

**ATURAN DI PERSIMPANGAN JALAN :**

**Perdebatan Rancangan Undang-Undang (RUU) Perkawinan 1973-1994.<sup>1</sup>**

Tri Chandra Aprianto.<sup>2</sup>

Email: [tcaprianto@gmail.com](mailto:tcaprianto@gmail.com)

**Abstract :** This paper explains the presence of a political product that regulates marital problems in Indonesia. In the process there is a political tension between those who approve it and who don't. A political compromise then ran before the Act was introduced in 1974. This paper highlights three main points: 1. the New Order's political interests; 2. the Islamic groups resistance; and 3. the women groups reaction.

**Key word:** Regulates Martial; political conflict; Islamic groups; women's groups.

**Abstrak :** Tulisan ini menjelaskan hadirnya suatu produk politik yang mengatur permasalahan perkawinan di Indonesia. Dalam prosesnya berlangsung ketegangan antar kekuatan politik antara yang menyetujui atau tidak. Pada akhirnya terdapat kompromi politik hingga hadir UU tersebut tahun 1974. Tulisan ini menyoroti tiga hal utama: 1. kepentingan politik pemerintah Orde Baru; 2. resistensi kelompok Islam; dan 3. reaksi kelompok perempuan.

**Kata kunci :** Undang-undang Perkawinan; konflik politik kelompok Islam; kelompok perempuan.

## **1 Pengantar ke Persoalan**

---

<sup>1</sup> Tulisan ini adalah ringkasan skripsi Jurusan Sejarah Universitas Jember, dengan judul aslinya "Negara dan Masalah Keislaman, Studi Historis Perdebatan Rancangan Undang-Undang (RUU) Perkawinan 1973-1974." Skripsi yang ditulis tahun 1998.

<sup>2</sup> Penulis adalah alumni Jurusan Sejarah Fakultas Sastra Universitas Jember, sekarang sebagai staf pengajar di Prodi Ilmu Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Jember.

*Aturan di Persimpangan Jalan : Perdebatan Rancangan Undang-Undang (RUU) Perkawinan 1973-1994 (Tri Chandra Aprianto)*

Proses legalisasi di Indonesia --selama masa awal pemerintahan Orde Baru-- selalu berada pada dua titik kemungkinan. *Pertama*, mengikuti alur perubahan dan perkembangan sosio kultur serta mempertimbangkan faktor kesejarahan masyarakat, dan beriringan dengan jiwa jamannya. *Kedua*, adanya pola *social engineering*<sup>3</sup> yang ditandai dengan lahirnya produk legal yang bersifat *top down*. Terlebih lagi proses legalisasi yang dilakukan pemerintah menyangkut persoalan keyakinan kelompok mayoritas di Indonesia, yaitu Islam. Tarik menarik di antara dua kutub tersebut dalam perspektif Indonesia terjadi pada keinginan berlangsungnya transformasi hukum Islam menjadi hukum nasional dan penolakan hukum Islam di pihak lain.

Rancangan Undang-undang (RUU) Perkawinan 1973 yang “ditawarkan” oleh pihak eksekutif kepada legislatif merupakan gambaran terjadinya pertentangan dua kutub di atas. Pertentangan yang terjadi tidak hanya berlangsung sekitar urusan teknis norma yuridis, tapi sudah menyangkut persoalan politik. Berlangsung intrik politik, mobilisasi massa politik hingga konflik politik. Menurut Denny JA setidaknya ada dua persoalan yang melatarbelakangi munculnya persoalan legalisasi menjadi urusan politik. *Pertama*, penetapan legalisasi yang menyangkut hukum Islam menjadi rumit mengingat ia berada pada wilayah agama. Islam tampil tidak sekedar berisi ajakan moral spiritual yang bersifat personal subjektif. Islam sekaligus tampil dengan menawarkan satu sistem sosial yang impersonal objektif. Akan tetapi secara tidak sadar terjadi proses ideologisasi Islam yang tidak jarang pula membentuk wilayah formal agama dan memiliki kecenderungan yang absolut. Inilah yang kemudian membentuk pandangan “orang luar dan orang dalam”. Padahal legitimasi negara justru terletak pada pluralitas anggota masyarakatnya. Akibatnya untuk memperkuat legitimasi tersebut negara tidak jarang dengan terpaksa mereduksi tidak hanya sebatas legalitas hukum Islam, juga pranata sosialnya. *Kedua*, legalisasi Islam juga berada pada wilayah hubungan antar agama, sehingga formalisme agama yang satu dapat menjadi ancaman bagi agama lainnya. Oleh karena itu untuk

---

<sup>3</sup>Istilah *social engineering* atau rekayasa sosial ini dalam pembahasan transformasi masyarakat Indonesia masih dipersoalkan oleh para teoritis ilmu-ilmu sosial. Lihat Mely G Tan, “Pelapis Sosial: Siapa yang Mendapat Apa, Kapan dan Bagaimana”, dalam TB Simatumpang, *Saya Adalah Orang, yang Berhutang*, Samuel Perdede (Peny). (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1990), hlm. 193.

menjaga semangat dan komitmen terhadap pluralisme, sekali lagi hukum Islam harus direduksi sampai pada tingkat yang membuat agama lain merasa aman.<sup>4</sup>

Akan tetapi problem yang dihadapi masyarakat adalah gaya dan model kepemimpinan Orde Baru yang dalam melahirkan produk hukumnya lebih merujuk pada pola *socialengineering*. Berlangsung satu proses rekayasa sosial yang ujungnya membentuk ketaatan masyarakat dalam bernegara. Praktek ini tidak jarang melahirkan resistensi dari masyarakat. Ketegangan antara agama dengan negara yang muncul lebih menunjukkan pada adanya intensitas penjagaan konflik agama yang lebih menguntungkan pada kepentingan *status quo*.<sup>5</sup> Lalu pertanyaan dasarnya adalah mengapa RUU Perkawinan menjadi penting dan menjadi pilihan bagi “sarana” perdebatan oleh pemerintah Orde Baru ? Apa keuntungan bagi pemerintah ? Kelompok mana saja yang menentang terhadap “tawaran” eksekutif itu ? Lantas dimana posisi kelompok perempuan saat itu ?

Meskipun demikian untuk melihat posisi Islam, sebagai salah satu komponen terpenting bangsa Indonesia, dalam konteks hubungannya dengan negara akan sia-sia, apalagi tidak dilihat dari arah dan orientasi negara serta pandangan politiknya terhadap Islam sendiri. Terlebih lagi bagi regim pasca 1965, yang menggunakan istilah Orde Baru, sesungguhnya menurut Syamsuddin Haris mengandung bias politik ganda. *Pertama*, mengasumsikan Orde Lama sebagai masa lalu yang buruk<sup>6</sup> dan Orde Baru mengandaikan dirinya lebih baik dari yang sebelumnya. *Kedua*, istilah tersebut bersifat a-historis, karena pemakaian istilah itu hanya sebatas identifikasi atas suatu periode kekuasaan politik.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Denny JA, “Legislasi Hukum Islam dan Integrasi Nasional”, dalam *Pesantren*, No. 2/vol. VII/1990.

<sup>5</sup> Praktek politik yang dijalankan oleh pemerintah ORBA menggunakan isu pertentangan Suku, Ras, Agama dan Antar Golongan atau lebih dikenal SARA. Sebagai isu ia selalu dikaitkan dengan masalah stabilitas politik dan dianggap dapat mengganggu jalannya program pembangunan nasional. Alasan inilah yang digunakan oleh regim politik Orba untuk mengendalikan dinamika yang hidup di masyarakat. Sehingga lebih merupakan strategi politik dari pemerintah ORBA, karena sangat efektif untuk meredam setiap munculnya gejala di masyarakat.

<sup>6</sup> Cara pandang semacam ini dapat dibaca pada bahan-bahan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4) terbitan pemerintah.

<sup>7</sup> Lihat Syamsuddin Haris, *PPP dan Politik Orde Baru*, (Jakarta: PT Gramedia Widiasarana, 1991, terutama Bab II.

## **2 Kebutuhan Legalisasi Hukum Perkawinan**

RUU Perkawinan yang “ditawarkan” oleh pihak eksekutif kepada pihak legislatif pada tanggal 31 Juli 1973, berhasil menarik perhatian masyarakat luas terutama kekuatan politik umat Islam. Munculnya kontroversi RUU Perkawinan bertitik tolak dari materi yang disampaikan banyak masalah yang secara diametral bertentangan dengan akidah Islam. Secara otomatis kehadiran draf UU tersebut mampu memancing reaksi dan emosi masyarakat Islam. Selain mendapat beban “klaim” merusak akidah Islam, juga dianggap melukai secara psikologis umat Islam sebagai mayoritas bangsa Indonesia. Sehingga menurut Abdurrahman Wahid isu UU Perkawinan tersebut mampu menyatukan persepsi seluruh kelompok politik Islam dari berbagai aktifitas guna mengembangkan kesamaan sikap untuk melakukan *bargaining position* dengan negara, untuk memperoleh hasil akhir yang minimal dapat diterima sebagai konsensus yang tidak merugikan umat Islam.<sup>8</sup>

Menurut hasil penelitian dari IAIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta terdapat 14 pasal dalam RUU tersebut yang berposisi diametral dengan akidah Islam.<sup>9</sup> Hal ini berbeda dengan temuan Dewan Pimpinan Pusat Partai Persatuan Pembangunan (DPP PPP) yang berpegang pada keputusan Majelis Syuro yang menemukan 21 pasal dalam RUU tersebut tidak sesuai dengan akidah Islam. Perbedaan antara Pemerintah dan Fraksi PPP menurut Imam Suhadi, fraksinya menginginkan diferensiasi, sedangkan pemerintah menginginkan unifikasi. Sedangkan menurut hasil investigasi dari wartawan *TEMPO*, Paling kurang terdapat sembilan titik api yang terdapat dalam RUU Perkawinan yang telah diajukan pemerintah, yang diantaranya adalah persoalan kawin campur, pernikahan usia dini, poligami, talak-talikh, batasan usia perkawinan dan persoalan pembagian harta benda pada saat terjadi perceraian.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup>Abdurrahman Wahid, *Islam Demokrasi Atas Bawah, Polemik Strategi Perjuangan Umat Model Gus Dur dan Amien Rais*, Arif Afandi (Peny.) (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1996), hlm. 111.

<sup>9</sup>Harian *KAMI*, Jakarta 29 Agustus 1973, hlm. 1.

<sup>10</sup>Lihat *Tempo*, 13 Oktober 1973, hlm. 6.

Kebutuhan pemerintah akan lahirnya RUU Perkawinan tersebut sebagai upaya pembirokratisasian kehidupan umat beragama. Pasal 2 ayat 1 dari RUU Perkawinan 1973 yang intinya menyebutkan bahwa sahnya perkawinan semata-mata apabila dilakukan dihadapan seorang pencatat perkawinan. Keyakinan umat Islam, sahnya perkawinan dilakukan menurut keyakinan agama, seperti ijab kabul yang dilakukan oleh wali nikah dan dijadikan masalah, karena bukan sebagai syarat utama dari sahnya suatu perkawinan. Akan tetapi bila pasal tersebut diterima maka perkawinan bisa dilakukan hanya lewat pencatatan sipil belaka, yang bagi hukum agama tidak sah,<sup>11</sup> tanpa melalui proses hukum agama terlebih dahulu.

Birokratisasi merupakan muara yang ingin dituju oleh pemerintah Orde Baru. Menurut Mohtar Mas'ood ada tiga alasan yang ingin dikembangkan oleh Pemerintahan Orde Baru, *Pertama*, mengalihkan wewenang pemerintah ke tingkat birokrasi yang lebih tinggi, yaitu pemusatan proses kebijakan pemerintah. *Kedua*, membuat birokrasi agar efektif dan tanggap pada pemerintah pimpinan pusat. *Ketiga*, memperluas wewenang pemerintah baru dan mengkonsolidasikan pengendalian atas keberadaan daerah-daerah.<sup>12</sup>

Dua permasalahan diatas itu yang menyebabkan ditentangnya secara keras produk kebijakan mengenai perkawinan. Selain itu, Fraksi Persatuan Pembangunan adalah partai politik yang mempresentasikan kelompok Islam. Fraksi ini menolak RUU Nasional tersebut. Ny. Asnah Syahroni sebagai wakil dalam fraksi tersebut menginginkan UU Pokok Perkawinan yang senafas dengan akidah Islam. Bahkan Ir. Sanusi, seorang anggota fraksi Persatuan Pembangunan lainnya memberikan analogi dengan masakan gulai kambing yang dicampur dengan daging babi, sehingga tidak dapat dipermak lagi, kecuali menyiapkan masakan baru.

Pada pasal 13 RUU Perkawinan ayat 2 berbunyi, “Bila pertunangan itu mengakibatkan kehamilan, maka pihak pria harus kawin dengan wanita itu (menikahi), jika disetujui oleh pihak wanita. Untuk ayat 3, “Dalam hal pertunangan dibatalkan, maka pihak yang bersalah dapat mewajibkan memikul akibatnya, apabila

---

<sup>11</sup> Heru Cahyono, *Pangkobkamtib Jendral Soemitro dan Peristiwa 15 Januari 1974*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1998), hlm. 40.

<sup>12</sup> Mohtar Mas'ood, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1967-1971*, (Jakarta: LP3ES, 1989) hlm. 150.

*Aturan di Persimpangan Jalan : Perdebatan Rancangan Undang-Undang (RUU) Perkawinan 1973-1994 (Tri Chandra Aprianto)*

ada pemberian tanda pengikat dan/atau pengeluaran untuk perkawinan.” Bagi umat Islam pasal ini selain melembagakan pertunangan dan memberi status hukumnya, juga dianggap melegalsasikan hubungan di luar nikah

Pasal-pasal semacam itulah yang memunculkan reaksi politik, baik yang terorganisir maupun yang kondisional tidak saja datang dari kalangan FPP, yang merupakan muara dari partai politik Islam. Akan tetapi keberatan juga datang dari Fraksi Karya Pembangunan dan Golongan ABRI, tentunya yang beragama Islam. Kedua lembaga tersebut merupakan bagian dari kekuasaan yang sedang berlangsung. Bagaimanapun juga kedua lembaga “koorporatis” negara tersebut dalam memandang persoalan itu akan berkata *tego larane ora tego patine*. Terlebih persoalannya menyangkut akidah Islam yang nota bene bersifat keyakinan individu.

Gelombang demonstrasi datang silih berganti mendatangi gedung Parleme puncaknya pada tanggal 27 September 1973 pemerintah yang diwakili oleh Mentri Agama, H Mukti Ali dan Menteri Kehakimana Oemar Seno Adjie, akan menyampaikan jawaban pemerintah mengenai RUU Perkawinan. Gedung DPR-RI penuh sesak oleh orang-orang yang berkompeten dengan persoalan legalisasi UU Perkawinan. Pidato Menteri Agama yang mewakili Pemerintah mendapat reaksi keras dengan teriakan ketidaksetujuan, sehingga tidak dapat melanjutkan pidatonya. Generasi muda Islam dengan meneriakkan yel-yel (*Allahu Akbar*) memasuki ruangan sidang DPR-RI dan menduduki kursi-kursi dan meja-meja ruangan sidang. Situasi kacau itu mampu menghentikan sidang yang sedang berlangsung.

Pimpinan sidang Domopranoto menskors sidang dan mengajak Menteri Agama dan Menteri Kehakiman untuk meninggalkan suang sidang KH Idham Chalid berusaha menenangkan situasi dengan mengambil inisiatif tampil berdialog dengan para demonstran. Akan tetapi para demonstran tetap bersikukuh untuk tetap mempertahankan sikapnya akan penolakan terhadap RUU Perkawinan 1973. Mereka tidak mau kompromi dengan jawaban diplomasi KH Idham Chalid, sehingga suasana menjadi semakin kacau. Situasi baru dapat “diatasi” oleh satu Pleton KKO dan lima

panser.<sup>13</sup> Cara mengatasi masalah dengan pendekatan kekerasan yang disertai penangkapan sejumlah aktifis tampaknya efektif untuk menghalau setiap adanya demonstrasi.

Tindakan aparat atas penangkapan sejumlah aktifis, berkelanjutan dengan tuntutan pembebasan para aktifis. Mereka yang tergabung dalam Badan Kontak Pelajar Islam (BKPI), Gerakan Mahasiswa Islam Indonesia (GMII) dan Organisasi-organisasi dan Lembaga Pendidikan Islam (OLPI) mendatangi kantor Komdak Metro Jaya untuk mengetahui keberadaan para aktifis yang ditahan. Menurut catatan mereka ada sepuluh orang aktifis yang ditahan dalam instansi tersebut. Empat aktifis di antaranya Hasbullah, Nora Marabasabessy, Tasrif dan Sjahrul Munir ditangkap langsung pada saat kejadian. Selain itu lima orang dicituk dari kediamannya, yaitu Salam, Isep Prijatna, Mahmud, Parjo dan Tarzaman. Seorang lagi Yunani (ketua PII) dicituk belakangan.<sup>14</sup> Kesemuanya ditangkap sebagai akibat dari kegiatan di Gedung DPR-RI 27 September 1973.

Mengingat substansi persoalan yang diperjuangkan oleh generasi muda Islam, Jusuf Hasyim mengecam adanya penangkapan dan meminta para aktifis dibebaskan. Bahkan ia mau menjadi jaminan untuk keluarnya aktifis tersebut. Situasi yang penuh konflik pro-kontra, banyak pakar yang mencoba menawarkan alternative pemikirannya.

Dua minggu sebelum peristiwa 27 September 1973, adalah Mahbub Junaidi, intelektual NU yang juga anggota DPR-RI FPP mengusulkan beberapa alternatif. *Pertama*, ada gelagat lewat indicator sosial yang dimilikinya, sesudah (monitoring) seperlunya pemerintah bisa menarik kembali RUU-nya, asal belum sampai pembicaraan tingkat IV (pleno penghabisan). *Kedua*, DPR bergegas-gegas dengan kemampuan yang ada padanya bikin RUU usul inisiatif tandingan. *Ketiga*, bikin amandemen. *Keempat*, adu suara lewat stem-steman. *Kelima*, minta para anggota DPR berhenti.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Amak FZ, *Proses Undang-undang Perkawinan*, (Bandung: Al Maarif, 1976), Hal. 70-72.

<sup>14</sup> *Tempo*, 13 Oktober 1973, hal 6

<sup>15</sup> Mahbub Junaidi, "Adu Suara Lewat Stem-steman", artikel *Tempo* 8 September 1973.

*Aturan di Persimpangan Jalan : Perdebatan Rancangan Undang-Undang (RUU) Perkawinan 1973-1994 (Tri Chandra Aprianto)*

Konflik yang terjadi sebagai akibat RUU Perkawinan, dianggap Jusuf Wibisono, merupakan keteledoran Departemen Agama. Baginya Departemen Agama tidak nampak serius dalam memberikan prioritas dalam persoalan perkawinan. Meskipun dalam kesehariannya Depag menghadapi persoalan tersebut. Mengingat pentingnya RUU Perkawinan tidak saja untuk umat Islam, tapi juga untuk berlangsungnya pembaharuan *fiqh* dari dalam.<sup>16</sup>

Sejak awal Kongres Perempuan Pertama di Yogyakarta 22-25 Desember 1928 tuntutan yang menjadi polemik adalah sekitar situs hukum perkawinan, yang menekankan persoalan poligami. Di lingkungan Islam ada banyak pandangan mengenai hak poligami, termasuk yang tidak mengakui, bahkan sekarang persoalan ini masih menjadi polemik.

Seperti yang disebutkan dalam Al-Qur'an Surat IV: 3, "Jika kamu takut, bahwa kamu tak akan berlaku adil tentang perempuan yatim, maka kawinlah olehmu wanita-wanita yang baik bagimu, dua, tiga atau empat orang. Tetapi jika kamu takut bahwa tidak akan berlaku adil, maka kawinilah seorang saja..". Dari ayat ini dapat ditarik kesimpulan, *pertama*, diperbolehkan poligami bagi seorang suami dengan persyaratan yang sangat ketat antara lain sanggup menegakkan keadilan (bersikap adil) terhadap para istri. *Kedua*, mengingat persyaratan yang sangat ketat, sehingga prinsip monogami adalah sesungguhnya kehendak Al-Qur'an.<sup>17</sup>

Selain itu bagi gerakan perempuan yang tidak kalah pentingnya adalah persoalan mengenai perkawinan dini. Seperti kaum laki-laki, gerakan perempuan juga merupakan gerakan dari kaum terpelajar yang berlatar belakang pendidikan barat. Pada saat mereka pulang ke tanah air mencoba mensosialisasikan pikiran tersebut lewat sekolah-sekolah ataupun taman-taman pendidikan yang diselenggarakan oleh para tokoh pergerakan saat itu. Sebagai propagandisnya adalah

---

<sup>16</sup> *Tempo*, 8 September 1973, hlm. 9.

<sup>17</sup> Banyak sekali sesungguhnya Tafsir yang mengajarkan demikian, yang antara lain lihat Mahmud Yunus, *Tafsir Qur'an Karim*, (TT) hlm. 105.



Moegaroemah dan Siti Soendari, yang menekankan pentingnya mencegah perkawinan usia dini, mengingat efek kesehatan yang dapat timbul.<sup>18</sup>

Pada dasarnya kelompok Islam dalam memandang persoalan perkawinan dini bukan menjadi persoalan, sepanjang proses pernikahannya sesuai dengan Syariah Islam. Akan tetapi bila dikaitkan dengan Islam sebagai keyakinan yang membawa kemaslahatan (yang salah satunya adalah berhubungan dengan kesehatan) maka perkawinan usia dini seharusnya juga menjadi pertimbangan.

Kedua persoalan diatas tetap menjadi agenda utama gerakan kaum perempuan dalam pembicaraan menjelang lahirnya RUU Perkawinan 1973. Para tokoh Korp Wanita Indonesia (KOWANI) berinisiatif mengadakan *hearing* dengan pimpinan DPR tanggal 19 dan 24 Februari 1973. Ada beberapa butir konsensus yang dicapai dalam *hearing* itu. *Pertama*, adanya kesepakatan dari calon suami istri untuk mencegah kawin paksa. *Kedua*, adanya kesepakatan usia minimum untuk, pihak laki-laki 21 tahun, dengan alasan kesiapan lelaki mandiri. Sedangkan pihak perempuan diterapkan usia minimal 18 tahun. *Ketiga*, azas perkawinan monogami dengan pengecualian yang ketat. *Keempat*, adanya persamaan hak dalam mengajukan perceraian. *Kelima*, adanya pembagian harta benda secara adil pada perceraian.<sup>19</sup>

### **3 Dari Wacana ke Politik**

Persoalan perempuan dalam Islam merupakan salah satu isu yang hangat untuk dibicarakan, khususnya dalam konteks politik Islam. Banyak ayat-ayat Al-Qur'an yang menantang perdebatan publik mengenai soal perempuan, seperti ayat kepemimpinan perempuan dalam Islam, soal harta warisan yang bagiannya wanita lebih sedikit begitu pula persoalan poligami. Banyak tafsir yang berkembang di sekitar wilayah tersebut. Terlebih lagi bila persoalan tersebut berkembang menjadi persoalan politik untuk kekuasaan. Tak hayal lagi ia dapat berfungsi untuk meneguhkan kekuasaan.

---

<sup>18</sup> Susan Blackburn and Sharon Bessel, *Marriageable Age: Political Debates Early Marriage in Twentieth-Century Indonesia*, dalam Seep Indonesia No 63 April 1997, Cornell University, hlm. 116.

<sup>19</sup> Maria Ulfiah Soebadio, *Perjuangan Untuk Mencapai Undang-Undang Perkawinan (Suatu Pengalaman)*, (Jakarta: Yayasan Idayu, 1981), hlm. 17.

*Aturan di Persimpangan Jalan : Perdebatan Rancangan Undang-Undang (RUU) Perkawinan 1973-1994 (Tri Chandra Aprianto)*

Sebagai isu yang sensitif bagi umat Islam oleh pemerintah Orde Baru dijadikan sarana konsolidasi guna memperteguh statusnya. Orde Baru memanipulasi informasi mengenai perjuangan perempuan kepada umat Islam. Setelah melakukan berbagai cara untuk memenangkan Pemilu 1971 lewat ‘partainya’ Golkar, inilah yang dijadikan basis kekuatan pendukung dalam rangka menghadapi lawan-lawan politiknya. Tahapan berikutnya adalah penyiapan seperangkat aturan yang dapat mengurangi kekuatan politik yang hidup dimasyarakat. Pada akhirnya terjadi kondisi yang objektif bagi pemerintah untuk melakukan fusi atau penyatuan kekuatan politik ke dalam dua partai besar.

Sementara itu, meskipun merupakan salah satu pendukung utama kelahiran Orde Baru kekuatan Islam mulai meragukan tampilnya Jendral Soeharto dalam tampuk pimpinan. Kekecewaan kelompok modernis berawal tidak direhabilitasinya kekuatan modernis, karena masa sebelumnya dianggap sebagai partai terlarang.<sup>20</sup> Begitu pula pada saat naiknya Mohammad Roem menjadi ketua Parmusi. Pemerintah Orde Baru lebih merestui Lukman Harun dan Djarnawi Hadikusumo sebagai ketua Parmasi.

Sedangkan dari kalangan tradisionalis (NU) melihat adanya gelagat dominasi pemerintah dalam kehidupan politik yang berlebihan, berbalik arah menjadi semacam “oposisi” terhadap pemerintah yang baru itu. Pada Pemilu 1971 NU menjadi penantang utama partai pemerintah, Golkar. Mereka secara terang-terangan menolak kepemimpinan Jenderal Soeharto. Oleh sebab itu, pada masa sebelum pemilu banyak tokoh NU yang ditahan dan dilarang berbicara di depan umum. Berbagai isu mengenai monoloyalitas, pengangkatan sejumlah 100 anggota ABRI oleh Presiden untuk menduduki kursi DPR dan isu seputar kebijakan ekonomi menjadi sorotan kritik NU terhadap pemerintah.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup>Tindakan warga Bulan Bintang itu menurut Syamsuddin Haris yang mengintroduksi Daniel S. Lev, menunjukkan sikap kealpaan para aktivis Masyumi. Mereka alpa pengganti regim Soekarno adalah Angkatan Darat, yang pernah melakukan penangkapan terhadap elit Masyumi yang dianggap terlibat dalam pemberontakan PRRI/Permesta.

<sup>21</sup> Lihat M. Imam Azis, “Tafsir Aswaja Kyai Ahmad Sidiq 1971-1984”, *Skripsi IAIN Sunan Kalijaga Fakultas Adab Jurusan Sejarah*, 1993.

*Setting* politik yang semacam itulah, sehingga sebelum RUU perkawinan ditindaklanjuti oleh legislatif untuk dibahas, sudah ramai direspon secara politis oleh masyarakat, mulai dari yang moderat sampai yang paling radikal. Respon moderat ditunjukkan oleh Majelis Ulama Indonesia Daerah Istimewa Aceh, yang menyampaikan surat kepada Presiden dan Ketua DPR-RI untuk pengunduran pembicaraan RUU Perkawinan. Surat yang ditandatangani 26 Ulama, yang antara lain memuat nama Tgk. H. Abdullah Ujong Rimba (Ketua Majelis Ulama Golkar dan merupakan sesepuh daerah yang besar pengaruhnya setelah Tgk. Daud Beureuh) dan A Hasjmy (Wakil Ketua Majelis Ulama, bekas Gubernur dan Dekan Fakultas Dakwah IAIN Ar. Raniri). Mereka berharap dapat membicarakan pasal-pasal yang berentangan dengan Islam dibicarakan lebih leluasa.

Sementara respon politis secara radikal seperti dilontarkan oleh M. Jusuf Hasyim seorang anggota DPR-RI dan FPP menyatakan bahwa RUU Perkawinan bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945. Lebih jauh lagi ia menganggap RUU itu melindungi minoritas dan menafikan mayoritas.<sup>22</sup> Hal senada juga dilontarkan oleh Hamka yang mengatakan ada golongan lain memaksakan kaum muslimin sebagai golongan mayoritas di negeri ini, meninggalkan syariat agamanya. Lebih lanjut lagi ia mengeluarkan fatwa selain haram hukumnya bagi umat Islam untuk menikah diluar cara Islam, bila hal itu dilanggar maka kafirlah hukumnya.<sup>23</sup>

Respon yang begitu radikal yang menganggap adanya kelompok minoritas bukan tidak tanpa landasan. Penggodokan RUU Perkawinan 1973 oleh Pemerintah dipercayakan kepada CSIS, lembaga yang mayoritas beragama Katolik. Lembaga tersebut pada banyak mempengaruhi kebijakan politik Orde Baru pada awal pemerintahannya. Di lain pihak berkembang isu kristenisasi dimasyarakat lapisan bawah. Isu perpindahan agama itu menghantui umat Islam sejak awal 1970-an.<sup>24</sup> Sehingga tidak dapat disalahkan bila masyarakat lebih jauh menilai bahwa kebijakan pemerintah itu atas pengaruh kelompok tertentu yang ingin memojokkan Islam.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Harian *ABADI*, 20 Agustus 1973.

<sup>23</sup> Amak FZ. *Op. cit.*, hlm. 17.

<sup>24</sup> Deliar Noer, *Ideologi, Politik dan Pembangunan*, (Jakarta: Yayasan Perkidmatan, 1983), hlm. 78-79.

<sup>25</sup> Heru Cahyono, *loc. cit.*, hlm. 40

*Aturan di Persimpangan Jalan : Perdebatan Rancangan Undang-Undang (RUU) Perkawinan 1973-1994 (Tri Chandra Aprianto)*

Sementara itu DPP-PPP sebagai partai Islam mengeluarkan pernyataan resmi sebagai respon terhadap RUU Perkawinan. Ada empat hal yang menjadi tuntutan DPP-PPP kepada Pemerintah. *Pertama*, menolak RUU Perkawinan yang diajukan Pemerintah pada DPR-RI. *Kedua*, menuntut kepada pemerintah untuk mencabut kembali RUU Perkawinan tersebut enggan menggantikan dengan RUU yang tidak bertentangan dengan agama Islam. *Ketiga*, menyerukan kepada semua umat Islam di segala lapisan di seluruh instansi sipil maupun militer untuk tetap mempertahankan akidah dan identitas Islam dengan konsekuen. *Keempat*, menyerukan kepada seluruh umat Islam untuk memohon kekuatan lahir batin serta petunjuk Allah SWT antara lain dengan melakukan shalat tahajjud.<sup>26</sup> Kemudian disusul oleh wakil-wakil FPP mengajukan keberatannya kepada pemerintah akan RUU Perkawinan itu tanggal 17 dan 18 September 1973.

Tidak ketinggalan pula organisasi pemuda seperti PMII juga mengeluarkan pokok-pokok pikiran, pada prinsipnya kesatuan hukum tidak bisa diterapkan dalam bidang kehidupan keluarga. Secara prinsipil bertentangan dengan keyakinan warga negara. Sedangkan dari HMI lebih menekankan adanya unifikasi dan diferensiasi hukum perkawinan. Kebutuhan unifikasi guna mengatur syarat-syarat umum yang dapat diberlakukan atas setiap warga negara, sedang kebutuhan diferensiasi didasarkan atas pluralitas Bangsa Indonesia. Organisasi ekstra kampus non Islam seperti GMN, GMKI, PMKRI, GAMKI, GPM, dan GSNI pada tanggal 19 September 1973 mengeluarkan pernyataan yang intinya agar DPR dan Pemerintah dalam menyusun UU Perkawinan tetap berdasarkan pada Pancasila dan UUD 1945, khususnya mengenai sahnya perkawinan agar bersumber pada pasal 27 dan 29 UUD1945.

Respon yang bersifat untuk mempertimbangkan azas keadilan juga dilakukan oleh KOWANI. Organisasi perempuan yang dipimpin oleh Ibu A. Roebiono, S.H., Ibu Nani Soewondo, S.H., Ibu Sri Hanifah, S.H., Ibu Kartowijoyo dan Ny. Maria Ullfah Soebadio, S.H. mengirim pernyataan dan mendukung kepada Menteri Kehadikman dan menyambut gembira RUU Perkawinan yang disampaikan

---

<sup>26</sup> Kutipan surat pernyataan yang dikeluarkan DPP-PPP tanggal 2 September 1973.

pemerintah kepada DPR. Dukungan tersebut didasarkan atas pertimbangan akan terbentuknya UU Perkawinan yang sesuai dengan pasal 27 UUD 1945, tentang jaminan persamaan hak dan kedudukan setiap warga negara di muka umum.

#### **4 Penyelesaian Konflik**

Sejak pecahnya peristiwa 27 September 1973, suasana konflik terus berkembang. Demonstrasi yang dilakukan generasi muda Islam terus bergelombang. Sehingga muncul pemikiran untuk menyelesaikan konflik RUU Perkawinan lewat dialog di luar gedung parlemen. Setidaknya ada enam kali pertemuan pertemuan di luar gedung parlemen. Pertemuan pertama di rumah Mintaredjo yang dihadiri oleh DPP PPP. Pertemuan kedua di sebuah rumah di daerah elit Menteng yang dihadiri Kepala Bakin Sutopo Yuwono, PP Muhammadiyah, Wakil Pangkoptib Laksamana Sudomo. Selanjutnya empat pertemuan terakhir dilakukan di rumah Menteri Agama yang dihadiri oleh keempat fraksi di DPR sambil berbuka puasa, sebelum memutuskan alternatif keempat dari pikiran Manbub Junaidi sebagai pilihan.

Pertemuan tersebut belum termasuk ramah tamah antara Majelis Syuro PPP dengan kepala negara di Istana Merdeka, sambil berbuka puasa bersama. Banyak pemuka agama Islam hadir dalam pertemuan tersebut. Pertemuan itu sendiri atas prakarsa Jendral Soemitro Pangkoptib, yang dihadiri M. Natsir, Dr. Rasjidi, Syafruddin Prawiranegara dan Mr. Kasman Singodimedjo. Begitu pula dengan dialog terakhir kali di rumah Menteri Agama H. Mukti Ali, yang dihadiri oleh semua pembicara Fraksi dalam pemandangan umum di DPR-RI ditambah anggota lainnya. Selain itu hadir pula Menteri Kehakiman yang didampingi Menteri Sekretaris Negara, Sudarmono.

Meskipun begitu FPP tetap menolak untuk melanjutkan Pembicaraan Tingkat III, yang merupakan rapat gabungan antara Komisi III dan IX bersama pemerintah yang dijadwalkan 8 Oktober 1973. Bagi FPP pidato jawaban pemerintah 27 September kurang memuaskan. Tindakan itu diperkuat oleh kesimpulan rapat DPP PPP di rumah Mintaredjo 4 Oktober 1973, untuk tetap bersikukuh menolak RUU tersebut.

***Aturan di Persimpangan Jalan : Perdebatan Rancangan Undang-Undang (RUU) Perkawinan 1973-1994 (Tri Chandra Aprianto)***

Upaya penyelesaian ketegangan terus dilakukan, salah satu upayanya yang menjadi kunci penyelesaian ketegangan adalah peranan KH. Bisri Sjansuri dan KH. Masjkur. Mereka menyerukan agar masalah keagamaan itu harus dibersihkan dari persoalan politik praktis, dalam arti pemecahannya dibutuhkan keseriusan karena menyangkut masyarakat luas. Alternatif pemecahan itulah yang kemudian diajukan kepada presiden. Presiden sendiri menyerahkan bagaimana baiknya kepada kedua kyai tersebut.<sup>27</sup>

Akan tetapi Presiden Soeharto tidak begitu saja menyerahkan persoalan penyelesaian kepada kedua kyai NU itu. Ia memerintahkan Pangkoptantib untuk mengikuti perkembangan selanjutnya. Pembahasan berikutnya pasal-pasal yang disetujui oleh pihak FABRI diparaf oleh wakil FABRI. Sedang yang disetujui oleh FTP diparaf oleh KH Masjkur. Kemudian hasil kesepakatan antara keduanya diserahkan kepada Presiden untuk disetujui.<sup>28</sup>

Untuk pembahasan di wilayah teknis KH Masjkur didampingi tiga orang anggota FPP, Ismail Hassan Meterium, Amin Iskandar dan Imam Suhadi. Sedang masalah yang berkisar pada wilayah politik dan agama ditangani oleh KH Masjkur sendiri. Kubu ABRI yang terlibat dalam penyelesaian ketegangan itu dipimpin oleh Amir Murtono. Ia didampingi oleh kalangan ABRI yang juga alumni IAIN seperti Sudirman, Jendral Polisi Sitjipto Yudodiharjo, Letkol AD Ali Hasyim Mabrok, Letkol AURI Komaruzzaman, Letkol AL Jauhari Nawawi dan Mayor AL Romli.<sup>29</sup>

Setelah itu dibentuklah panitia bersama antara Komisi III dan IX bersama pemerintah yang dikenal dengan Panitia Kerja RUU Perkawinan. Maka pada tanggal 6-15 Desember 1973 Pembicara Tingkat III dapat dilaksanakan. Meskipun berjalan alot, selain diiringi dengan demonstrasi dari Generasi Muda Islam Indonesia (GMII) dan Kesatuan Aksi Umat Islam (KAUI), juga karena keberatan dari 80 anggota Golkar yang beragama Katolik. Namun persoalan internitu dapat diselesaikan dengan

---

<sup>27</sup> Masksoem Mahfudz, *Kebangkitan Ulama dan Bangkitnya Ulama*, (Surabaya: Penerbit YAYASAN Kesatuan Ulama, 1982), hlm. 261.

<sup>28</sup> Lihat Mahrus Isyam, *Ulama dan Partai Politik, Upaya Mengatasi Krisis*, (Jakarta: Yayasan Perkhidmatan, 1984), hlm. 91.

<sup>29</sup> Amarak FZ, *op. cit.*, hlm. 78-80

cepat oleh Golkar. Sehingga hasil dari pembicara tingkat III dapat dibawa ke pleno pada tanggal 22 Desember 1973.

Setelah mendengarkan penyampaian pidato kata akhir dari seluruh Fraksi, berakhir pula sidang pleno mengenai pembahasan RUU Perkawinan No. 1/1974, yang disahkan pada tanggal 2 Januari 1974. Pada alur lain organisasi perempuan, sadar betul persoalan legalisasi masalah perkawinan sangat erat kaitannya dengan persoalan perempuan. Ternyata dalam dialog ekstra parlemen yang diakui keberadaannya oleh pemerintah tidak melibatkan kaum perempuan dalam merumuskan RUU Perkawinan yang baru. Padahal tuntutan kaum perempuan adalah adanya status hukum yang sama, sesuai dengan apa yang diamanatkan oleh pasal 27 UUD 1945.

Meskipun tidak dilibatkan dalam dialog tersebut, KOWANI tetap berusaha menyuarakan kepentingannya. Setelah kesepakatan antara kelompok ulama dengan ABRI terlampaui, organisasi perempuan yang diwakili oleh A. Roebiono, S.H., dan Maria Ullfah Soebadiono, S.H. mengunjungi KH Masjkur untuk membicarakan kemungkinan diadakannya suatu pengadilan untuk persoalan perkawinan, yaitu Pengadilan Negeri yang di dalamnya ada bagian urusan agama. Pada intinya usulan kelompok perempuan tersebut masih berkisar pada lahirnya undang-undang perkawinan yang berlaku nasional, sehingga diperlukan satu pengadilan.

Akan tetapi mengingat hasil yang dicapai dari dialog *ekstra parlemen*, maka KH Masjkur yang didampingi oleh Ibrahim Hasan Metareum, S.H. dan Aminuddin Azis tidak dapat meneruskan usulan dari kelompok wanita tersebut. Sehingga benar diakui situasi dan kondisi serta hasil dialog *ekstra parlemen* bagi kalangan perempuan Indonesia belum memuaskan, termasuk sesudah disahkan dalam UU Perkawinan No, 1/9/1974.

Meskipun demikian perjuangan kaum perempuan untuk memperjuangkan haknya tidak berhenti sampai disitu saja. Perjuangan kaum perempuan terus diupayakan lewat Wakil Ketua DPR, Sukamiskin, S.H. Mereka mengusulkan supaya batasan umur minimum untuk menikah dicantumkan secara tegas. Hal itu sesuai dengan hasil kensus pada *public hearing* dengan KOWANI dengan para pimpinan DPR pada tanggal 24 Februari 1973. Dalam hukum Islam tidak

*Aturan di Persimpangan Jalan : Perdebatan Rancangan Undang-Undang (RUU) Perkawinan 1973-1994 (Tri Chandra Aprianto)*

mencantumkan batasan usia dalam masalah perkawinan, tapi menggunakan batasan *baligh*.<sup>30</sup> Sehingga bisa saja seorang gadis dinikahkan oleh orang tuanya—sebagai walinya menikahkan sudah balig namun belum dewasa, dalam arti fisik maupun mental. Hal itu sangat terkait dengan persoalan kesehatan dan kehidupan sosial-ekonomi di masa mendatang bagi mempelai.

## **5 Simpulan Penutup**

Meskipun menurut Susan Blackburn dan Sharon Bessel, Orde Baru telah menciptakan sejarah dengan tercapainya legalisasi hukum perkawinan di Indonesia. Undang-undang tersebut memiliki proses pembahasan yang melelahkan. Masing-masing memiliki ankeleke

Hal itu sesuai dengan keinginan Orde Baru yakni menjadikan birokrasi sipil sebagai penggerak utama program pembangunan. Secara otomatis tanggung jawab administrasi terletak pada pencatatan birokrasi. Termasuk upaya kondifikasi hukum perkawinan merupakan kebutuhan untuk aturan birokrasi yang bernama catatan sipil.

## **DAFTAR ACUAN**

Aziz, M. Imam. “Tafsir Aswaja Kyiai Ahmad Sidiq 1971-1984”, *Skripsi*, IAIN Sunan Kalijaga Fakultas Adab Jurusan Sejarah, 1993.

Blackburn, Susan, and Sharon Bessel. “Marriageable Age: Political Debates Early Marriage in Twentieth-Century Indonesia”, dalam *Seep Indonesia* No 63 April 1997, Cornell University.

Cahyono, Heru. *Pangkobkamtib Jendral Soemitro dan Peristiwa 15 Januari 1974*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1998.

---

<sup>30</sup> Secara definisi baligh diartikan sudah dewasa, yang ditandai dengan mimpi bersetubuh sehingga keluar air mani bagi laki-laki, sedangkan bagi perempuan tandandanya ia menstruasi. Akan tetapitanda-tanda itumuncul sekitar rata-rata umur 10-12 tahun.



**Historia, Vol. 1, No. 1 – Juli 2018**

- FZ, Amak. *Proses Undang-undang Perkawinan*. Bandung: Al Maarif, 1976.
- Iryam, Mahrus. *Ulama dan Partai Politik, Upaya Mengatasi Krisis*. Jakarta: Yayasan Agustus 1973.
- JA, Denny. “Legislasi Hukum Islam dan Integrasi Nasional”, dalam *Pesantren*, No. 2/vol. VII/1990.
- Junaidi, Mahbub. “Adu Suara Lewat Stem-steman”, artikel *Tempo* 8 September 1973.
- Mahfudz, Maskoem. *Kebangkitan Ulama dan Bangkitnya Ulama*. Surabaya: Penerbit YAYASAN Kesatuan Ulama, 1982.
- Mas’oed, Mohtar. *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1967-1971*. Jakarta: LP3ES, 1989.
- Noer, Deliar. *Ideologi, Politik dan Pembangunan*. Jakarta: Yayasan Perkidmatan, 1983.
- Soebadio, Maria Ulfiah. *Perjuangan Untuk Mencapai Undang-Undang Perkawinan (Suatu Pengalaman)*. Jakarta: Yayasan Idayu, 1981.
- Haris, Syamsuddin. *PPP dan Politik Orde Baru*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana, 1991.
- Tan, Mely G, “Pelapis Sosial: Siapa yang Mendapat Apa, Kapan dan Bagaimana”, dalam TB Simatumpang, *Saya Adalah Orang, yang Berhutang*, Samuel Perdede (Peny). Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1990.
- Wahid, Abdurrahman. *Islam Demokrasi Atas Bawah, Polemik Strategi Perjuangan Umat Model Gus Dur dan Amien Rais*, Ariif Afandi (Peny.) Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1973.
- Yunus, Mahmud, *Tafsir Qur’an Karim*, (TT)
- Tempo*, 8 September 1973.
- Tempo*, 13 Oktober 1973.
- Harian *ABADI*, 20
- Keputusan PPP tanggal 2 September 1973.