengan hukum perkawinan Islam. Maka, perkawinan campuran berbeda agama tentunya tak dimungkinkan menurut pasal ini (kendati pada prakteknya banyak terjadi). Undang-Undang ini juga memang mengartikan perkawinan campuran dalam arti perkawinan antara dua orang yang berbeda kewarganegaraan vide Pasal 57 Undang-Undang ini yang berbunyi: “yang dimaksud dengan perkawinan campuran dalam undang-undang ini ialah perkawinan antara dua orang yang di Indonesia tunduk pada hukum yang berlainan, karena perbedaan kewarganegaraan...”

Keberatan kedua adalah terhadap keharusan mencatatkan perkawinan (pasal 2 ayat 2 Undang-Undang No. 1 tahun 1974 jo PP No. 9 tahun 1975). Peraturan perundang-undangan mene-

tapkan bahwa perkawinan masyarakat muslim dicatat oleh KUA (Kantor Urusan Agama) dan masyarakat non muslim pada KCS (Kantor Catatan Sipil). Permasalahannya adalah, paling tidak hingga era reformasi, Negara Indonesia membatasi agama yang ‘sah dan diakui’ di Indonesia hanya pada beberapa agama saja, minus Kong Hucu, aliran kepercayaan, dan agama-agama lainnya. Otomatis, karena eksistensi mereka tidak/ belum diakui di wilayah hukum perkawinan, tidak jarang dari penganut agama dan aliran kepercayaan tersebut mengaku sebagai penganut agama lain yang diakui di Indonesia untuk kebutuhan pencatatan perkawinan mereka di KUA maupun di KCS. Hal ini tentunya merugikan kepentingan dan hak-hak sipil mereka.

Keberatan selanjutnya adalah pada pasal yang mengatur tentang poligami, yaitu pasal 3, 4, dan 5 Undang-Undang No. 1 tahun 1974. Berdasarkan pasal 3 ayat (1) Undang-Undang ini disebutkan bahwa pada dasarnya dalam suatu perkawinan seorang pria hanya boleh mempunyai seorang isteri dan seorang wanita hanya boleh mempunyai seorang suami. Namun pasal 3 ayat (2) Undang-Undang ini menyebutkan bahwa pengadilan dapat memberi izin kepada seorang suami untuk beristeri lebih dari seorang

apabila dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh seorang suami yang akan menikah lagi tercantum pada pasal 4 (syarat-syarat alternatif) dan pada pasal 5 (syarat-syarat alternatif).

Maka, sikap Undang-Undang No. 1 tahun 1974 sudah jelas, bahwa ia menganut asas/ prinsip monogami terbuka. Sejatinya perkawinan adalah monogami, namun poligami (poligini) dimungkinkan sepanjang ada penetapan pengadilan dan terpenuhinya syarat-syarat alternatif maupun kumulatif.

Kendati syarat terjadinya poligami menurut Undang-Undang ini cukup berat dan cenderung bersifat eksepsional. tak urung banyak kalangan yang berkeberatan. Keberatannya adalah karena pasal-pasal tersebut dianggap memberi landasan hukum untuk berlangsungnya poligami. Karena ada juga kalangan yang tak setuju dengan poligami dalam segala bentuknya. Keberatan kedua adalah, tak sedikit praktek poligami yang terjadi di Indonesia tidak berlangsung menurut kaidah yang ditetapkan oleh Undang-Undang ini. Alias, terjadi tanpa ijin/ penetapan dari Pengadilan Agama dan tak memenuhi syarat-syarat alternatif dan kumulatif yang ditetapkan Undang-Undang Perkawinan.

Poligami yang berlangsung di luar kaidah Undang-Undang ini biasanya berlangsung di bawah tangan (perkawinan di bawah tangan), alias tidak dilangsungkan di hadapan petugas pencatat pernikahan (KUA). Karena biasanya petugas KUA akan mempertanyakan ada tidak ijin ataupun penetapan dari pengadilan yang mengizinkan sang calon suami untuk menikah lagi. Perkawinan di bawah tangan ini bisa jadi sah menurut hukum Islam, selama syarat-syarat dan rukun-rukun perkawinannya dipenuhi. Namun, tidak berkekuatan hukum di hadapan hukum negara Indonesia. Karena perkawinan tersebut tak tercatat, otomatis kedua mempelai tak memiliki surat nikah. Karena tak memiliki surat nikah, anak yang akan dilahirkan nantinya terancam tak memiliki akta kelahiran, karena perkawinan kedua orang tuanya tak tercatat dalam dokumen negara. Karena tak memiliki akta kelahiran, maka sang anak akan sulit mendapatkan dokumen-dokumen pribadi lainnya yang amat dibutuhkan di kemudian hari. Permasalahan berikutnya adalah tentang pembagian harta waris. Ketika sang suami/ ayah meninggal dunia, maka tanpa adanya surat nikah dan akta kelahiran, sang istri kedua dan anak-anak yang dilahirkan akan kesulitan untuk mengklaim bagian dari harta

waris yang semestinya mereka dapatkan. Karena ketiadaan bukti otentik bahwa mereka adalah juga istri dan anak-anak yang dilahirkan dari perkawinan yang sah. Inilah salah satu keberatan terhadap praktek poligami selama ini, yaitu di wilayah perlindungan hak-hak perempuan (istri) dan hak anak-anak yang dilahirkan.

Pasal berikutnya yang juga mengundang masalah adalah pasal 31 dan 34 Undang-Undang No. 1 tahun 1974. Disebutkan dalam kedua pasal itu bahwa hak dan kedudukan isteri adalah seimbang dengan hak dan kedudukan suami dalam kehidupan rumah tangga dan pergaulan hidup bersama dalam masyarakat. Sampai sini barangkali belum timbul masalah. Namun pada ayat berikutnya terkesan ada pembakuan peran sebagai berikut (pasal 31 ayat 3) : “suami adalah kepala keluarga dan isteri ibu rumah tangga.” dan pasal 34 ayat (1) dan (2): “suami wajib melindungi isterinya dan memberikan segala sesuatu keperluan hidup berumah tangga sesuai dengan kemampuannya, isteri wajib mengatur urusan rumah tangga sebaik-baiknya.”

Keberatan dari kalangan perempuan, pasal 31 dan 34 di atas cenderung membakukan peran istri dan suami. Suami ditempatkan di wilayah publik dan isteri di wilayah *private*. Timbul

kesan bahwa perempuan dimarginalkan pada posisi tertentu sesuai dengan peran gendernya. Yang diinginkan, negara tak mesti mengatur peran suami dan isteri terlalu jauh. Kembalikanlah pada masing-masing suami dan isteri. Berikan mereka kebebasan untuk memilih sesuai dengan kesadaran agama, sosial, dan hak-hak individunya. Walaupun mereka memilih ingin di wilayah *private*, publik, ataupun keduanya, itu harus berlangsung atas kesadaran dan pilihan mereka sendiri dan bukan karena peran yang dibakukan hukum negara.

### **Permasalahan**

Apakah perlu untuk merevisi Undang-Undang Perkawinan? Apabila dirasa perlu, apa yang harus direvisi?

### **Pembahasan**

Melihat sejumlah besar permasalahan di atas, tak bisa tidak, Undang-Undang Perkawinan No. 1 tahun 1974 memang harus direvisi ataupun diamandemen untuk beberapa bagian. Disebut beberapa bagian, karena masih banyak bagian dari Undang-Undang Perkawinan yang masih layak dipertahankan. Alias, penyimpangan terhadapnya terjadi bukan karena rumusan normatif pasal-pasal yang menyimpang tapi lebih karena praktek dalam masyarakat (*law in action*) yang memang sejak sebelum

lahirnya ataupun setelah berlakunya Undang-Undang Perkawinan- pun tetap tidak membaca dan walaupun membaca tetap tidak peduli dengan aturan dalam Undang-Undang ini.

Aturan yang mesti direvisi adalah pembatasan pencatatan perkawinan di Kantor Catatan Sipil untuk agama-agama tertentu saja (pasal 2 Undang-Undang No. 1 tahun 1974 jo PP No. 9 tahun 1975), yang menegaskan agama-agama lain dan aliran kepercayaan yang eksis di Indonesia. Konstitusi Indonesia (UUD 45) dan UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM menjamin kebebasan penduduk untuk menganut dan beribadah menurut agama dan kepercayaannya masing-masing. Maka, apa agama dan kepercayaan yang dianut penduduk adalah di luar wilayah yang bisa diintervensi negara. Lagipula, pencatatan perkawinan masih berada di wilayah hukum antar pribadi (*perdata/private*).

Pasal berikutnya yang mesti direvisi adalah pasal 31 dan 34 Undang-Undang No. 1 tahun 1974 yang membakukan peran suami dan isteri pada posisi-posisi tertentu. Undang-Undang perkawinan semestinya cukup mengatur bahwa suami dan isteri memiliki kedudukan dan hak-hak yang seimbang dalam hukum perkawinan. Akan halnya mengenai tugas dan perannya dalam

keluarga, kembalikan saja pada kesadaran dan pilihan masing-masing sesuai dengan tingkat kesadaran keagamaan, kepercayaan, sosial dan kesadaran hak-hak individunya. Tak perlu dieksplisitkan dalam klausula tertentu.

Akan halnya rumusan mengenai poligami/ poligini dalam Undang-Undang Perkawinan ini menurut hemat kami sudah cukup kompromistis. Karena untuk melarang poligami sama sekali juga tak bijak. Karena akan mencederai aturan agama tertentu yang memang mengizinkan berlakunya poligami dalam kondisi-kondisi tertentu. Namun, untuk melepaskannya secara terbuka juga tak dimungkinkan, karena memang cukup banyak praktek poligami yang berlangsung dengan menegaskan perlindungan terhadap hak-hak perempuan dan anak. Asas monogami terbuka, yang membolehkan terjadinya poligami dalam kondisi yang sangat eksepsional, adalah suatu jalan keluar yang cukup kompromistis di tengah kemajemukan bangsa ini.

## **Penutup**

### **Kesimpulan**

Di luar kontroversi tentang poligami dan revisi Undang-Undang Perkawinan, pertanyaan yang lebih mendasar adalah masih perlukah negara Indonesia memiliki Undang-Undang

Perkawinan yang mengatur perkawinan warganegaranya yang majemuk secara agama, suku, ras, golongan, hukum, adat, dan nilai-nilai budaya? atau, cukup kembalikan saja kepada ajaran agama, kepercayaan, dan keyakinan masing-masing?

Unifikasi hukum perkawinan seperti Undang-Undang No. 1 tahun 1974 (sebagaimana hukum kekeluargaan yang lain) adalah suatu tantangan di tengah kemajemukan bangsa Indonesia. Karena bagaimanapun negara ini bukanlah negara sekular yang melepaskan sama sekali pengaruh agama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Namun, negara ini juga bukan negara agama yang dapat memaksakan hukum agama tertentu untuk diberlakukan pada seluruh rakyatnya. Rumusan negara Indonesia sebagai negara yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa, sekali lagi adalah rumusan yang cukup kompromistis dalam konteks keindonesiaan.

Keserasian dan kompromi-kompromi seperti di atas perlu dipikirkan ketika akan merevisi hukum perkawinan nasional. Bagaimana mengakomodasi kepentingan semua pihak untuk melahirkan kepastian hukum dan juga keadilan dalam masalah perkawinan. Juga, tantangan berikutnya adalah bagaimana menyerasikan

rumusan dalam hukum agama/kepercayaan dengan perlindungan terhadap hak-hak kelompok tertentu dalam hubungan perkawinan yang selama ini rentan kedudukannya, yaitu kaum perempuan dan anak-anak. Kita meyakini bahwa hampir semua agama dan kepercayaan adalah melindungi dan memiliki perhatian terhadap kelompok perempuan dan anak-anak. Namun, ketika memasuki wilayah formulasi dan unifikasi hukum, yang mesti mengkompromikan semua kepentingan dan aspirasi semua golongan masalahnya menjadi tidak sederhana, dan juga tidak mudah. Namun disinilah tantangan sebenarnya dalam revisi hukum perkawinan nasional.

### **Daftar Pustaka**

- Hilman Hadikusuma, "Hukum Perkawinan Adat", Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990.
- Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan UU No. 1 Tahun 1974.
- Undang-Undang Perkawinan No.1 Tahun 1974.