



## PUTUSAN

Nomor 38/PUU-IX/2011

### DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

[1.2] Nama : Halimah Agustina binti Abdullah Kamil  
Pekerjaan : Ibu Rumah Tangga  
Alamat : Jalan Tanjung Nomor 23, Kelurahan Gondangdia,  
Kecamatan Menteng, Jakarta Pusat

Berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 14 Mei 2011 memberi kuasa kepada Chairunnisa Jafizham, S.H. dan Prof. Dr. HM. Laica Marzuki, S.H., keduanya adalah Advokat dan Konsultan Hukum yang beralamat di Jalan Garut Nomor 1-A Jakarta Pusat, baik sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama, bertindak sebagai kuasa hukum pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon**;

[1.3] Membaca permohonan dari Pemohon;  
Mendengar keterangan dari Pemohon;  
Mendengar dan membaca keterangan Pemerintah;  
Mendengar dan membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;  
Mendengar dan membaca keterangan tertulis ahli dari Pemohon;  
Memeriksa bukti-bukti yang diajukan oleh Pemohon;  
Membaca kesimpulan dari Dewan Perwakilan Rakyat;

## 2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa Pemohon mengajukan permohonan dengan surat permohonan bertanggal 30 Mei 2011 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 8 Juni

2011, berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 233/PAN.MK/2011 dan diregistrasi dengan Nomor 38/PUU-IX/2011 pada tanggal 20 Juni 2011 yang menguraikan hal-hal sebagai berikut:

#### **A. Kewenangan Mahkamah Konstitusi**

Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945) *juncto* Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU 24/2003), salah satu kewenangan Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar.

Bahwa permohonan ini diajukan kepada Mahkamah guna menguji penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (selanjutnya disebut UU 1/1974), sepanjang frasa "Antara suami dan isteri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran..." terhadap UUD 1945.

Oleh karena itu, Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus permohonan Pemohon.

#### **B. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon**

Pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia yang dirugikan hak konstitusionalnya, sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945, sehubungan dengan diberlakukannya Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f UU 1/1974, sepanjang frasa "Antara suami dan isteri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran...".

Pemohon adalah isteri dari lelaki, bernama Bambang Trihatmojo bin HM. Soeharto, dikawini olehnya pada hari Sabtu, tanggal 24 Oktober 1981, yang dicatatkan pada Kantor Urusan Agama Kecamatan Setiabudi, Jakarta Selatan. Sesuai dengan kutipan Akte Nikah Nomor 692/182/X/1981 tanggal 24 Oktober 1981.

Bahwa dari perkawinan Pemohon dengan lelaki Bambang Trihatmojo bin HM. Soeharto tersebut telah dikaruniai 3 (tiga) orang anak kandung, yakni:

1. Gendis Siti Hatmanti, perempuan, lahir di Jakarta, tanggal 26 September 1982;
2. Bambang Panji Adhikumoro, lelaki, lahir di Jakarta, tanggal 22 Juni 1986;
3. Bambang Aditya Trihatmanto, lelaki lahir di Jakarta, tanggal 23 Mei 1990.

Bahwa Pemohon dengan suaminya sebagai suami isteri telah memilih tempat kediaman bersama yang terakhir di Jalan Tanjung Nomor 23, Kelurahan Gondangdia, Kecamatan Menteng, Jakarta Pusat.

Bahwa awalnya kehidupan rumah tangga Pemohon dengan suaminya dirasakan cukup baik, serasi, dan harmonis, namun sejak tahun 2002 mulai timbul perselisihan dan pertengkaran, bermula di kala diketahui suami menjalin hubungan gelap (*backstreet*) dengan perempuan lain, bernama Mayangsari.

Suami Pemohon tidak lagi mengasihi Pemohon dan anak-anaknya. Di kala Pemohon menasihatinya, ia berperilaku kasar dan kejam, acapkali memukul Pemohon dan anak-anak. Pertengkaran dan perselisihan memang telah merasuki rumah tangga Pemohon tetapi penyebab pertengkaran adalah suami yang acapkali kalap dan lupa diri, bukan Pemohon yang sesungguhnya masih mencintai suami dan berupaya menyelamatkan rumah tangga.

Namun suami Pemohon, Bambang Trihatmodjo tidak lagi mengasihi Pemohon, tidak lagi memberi nafkah lahir dan batin, bahkan sejak tahun 2002 itu pula, ia meninggalkan tempat kediaman bersama di jalan Tanjung Nomor 23, Jakarta Pusat dan memilih hidup bersama dengan Mayangsari.

Pada tanggal 21 Mei 2007, suami Pemohon memasukkan gugatan cerai (talak) terhadap Pemohon di Pengadilan Agama Jakarta Pusat, dengan alasan di antara dirinya dan Pemohon "sering terjadi perselisihan dan pertengkaran", menyebabkan rumah tangga Pemohon dan dirinya tidak ada harapan akan hidup rukun lagi, justru gugatan cerai (talak) dibuat olehnya di kala sudah tinggal bersama dengan Mayangsari.

Pemohon, selaku isteri, berupaya menyelamatkan rumah tangganya, tidak mau bercerai namun selama proses perceraian (talak) yang berkepanjangan, badan pengadilan pada akhirnya memutuskan cerai (talak) perkawinan Bambang Trihatmodjo dengan Pemohon, dengan alasan antara Pemohon dan suaminya sering terjadi perselisihan dan pertengkaran, menyebabkan rumah tangga bersama tidak ada harapan akan hidup rukun lagi, sebagaimana dimaksud dalam Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f UU 1/1974.

Terdapat hubungan sebat akibat (*causal verband*) antara kerugian hak konstitusional Pemohon, berupa hak jaminan perlindungan, kepastian hukum, dan keadilan dengan ketentuan Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f UU 1/1974 yang dimohonkan pengujian dalam perkara ini.

### **C. Pokok Permohonan**

Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f UU 1/1974 yang dimohonkan pengujian Undang-Undang, berbunyi:

2. Alasan-alasan yang dapat dijadikan dasar untuk perceraian adalah:

a. ... dst;

f. Antara suami dan isteri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran...;

Ketentuan Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f UU 1/1974 dimaksud dipandang merugikan hak konstitusional Pemohon, sebagaimana dijamin konstitusi dalam:

Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 berbunyi: "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan sama di hadapan hukum", dan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi: "Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan".

Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f UU 1/1974 yang kelak dijabarkan pula dalam Pasal 116, huruf f Kompilasi Hukum Islam (selanjutnya disebut KHI), memuat salah satu alasan perceraian: "Antara suami dan isteri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran..." tanpa mengatur secara hukum normatif bahwa manakala terjadi perselisihan dan pertengkaran suami-isteri, niscaya dan bukan tidak mungkin terdapat *personae* penyebab timbulnya perselisihan dan pertengkaran rumah tangga. Kebanyakan pihak isteri dikorbankan dalam perselisihan dan pertengkaran rumah tangga, justru di kala suami merupakan *personae* penyebab perselisihan dan pertengkaran itu. Misalnya, suami menjalin hubungan gelap (*backstreet*) dengan perempuan lain, lalu meninggalkan tempat kediaman bersama. Perselisihan dan pertengkaran antara keduanya niscaya tidak terhindarkan tetapi "aturan hukum" tidak menjamin perlindungan, kepastian hukum, dan keadilan bagi isteri yang dikorbankan, yang kelak diputus cerai (talak) pula perkawinannya oleh badan pengadilan, dengan pertimbangan hukum: tidak ada harapan akan rukun lagi dalam rumah tangga (*onheerbare tweespalt*).

Dalam *Burgerlijk Wetboek* (= BW. Ned. India), tidak dicantumkan hal perselisihan dan pertengkaran suami – isteri yang terus menerus sebagai alasan perceraian. Pasal 209 BW. Ned. India (1848) menetapkan alasan-alasan perceraian:

1. zinah;
2. meninggalkan tempat kediaman bersama secara itikad buruk;
3. dijatuhi pidana penjara 5 tahun atau lebih, sesudah perkawinan;
4. pelukaan atau penganiayaan berat oleh yang satu terhadap yang lain, atau sebaliknya, yang bisa membahayakan jiwa atau mengakibatkan luka-luka yang berbahaya

Syariat Islam juga tidak memuat hal perselisihan dan pertengkaran suami - isteri sebagai alasan cerai (talak), kecuali:

1. Isteri berzina;
2. Isteri musyuz meskipun telah dinasihati berulang kali; atau
3. Isteri pemabuk, penjudi, atau melakukan kejahatan yang dapat mengganggu ketenteraman dan kerukunan rumah tangga (Mandani, 2011:29).

Islam melindungi dan menjamin kedudukan isteri. "Bergaulah dengan isterimu menurut patutnya, maka jika kamu benci kepadanya, janganlah bersegera menjatuhkan talaknya. Barangkali kamu membenci pada sesuatu perkara sedang Allah menjadikan kebajikan yang banyak di dalamnya (S. An — Nisa : 19.) Isteri tidak bisa diperlakukan sewenang-wenang oleh suaminya, termasuk jika ia tidak mau dicerai (talak) karena masih mengasahi keluarganya, terutama karena sebagai isteri dan ibu anak-anaknya, ia tidak bersalah. Isteri berhak atas rumah tangga yang sakinah dan mawaddah.

Setiap norma (aturan) hukum perkawinan dapat mengatur hal *onheerbare tweespalt*, seperti halnya *incasu* dalam batang tubuh Pasal 39 ayat (2) UU 1/1974 yang merumuskan "...antara suami isteri itu tidak akan dapat hidup sebagai suami isteri" tetapi tidak boleh disertai aturan norma hukum baru terhadap pasal Batang Tubuhnya, seperti termaktub *in casu* dalam Penjelasan Pasal 39 ayat (2), huruf f UU 1/1974 yang merumuskan frasa: "Antara suami dan isteri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran...", menyebabkan ketidakjelasan dari norma Batang Tubuh yang dijelaskan, sebagaimana tidak diperkenankan dalam *vide* Lampiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut dengan UU 10/2004). Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f UU 1/1974 tidak mengatur hal *personae* penyebab perselisihan dan pertengkaran suami isteri yang terus menerus. Kebanyakan pihak isteri dirugikan hak konstitusionalnya, misalnya dalam hal suami menjalin hubungan gelap (*backstreet*) dengan perempuan lain, seraya meninggalkan tempat kediaman bersama dan tinggal bersama kekasihnya.

Penjelasan Undang-Undang, lazim disebut *memorie van toelichting*, berada di luar kerangka Batang Tubuh, pada umumnya terdiri atas Penjelasan Umum dan Penjelasan pasal demi pasal. Undang-Undang (= batang tubuh), diundangkan (*afkondiging*) dalam Lembaran Negara, sedangkan penjelasan Undang-Undang dimuat dalam Tambahan Lembaran Negara. Tatkala terdapat ketidakjelasan atau pertentangan teks Batang Tubuh dengan Penjelasan maka teks Batang Tubuh menyampingkan penjelasan Undang-Undang.

Penduduk (*burgers*) hanya terikat pada Undang-Undang (*wet, Gezet*). Mereka tidak harus mengetahui semua penjelasan dan semua pembicaraan dan pembahasan tentang Undang-Undang dimaksud, mengutip *Rapport Wetgevingstechniek*, 1948.

Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f UU 1/1974 tidak hanya merugikan hak konstitusional Pemohon, berkenaan dengan hal jaminan perlindungan kepastian dan keadilan tetapi juga merugikan hak konstitusional kaum isteri di negeri ini, sebagaimana *in casu* termaktub dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945.

Berdasarkan seluruh uraian permohonan di atas, Pemohon memohon kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan memutus permohonan ini sebagai berikut:

1. Menerima dan mengabulkan permohonan untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f UU 1/1974, sepanjang frasa "Antara suami dan isteri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran..." bertentangan dengan UUD 1945;
3. Menyatakan Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f UU 1/1974, sepanjang frasa "Antara suami dan isteri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran..." tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
4. Memerintahkan pencabutan pengundangan Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f UU 1/1974, sepanjang frasa "Antara suami dan isteri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran..." dalam Tambahan Lembaran Negara dan memerintahkan pemuatan putusan atas permohonan ini dalam Lembaran Negara Republik Indonesia;

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, Pemohon mengajukan alat bukti surat/tulisan yang telah diberi tanda Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-7 sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Salinan Putusan Pengadilan Agama Jakarta Pusat Nomor 249/Pdt.G/2007/PAJP;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Salinan Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 48/Pdt.G/2008/PTA.JK;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Salinan Putusan Kasasi Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 184 K/AG/2009;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Salinan Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 67 PK/AG/2010;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Surat Nikah;

6. Bukti P-6 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk dan Kartu Keluarga;
7. Bukti P-7 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan;

Selain itu, Pemohon mengajukan 5 (lima) orang ahli yang menyampaikan keterangan di bawah sumpah dalam persidangan tanggal 10 Agustus 2011, tanggal 11 Oktober 2011, dan tanggal 25 Oktober 2011, yang mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

**1. Bismar Siregar, S.H.**

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 (selanjutnya disebut UU 19/1964) telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (selanjutnya disebut UU 14/1970), seharusnya lebih tegas, tidak seyogyanya sesudah merdeka melanjutkan hukum yang bercorak nasional. Karena di dalam hukum yang demikian itu kecuali melalui Undang-Undang, teringat adanya kepastian hukum bahwa jika telah ada Undang-Undang yang tidak boleh dirubah, disimpangi oleh siapapun juga. Walaupun UU 19/1964 telah diganti dengan UU 14/1970, menurut ahli tidak perlu tuntutan, walaupun sebenarnya menurut pihak yang berpijak pada kepastian hukum, ada ketentuan bahwa Pemerintah berhak untuk mencampuri jalannya peradilan jika peradilan itu untuk kepentingan penentuan terakhir menghambat atau mengalami hambatan. Namun, sampai sekarang dirasa belum ada sesuatu yang boleh dicampurtangani oleh Pemerintah, karena semua berjalan dengan baik berlandaskan sumpah "Demi Keadilan" dan jika ada yang kurang ialah masih tetap berlanjutnya bukan demi hukum, tetapi demi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Irah-irah demi kepastian hukum harus digantikan dengan demi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Bilamana ini memang dijadikan patokan, terasa dan terbayang di dalam diri manusia makna Ketuhanan Yang Maha Esa itu di dalam perhukuman.

Terdapat perbedaan pendapat di antara mereka yang masih tetap konservatif, mengikuti warisan hukum dahulu, di mana mereka mengutamakan kepastian hukum daripada keadilan hukum. Terkait irah-irah ini bukan semata-mata ada, tetapi berasal dari dasar UUD 1945 dan Pancasila, konon atas nama keadilan berdasarkan ketuhanan tercantum di dalam Pasal 29 ayat (1) UUD 1945, kemudian dikutip sebagai Pancasila. Tetapi Pancasila itu sampai sekarang belum

terwujud di dalam kenyataan. Oleh karena itu dikatakan revolusi hukum. Seharusnya yang ada sekarang ditiadakan dan yang tidak ada sekarang diadakan bila diperlukan. Itulah makna revolusi-revolusi tentang hukum. Setelah 66 tahun Undang-Undang ada ditengah kita, masiakah kita merasakan jiwa dan roh dari Ketuhanan Yang Maha Esa dalam putusan setiap hakim? Patut diakui bukan tidak diakui, kalau tidak diakui berarti sudah, titik, tamat, atau selesai, tapi jika belum maka putusan yang akan ditetapkan mempertimbangkan permohonan perceraian antara seorang bernama Bambang Tri Suharto. Kemudian ia menjatuhkan talak kepada Siti Halimah setelah sekian puluh tahun mereka membina kehidupan rumah tangga. Oleh karena itu timbul pertanyaan setelah permohonan kasasi Bambang diperiksa dan diadili oleh hakim Mahkamah Agung, menyatakan bahwa tindakan atau hubungan antara Bambang dan Halimah yaitu tidak sesuai dengan kerukunan, oleh karena itu Bambang berhak untuk menjatuhkan talak untuk perceraian. Makanya berbahagialah yang mendapat kemenangan, maka menangislah yang mendapat kekalahan walaupun demikian bertentangan dengan keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Namun itupun harus dikembalikan kepada kehendak Allah, dalam kehendak Allah itu maka harus pegang teguh, bertanya ada apa di balik musibah ini.

Terdapat pedoman dalam Surat An-Nisa ayat 58, "bila engkau menegakkan hukum, tegakkanlah dengan adil". Dan tanpa berlebihan dilampirkan juga kata pengantar dari Arswendo dalam buku Surat kepada Pemimpin yang merupakan kumpulan tulisan dari Ahli seperti dikutip sebagai berikut, "tapi juga bertanya kenapa kita hanya bisa iba dan membisu ketika air mata telah terkuras dan seolah berada dalam jalan buntu. Juga bertanya lebih jauh adakah rasa solidaritas atas nasib buruk itu sendiri telah terpuruk, karena kita telah kehilangan semangat berjabat tangan atau kehilangan cara untuk tersenyum?"

Ada beberapa kasus klasik yang dikaitkan yang tetap aktual relevansinya, bahkan hingga kini.

- Putusan hukuman mati bagi seorang yang memutilasi seorang insinyur yang menolongnya, memberi pekerjaan, dan menampung ketika orang itu diputus pekerjaannya. Korban dipotong, dicincang, dipisahkan, dimasukkan plastik, dan dibuang di tempat terpisah. Hukuman mati yang dijatuhkan Ahli mengundang polemik: apakah kita tidak mempunyai sikap Pancasila?



- Putusan hukuman berat bagi pemerkosa keluarga Acan. Ahli mengusulkan hukuman keji bagi pelaku pemerkosa dan bukan seperti yang tertulis dalam Undang-Undang yaitu 12 tahun. Hal itu karena pelaku merusak kehormatan, termasuk "barang", masa depan, kebahagiaan yang seharusnya juga diberi makna.
- Putusan hukuman bagi pengedar ganja – ketika Ahli bertugas di Medan, yang menjatuhkan hukuman 12 kali dari tuntutan jaksa yaitu tuntutan 10 bulan dan 15 bulan, namun akhirnya diputus dengan selama 10 tahun dan 15 tahun.
- Putusan sah perkawinan antara pemeluk agama Katolik yang tidak mencatatkan pada pemerintah atau catatan sipil. Pernikahan tersebut adalah sah, karena disahkan Pastor, dan Pastor menikahkan dalam nama Tuhan. Sehingga yang perlu ditata adalah prosedurnya.

Atau visi ke depan seolah mampu melihat apa yang akan terjadi pada tiga puluh tahun mendatang ketika kebejatan moral yang terbentuk dalam perkosaan bukan sekedar dikutuk oleh mulut melainkan juga harus ditaklukkan melalui hukuman. Semua itu dilakukan, tiga puluh tahun yang lalu, barangkali masih akan dipersoalkan pada tiga puluh tahun yang akan datang.

Jalan lurus yang dilangkahi dengan tetap lurus tanpa kompromi, tanpa membelok karena ada patok, adalah sangat sederhana. Ahli mengatakan, "Yang sederhana itu adalah percaya kepada Yang Di Atas. Kalau sudah percaya kepada Yang Di Atas, tidak ada lagi ketakutan dan kegelisahan untuk hari esok. Percaya kepada Dia, itulah yang membimbing saya". Hal tersebut merupakan sumber kekuatan "demi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa." Demi keadilan, bukan demi hukum, bukan demi konco, bukan demi suap, bukan demi jabatan.

Warna dasar yang sama itu teraba dalam surat-surat yang merupakan bisikan lembut sekaligus tegas. Ada ketulusan dalam surat-suratnya, ada kerendahan hati, ada keberanian untuk mengingatkan segala sesuatu tanpa diminta. Bahkan kalau diabaikan pun, tidak membuat sakit hati. Juga tidak membuat patah hati, masih akan dilakukan karena itulah yang terbaik, itulah tanggung jawab, yang tetap dilakukan tanpa jabatan, tanpa imbalan materi.

Ketika ada suatu acara kebudayaan, beliau memberi sambutan yang disambut dengan tepuk tangan meriah, karena mengawali dan mengakhiri bukan dengan salam secara Islami dan Kristiani saja, melainkan semuanya. Dengan fasih, dengan kalimat jernih, juga ketika mengutip ayat-ayat tanpa semangat

berlebih.

Keberanian juga keteguhan dalam menemukan Dia Yang Di Atas, sebagaimana Nabi Natan, dalam Kitab Perjanjian Lama. Natan adalah nabi yang sangat dekat dengan Raja Daud, berpengaruh besar, Natan pula yang memuji, mendorong, tapi sekaligus juga menegur ketika Daud bermain serong. Natan menganjurkan Daud membangun kenisah, tapi sekaligus menyuruhnya berhenti, karena itu tugas yang akan diselesaikan anaknya, Salomo. Natan pun perlu telinga raja-raja yang mampu mendengarnya. Begitu pula dengan Ahli (Bismar "Natan" Siregar).

Dicontohkan pula dengan mengutip riwayat khalifah Umar bin Abdul Aziz bahwa dia tidak mau naik kereta emas namun memilih berjalan kaki, menolak tinggal di istana agar dekat dengan rakyat, tetap ingin mendengar penderitaan rakyat, terlibat langsung dengan masalah keadilan yang tidak memihak mereka. Alasan dia melakukan karena takut akan Allah, karena akan ada pertanggung-jawaban yang harus diberikan nantinya.

Bagi Ahli kisah tersebut bukan sekedar kisah masa lalu belaka, melainkan juga pelita dan kekuatan dalam zaman ini atau kapan pun. Ketika godaan kemewahan atau aji mumpung, menjauhkan pemimpin dari rakyat yang mempercayainya.

Saat Ahli berujar, hendaknya yang mempunyai telinga mendengar. Sesungguhnya suara seperti ini sudah hilang atau samar atau tercemar. Saat Ahli menulis surat, sebaiknya teraba yang tersirat. Sesungguhnya ini sebuah hikmat, juga nasihat sendiri. Bahwa berkah-Nya tak pernah sia-sia, tak musnah percuma.

Berdasarkan Pancasila Tap MPR Nomor II/MPR/1993, "Asas Keimanan dan Ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, bahwa segala usaha dan kegiatan pembangunan nasional dijiwai, digerakan, dan dikendalikan oleh keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa sebagai nilai luhur yang menjadi landasan spiritual, moral dan etik dalam rangka pembangunan nasional sebagai pengalaman Pancasila (Asas Pembangunan Nasional Butir C).

"Rohaniah dan mental, yaitu keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa merupakan tenaga penggerak yang tidak ternilai harganya bagi pengisian aspirasi bangsa. Juga kepercayaan dan keyakinan bangsa atas kebenaran falsafah pancasila sebagai satu-satunya asas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, merupakan modal sikap mental yang dapat membawa

bangsa menuju cita-citanya”.

## 2. Marzuki Darusman, S.H.

Berdasarkan Penjelasan Pasal 39 ayat (2) UU 1/1974, untuk melakukan perceraian harus dipenuhi salah satu dari 8 (delapan) butir alasan, yaitu bila salah satu pihak melakukan/atau bila terjadi, secara intisari, hal-hal sebagai berikut:

- a. perbuatan tertentu (zina dan sebagainya),
- b. meninggalkan suami/istri,
- c. hukuman penjara,
- d. kekejaman/penganiayaan,
- e. cacat badan,
- f. perselisihan terus menerus,
- g. pelanggaran talak,
- h. beralih agama.

Orientasi pemikiran hukum Penjelasan Pasal 39 ayat (2) UU 1/1974 pada dasarnya mendudukkan pengertian tentang perkawinan lebih sebagai suatu bentuk hubungan yang bersifat kontraktual/perikatan daripada pengertian tentang perkawinan sebagai suatu lembaga/institusi.

Khusus tentang Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f UU 1/1974, yang menyatakan, "*Antara suami dan istri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga*" terdapat segi-segi yang bermasalah dalam kaitan dengan beberapa hak asasi manusia yang tercakup dalam 2 (dua) pasal UUD 1945 yaitu:

1. Pasal 28D ayat (1):
  - a. hak jaminan perlindungan
  - b. hak kepastian hukum
2. Pasal 28H ayat (2):
  - a. hak persamaan
  - b. hak keadilan.

Segi-segi bermasalah tersebut adalah sebagai berikut:

1. Masalah dalam kaitan dengan hak jaminan perlindungan

Rumusan Pasal 39 ayat (2) huruf f UU 1/1974 tidak menunjuk pada sebab-sebab sumber perselisihan/pertengkaran. Rumusan ini memungkinkan berbagai atau aneka sebab yang dapat di(salah)gunakan untuk mengakibatkan terjadinya pertengkaran sedemikian rupa sehingga "tidak ada

harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga”.

2. Masalah dalam kaitan dengan hak kepastian hukum

Timbulnya masalah ini bersumber langsung pada tidak terpenuhinya jaminan perlindungan sebagaimana yang diuraikan di atas. Tidak adanya jaminan perlindungan, mengakibatkan tiadanya hak kepastian hukum perlindungan bagi pihak yang menjadi korban dalam perkawinan. Hanya jika ada kejelasan jaminan perlindungan bagi pihak-pihak dalam perkawinan, maka hak kepastian hukum perlindungan bagi mereka dapat ditegakkan

3. Masalah dalam kaitan dengan persamaan

Rumusan Pasal 39 ayat (2) huruf f UU 1/1974 pada dasarnya memberi kedudukan formal yang sama antara suami dan istri, sebagai pihak-pihak dalam perkawinan. Akan tetapi, rumusan ini tidak memenuhi tuntutan syarat norma universal antara laki-laki dan perempuan dalam kenyataannya. Dalam realitas kehidupan masyarakat, pada umumnya kedudukan pihak perempuan cenderung lebih lemah dalam hubungan perkawinan. Ini berarti rumusan itu tidak memenuhi tuntutan hak persamaan sebagai hak asasi manusia yang konstitusional yang diatur dalam Pasal 28H ayat (2) UUD 1945.

4. Masalah dalam kaitan dengan hak keadilan

Timbulnya masalah tidak terpenuhinya pemenuhan hak asasi yang bertalian dengan hak keadilan, bersumber pada tidak terpenuhinya hak persamaan dalam Pasal 39 ayat (2) huruf f UU 1/1974 yang diuraikan di atas. Hak persamaan merupakan dasar rasional dan konstitutif bagi terwujudnya keadilan.

Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f UU 1/1974, berpotensi untuk disalahgunakan. Pada umumnya, perceraian yang menggunakan alasan seperti tertuang dalam Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f UU 1/1974 disebabkan oleh hal-hal yang secara fitri dapat memicu keadaan "antara suami dan istri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran".

Masalah yang mungkin timbul diantaranya terutama adalah akibat dari adanya perbuatan salah satu pihak (pada umumnya laki-laki) dalam hubungan dengan pihak ketiga yang tidak dapat diterima oleh pihak lainnya (pada umumnya pihak perempuan). Dalam praktek, keadaan inilah yang menyebabkan Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f UU 1/1974 ini membatasi perlindungan negara terhadap/

atas hak asasi warga negara. Jika negara tidak melakukan perlindungan terhadap warga negara sebagaimana yang diwajibkan oleh konstitusi, maka negara dapat dikatakan melanggar hak-hak asasi manusia.

### 3. Dr. Makarim Wibisono

Menurut ahli, ketentuan Penjelasan Pasal 39 ayat (2) UU 1/1974 yang mengemukakan alasan-alasan yang dapat dijadikan dasar untuk perceraian, huruf f, yang berbunyi "Antara suami dan isteri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran" bertentangan dengan konsep hak asasi manusia. Inti dari konsep hak asasi manusia adalah seperti mata uang logam. Di satu sisi, konsepnya bertumpu bahwa semua orang, begitu lahir dari rahim ibunya adalah sama, dan tidak ada bedanya. Di sisi lain oleh karena itu, konsepnya tidak membenarkan adanya diskriminasi dalam bentuk apapun baik karena etnik, ras, gender, pendidikan, kekayaan, warna kulit, agama, pekerjaan, dan kondisi fisik seseorang.

Konsep penjelasan Pasal 39 ayat (2) UU 1/1974 merugikan kaum perempuan dan isteri karena tidak memberikan keadilan baginya dan mencerminkan tidak adanya persamaan hak bagi kaum perempuan dan isteri dengan hak suami. Para suami dapat dengan mudah menceraikan isterinya dengan alasan terus menerus terjadi perselisihan (dan pertengkaran, karena ketentuan itu tidak meminta atau membutuhkan kejelasan mengenai siapa pemicunya atau apa yang menjadi *cause prima* nya. Ini adalah hal yang tidak adil. Siapapun kaum perempuan atau isteri yang membangun rumah tangga dengan dasar luhur bersumber dari rasa cinta dan kasih sayang, tidak akan dapat menerima jikalau suaminya selingkuh dan menjalin hubungan gelap dengan Wanita Idaman Lain (WIL). Jadi sumber perselisihan dan pertengkaran itu adalah karena adanya skandal dengan pihak ketiga. Apakah kaum perempuan dan isteri itu harus menerima pihak ketiga itu agar perselisihan dan pertengkaran tidak terjadi? Dalam hal ini kaum perempuan dan isteri tidak dilindungi sama sekali oleh ketentuan Pasal 39 ayat (2) UU 1/1974. Dengan demikian ketentuan tersebut tidak memberikan kepastian hukum kepada kaum perempuan dan isteri pada masa depan hubungan suami-isteri tersebut.

Sebaliknya, Konstitusi dengan jelas dan gamblang menjunjung prinsip-prinsip universal dan selaras dengan konsep hak asasi manusia. Pasal 28D ayat (1) dari UUD 1945 menyebutkan bahwa (1) setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama

di hadapan hukum." Dalam pasal 28H ayat (2) dari UUD 1945 bahkan menekankan *raison d'être* nya yaitu "...guna mencapai persamaan dan keadilan".

Dengan demikian telah terjadi perbenturan norma; di satu pihak Konstitusi dalam hal ini UUD 1945 menjunjung prinsip persamaan, keadilan, dan hak asasi manusia, dan di lain pihak penjelasan Pasal 39 ayat (2) UU 1/1974 mengadvokasi prinsip perbedaan hak antara suami dan isteri. Hal ini sangat bertentangan dengan kaidah hukum karena penjelasan dari suatu pasal dari Undang-Undang harus mencerminkan norma yang sama dengan pasal itu. Dan sifat dari penjelasan itu hanyalah *explanatory* bukan merupakan *introductory* dari norma baru.

Karena UUD 1945 adalah merupakan sumber hukum dari semua Undang-Undang di Indonesia maka sebaiknya hal ini diluruskan kembali. Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e adalah sangat memadai, mencukupi dan sudah sesuai dengan prinsip-prinsip persamaan, keadilan, dan hak asasi manusia.

#### **4. Prof. Dr. Musdah Mulia**

Islam diyakini sebagai agama yang membawa rahmat bagi alam semesta, (*rahmatan lil' alamin*) dan menjanjikan pembebasan bagi *mustadh'afin* (kelompok-kelompok yang mengalami marginalisasi di dalam masyarakat), termasuk di dalamnya adalah kaum perempuan. Karena itu, ajaran Islam sarat dengan nilai-nilai persamaan yang istilahnya *al-musawah*, nilai persaudaraan (*al-ikho'*) dan kebebasan (*al-hurriyah*). Sayangnya nilai-nilai luhur dan ideal tersebut tatkala berinteraksi dalam budaya manusia mengalami banyak sekali distorsi, seperti terbaca dalam berbagai tafsir agama, termasuk tafsir terkait dengan masalah perkawinan dan perceraian;

Islam sebagai agama menggariskan sejumlah aturan terkait relasi antarmanusia yang disebut dengan muamalah. Di dalamnya ada aturan-aturan khusus terkait relasi suami-istri dalam perkawinan yang disebut dengan *munakahat*. Dalam konteks muamalah, Islam menegaskan laki-laki dan perempuan sama-sama ciptaan Tuhan, keduanya berpotensi menjadi *khalifatul 'ardh*, sebaliknya keduanya pun berpotensi menjadi *fasadun fil 'ardh*. Keduanya dijanjikan pahala atas kebaikan yang mereka lakukan, tetapi juga hukuman dan dosa atas kejahatan dan kemungkaran yang mereka lakukan. Islam sungguh-sungguh mengakui ada perbedaan biologis antara laki dan perempuan. Akan

tetapi hak dan kewajiban mereka sebagai manusia dan sebagai hamba itu adalah sama, keduanya merupakan mitra sejajar yang setara, baik dalam kehidupan keluarga maupun dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;

Ajaran Islam mempunyai dua aspek penting, aspek vertikal dan aspek horizontal. Aspek vertikal menjelaskan kewajiban manusia kepada Tuhan yang disebut dengan *habluminallah*, sementara aspek horizontal mengatur hubungan di antara sesama manusia, itulah yang disebut dengan *habluminannas*. Begitu pentingnya aspek horizontal ini, sehingga Al-Quran dan hadis Nabi sarat dengan ajaran-ajarannya akomodatif terhadap nilai-nilai kemanusiaan, misalnya ajaran tentang pentingnya suami-istri berlaku arif dan bijaksana dalam kehidupan keluarga. Suami sebagai orang yang dititipi amanah oleh Allah harus dapat menjalankan amanah tersebut dengan sebaik-baiknya. Suami tidak boleh menceraikan istrinya secara semena-mena, apalagi dengan sengaja membuat ulah untuk dapat menimbulkan rasa ketidaknyamanan istri, sehingga timbul konflik dan percekocokan yang tak habis-habisnya. Keduanya (suami-istri) diharapkan dapat hidup rukun, saling mencintai, dan saling melengkapi selamanya, sebagai bagian dari ibadah kepada Allah SWT.

Al-Quran membahas isu perkawinan secara rinci dalam banyak ayat. Dalam penelitian Ahli, tidak kurang dari 104 ayat Al-Quran bicara tentang perkawinan, baik menggunakan kosakata *an-nikah* yang terulang 23 kali maupun menggunakan kata *az-zauj* yang berulang 80 kali. Untuk memahami hakikat perkawinan dalam Islam, itu harus mengurai dan mengkaji seluruh ayat terkait perkawinan dengan menggunakan metode tematik atau holistik sekaligus, lalu mencari benang merah yang menjadi inti sari dari seluruh penjelasan ayat-ayat tersebut. Kajian Ahli terhadap keseluruhan ayat perkawinan tersebut menyimpulkan paling tidak ada lima prinsip di dalam perkawinan.

1. Prinsip *mitsaqon gholidza*, sebuah komitmen yang sangat kuat bagi suami-istri;
2. Prinsip kedua adalah *mawaddah warahmah*, ada cinta dan kasih sayang di dalamnya;
3. Prinsip *musawah*, saling melengkapi dan melindungi;
4. Prinsip *muasyarah bil ma'ruf*, pergaulan yang sopan dan santun baik dalam relasi seksual maupun dalam relasi kemanusiaan;

## 5. Prinsip monogamy.

Al-Quran dalam banyak ayat, selalu menggambarkan ikatan perkawinan dengan ungkapan yang luar biasa baiknya yaitu *mitsaqon gholidza*, sebuah komitmen yang begitu kuat merupakan perjanjian suci di antara kedua pihak laki-laki dan perempuan yang setara dan diliputi cinta dan kasih sayang. Oleh karena itu, para pihak berkewajiban menjaga kesucian dan kelanggengan perjanjian tersebut. Islam pun sangat kuat mendorong suami-istri agar selalu menjaga komitmen perkawinan dan merawat cinta kasih agar perkawinan dapat langgeng selamanya. Akan tetapi, sering kali realitas dalam kehidupan nyata tidak seindah aturan normatif yang digariskan, itulah mengapa Islam membuka pintu bagi perceraian, walaupun dengan aturan yang amat sangat ketat.

Data-data historis mengungkapkan bahwa sebelum kedatangan Rasulullah SAW, perempuan itu tidak berhak menggugat talak, kecuali suami memberikan hak, itu pun sangat jarang. Lalu dengan kedatangan Islam, terjadilah perubahan yang sangat-sangat radikal. Islam membatasi hak talak suami seperti yang terjadi pada masa jahiliah. Selanjutnya memberikan hak kepada istri untuk menggugat talak berdasarkan pertimbangan logis sesuai ajaran agama. Islam menjamin hak khuluk bagi istri yang nilainya sama dengan hak talak suami, bahkan Islam mengubah posisi istri dari objek yang tak berdaya menjadi subjek memiliki kekuatan;

Pada zaman arab jahiliah suami menjatuhkan talak dianggap hal biasa dan sangat umum dilakukan, suami mempunyai hak talak tanpa batas dan dilakukan secara semena-mena. Perilaku jahiliah menyebabkan tidak ada rasa kemanusiaan dan tidak ada keadilan bagi suami dalam memperlakukan istri karena istri hanyalah objek seks. Kondisi jahiliah inilah yang diubah oleh Nabi secara radikal, Nabi memproklamirkan bahwa tindakan paling menyenangkan Allah adalah memerdekakan budak, sebaliknya talak merupakan tindakan yang paling dibenci Allah. Walau demikian mustahil menghapuskan kebiasaan Arab Jahiliyah tersebut sekaligus. Oleh karenanya, Nabi mengizinkan adanya talak, dengan catatan semua usaha untuk rujuk, itu tidak mungkin lagi dilakukan;

Reformasi Islam dalam perceraian adalah memberikan hak gugat cerai bagi istri, meski mempertahankan hak talak di tangan suami, tetapi dia tidak boleh menggunakan hak itu secara semena-mena, ini catatan yang paling penting di



dalam reformasi Islam. Islam membolehkan talak, tetapi tetap dinyatakan sebagai perbuatan paling dibenci Allah karena akan menciptakan ketidakbahagian, terutama bagi anak dan keluarga. Jadi, perceraian merupakan hal yang boleh, tetapi dibenci. Karenanya perceraian seharusnya dilakukan hanya dalam kondisi yang benar-benar terpaksa. Di samping itu, menjatuhkan talak bukanlah hak semena-mena dari salah satu pihak, melainkan ada keharusan melibatkan orang ketiga untuk mencari jalan keluar yang mungkin ditempuh. Dengan ungkapan lain, Islam memperlakukan perempuan jauh lebih baik, jauh lebih manusiawi, dan jauh lebih adil, terutama dalam konteks perceraian.

Dalam banyak buku-buku klasik seperti dalam *Al-Umm* As-Syafie menjelaskan, “Perceraian adalah memutuskan hubungan suami istri yang dilakukan suami dengan memakai kata *talak* atau serupa dengan itu,” ada banyak penjelasan mengenai ini. Akan tetapi, menarik dicatat bahwa ayat-ayat Al-Quran terkait perceraian, demikian pula Hadis Nabi tidak menjelaskan secara rinci tentang alasan yang boleh dipakai suami untuk menceraikan istri atau istri menggugat cerai suami.

Teks-teks Al-Quran dan Hadis lebih banyak menjelaskan tentang kewajiban suami berbuat baik dan adil kepada istri, baik sebelum maupun sesudah perceraian. Penjelasan tentang ketentuan memberikan nafkah kepada anak dan istri pasca-perceraian juga penjelasan tentang jenis-jenis talak dan implikasinya, penjelasan tentang ketentuan idah bagi istri dan juga penjelasan tentang kemungkinan rujuk bagi suami-istri setelah perceraian terjadi.

Ada kesan yang mendalam bahwa dalam hal perceraian kebanyakan ayat dan Hadis itu berisi pesan-pesan moral agama untuk menjaga sikap dan perilaku bijak dan santun, itu lebih banyak ditujukan kepada suami. Karena konteks masyarakat Arab ketika itu, bahkan sampai sekarang, masih didominasi oleh budaya patriarki, suami dianggap memiliki posisi subordinat di dalam keluarga, posisi yang superior, sebaliknya istri adalah subordinat dan imperior;

Meski Al-Quran dan Hadis tidak menyebutkan secara rinci tentang alasan perceraian, namun seorang Pakar Hukum Islam bernama *Al-Sarakhsi* penulis kitab *Al-Mabsut* menjelaskan bahwa fakta penyebab terjadinya perceraian adalah antara lain adalah talak, khuluk, *ila'*, dan *zihar*. Sementara menurut Imam Malik dan Imam Syafi'i, ya sebab-sebabnya itu adalah ada khuluk, ada *khiyar*, ada *fasakh*, ada

*syiqaq*, ada *nusyuz*, *ila'*, dan *zihar*. Namun *Al-Sarakhsi* tetap menggarisbawahi status hukum perceraian, yakni sebagai tindakan yang boleh dilakukan hanya dalam keadaan darurat, baik atas inisiatif suami, maupun atas inisiatif istri.

Berbeda dengan Al-Quran dan Hadis Nabi, Perundang-Undangan Indonesia yang Ahli maksud Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, dalam penjelasannya menyebutkan 8 alasan bagi putusnya perkawinan, baik dengan cerai talak atau cerai gugat.

Dalam Undang-Undang di Malaysia khususnya di negara bagian Perak dan Pahang, itu menyebutkan perceraian terjadi kalau ada 5 alasan, yaitu suami impoten, istilah di Malaysia itu mati pucuk. Suami gila, mengidap penyakit kusta (*vertiligo*) atau mengidap penyakit kelamin yang bisa berjangkit selama istri tidak rela dengan kondisi tersebut. Ketiga, ada izin persetujuan perkawinan dari istri yang diberikan secara tidak sah, baik karena terpaksa, kelupaan, ketidaksempurnaan akal, atau alasan-alasan yang lain sesuai dengan syariat. Yang keempat, pada waktu perkawinan suami sakit saraf yang tidak pantas baginya untuk kawin. Yang kelima, atau alasan-alasan lain yang sah untuk fasakh menurut syariat.

Dari 5 alasan putusnya perkawinan yang diusung oleh Undang-Undang Malaysia itu, sangat berbeda dengan alasan yang tertera di dalam Undang-Undang Perkawinan Indonesia. Artinya, meskipun sama-sama negara berpenduduk mayoritas Islam, alasan perceraian pada Undang-Undang kedua negara tersebut sangat berbeda. Hal ini mengindikasikan bahwa alasan perceraian yang diatur dalam UU 1/1974, semata-mata merupakan hasil interpretasi para pembuat Undang-Undang tersebut. Alasan tersebut tidak ditemukan secara eksplisit di dalam teks-teks suci agama, seperti yang Ahli jelaskan sebelumnya. Akan tetapi, membuat interpretasi dalam hukum Islam itu sangat-sangat dimungkinkan. Abu Hasan Al-Mawardi dan Ibnu Taimiyah yang misalnya menyatakan bahwa Pemerintah dalam hukum Islam memiliki kewajiban melindungi warganya dari berbagai bentuk diskriminasi, eksploitasi, dan perlakuan yang merugikan dengan menciptakan peraturan-peraturan yang dapat menimbulkan ketentraman dan kedamaian. Sebagai *ulil amr*, Pemerintah mempunyai 2 fungsi utama, yaitu (*Ahli menggunakan bahasa Arab*) dan (*Ahli menggunakan bahasa Arab*) menjaga agama dan mengatur urusan dunia.

Dalam pelaksanaan kedua fungsi tersebut wajib ditaati warganya sepanjang tidak mengajak kepada kemungkar dan tidak pula mendatangkan kemudharatan. Dalam konteks pelaksanaan kedua fungsi inilah Pemerintah dibenarkan membuat perundang-undangan dalam bidang siasat syariat. Siasat syariat adalah seperangkat aturan yang dibuat Pemerintah dalam rangka menunjang keberlakuan ajaran Al-Quran dan sunah, meskipun belum pernah dirumuskan oleh ulama sebelumnya.

Sekarang ini sejumlah kasus perceraian dirasakan sangat merugikan kaum perempuan, baik sebagai istri maupun sebagai warga negara, dan itu umumnya didasarkan pada alasan yang tertera di dalam Undang-Undang Perkawinan. Misalnya dalam penjelasan Pasal 39 UU 1/1974 bahwa perceraian itu terjadi karena antara suami dan istri terus-menerus terjadi perselisihan, dan pertengkaran, dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga, maka sudah sepatutnya Undang-Undang Perkawinan itu ditinjau kembali, paling tidak pasal-pasal terkait perceraian tersebut dihilangkan. Alasannya, ketentuan tersebut mengandung unsur diskriminatif, dan merugikan istri, serta tidak sejalan dengan prinsip konstitusi, dan pemenuhan hak asasi manusia yang menjadi landasan reformasi hukum di Indonesia, dan yang pasti, penjelasan itu tidak memiliki basis yang kuat dalam ajaran Islam. Sehingga perubahan terhadap Pasal 39 UU 1/1974 perlu untuk dilakukan.

Usulan perubahan ini jelas bertujuan untuk memperdayakan perempuan dan mewujudkan perlindungan menyeluruh terhadap hak asasi perempuan sebagai manusia seutuhnya. Seperti tertuang dalam konstitusi, dan juga perundang-undangan, serta Konferensi Sedo. Indonesia sudah meratifikasi konferensi ini dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985. Melalui perubahan ini juga diharapkan umat Islam Indonesia dapat mempromosikan ajaran Islam yang ramah terhadap perempuan dan juga sekaligus rahmat bagi alam semesta.

## **5. Sinta Nuriya Abdurrahman Wahid**

Menurut Ahli bahwa pernikahan itu mempunyai tujuan yang sangat suci dan mulia, yaitu:

1. Pernikahan dapat menciptakan ketenangan batin, kasih sayang, dan kesetaraan antara suami dan istri. Hal demikian termaktub dalam Al-Quran

Surat Ar-Ruum ayat 21, “*Wamin aayaatihi an khalaqa lakum min anfusikum azwaajan litaskunuu ilayhaa waja'ala baynakum mawaddatan warahmatan inna fii dzaalika laaayaatin liqawmin yatafakkaruun*”, **artinya** “Dan di antara tanda-tanda keagungan Allah, Dia jadikan untukmu pasangan dari jenis yang sama agar kamu merasa tenteram bersamanya dan Dia jadikan rasa cinta dan kasih sayang di antara kamu, sesungguhnya dalam hal ini terdapat tanda-tanda bagi orang yang berpikir”.

2. Dengan perkawinan, maka kelangsungan hidup anak manusia dapat terjaga dan anak yang dilahirkan pun mempunyai garis nasab atau garis keturunan yang jelas. Oleh karena itu, perkawinan dalam Islam haruslah diikat dalam suatu ikatan yang sangat kuat atau yang disebut *miitsaaqan ghaliizh* sebagaimana termaktub dalam Surat An-Nisa ayat 21;

Mengingat tujuan perkawinan tersebut begitu luhur dan urgensi, maka Islam sangat menjaga agar perkawinan dapat dipertahankan oleh setiap pasangan suami-istri. Hal tersebut dapat dilihat dari hadis nabi yang mengatakan “*Aghdolul halala indallahi at thalaq*,” *Artinya* perkara halal yang paling dibenci oleh Allah adalah menjatuhkan talak. Ini menunjukkan bahwa seorang suami wajib berusaha menjauhkan diri dari menjatuhkan talak. Suami hanya dibenarkan menjatuhkan talak jika terpaksa dan tidak ada cara lain untuk menghindarinya. Atas dasar ini mayoritas fukaha termasuk Imam Hanafiah dan Hambali berpendapat bahwa suami diharamkan menjatuhkan talak kecuali karena darurat atau terpaksa.

Ukuran menentukan darurat didasarkan pada syarah, bukan karena semata-mata nafsu. Pendapat ini berdasarkan pada hadis yang menyatakan “*Laknatallahu kullatawaqin witslaqin*,” artinya “Allah mengutuk suami yang tukang cicip lagi suka menalak istri.” Sementara, Sayyid Sabiq mengatakan bahwa talak diharamkan jika tidak ada keperluan untuk itu. Karena talak tanpa disertai dengan alasan yang jelas akan menimbulkan kemudaratan serta melenyapkan kemaslahatan. Pendapat yang sama disampaikan oleh Syekh Raksi penulis Kitab Al Maqsud.

Dari beberapa pendapat di atas dapat ditarik suatu kesimpulan sebagai berikut.

- 1) Talak boleh dilakukan sepanjang untuk membawa kemaslahatan bagi semua pihak yang terkait yaitu suami-istri dan anak-anak. Karena bagaimana pun

tidak hanya suami-istri yang akan menanggung akibat dari perceraian, tetapi anak-anak juga akan menjadi korban perceraian. Artinya perceraian itu dilakukan sebagai upaya menjaga harkat kemanusiaan, bukan legitimasi untuk memuaskan nafsu;

- 2) Meski hak melakukan talak ada pada seorang suami, namun harus tetap memerhatikan hak-hak kepentingan dan martabat kemanusiaan seorang istri. Karena hal ini merupakan misi utama dari diturunkannya Islam ke dunia yang menjelaskan hubungan egalitarian antara suami-istri. Ini dapat dilihat dalam Al-Quran Surat Az-Zariyat, Al-Fathir, An-Naba, An-Nisa, Yasin, Asy-Syura, Az-Zukhruf, Al-Baqarah, dan An-Najm;
- 3) Karena suami memiliki hak mutlak melakukan talak, maka perlu ada pembatasan dan persyaratan yang ketat sebagai kontrol agar hak tersebut tidak digunakan secara sembarangan oleh seorang suami;
- 4) Dalam melakukan talak, harus tetap memperhatikan hak-hak kaum perempuan sebagai istri. Artinya, talak tidak bisa dilakukan secara semena-mena tanpa alasan yang jelas dan dengan mengabaikan hak-hak perempuan sebagai istri.

Sebagai upaya untuk melakukan kontrol terhadap penggunaan hak talak kaum lelaki, maka beberapa ahli fikih melakukan interpretasi terhadap ayat-ayat Al-Quran dan Hadis, di antaranya ialah Imam Malik dan Imam Syafi'i yang menyatakan bahwa sebab diperbolehkannya talak adalah adanya *sihat* talak, *khulu'*, *khiyar*, *fasakh*, *syiqaq*, *nusyuz*, *ila'*, dan *zihar*. Pandangan para ulama ahli fikih ini kemudian diderivasikan lebih lanjut oleh Pemerintah Indonesia melalui UU 1/1974, khususnya dalam Penjelasan Pasal 39 ayat (2) ada 8 (delapan) alasan putusnya perkawinan, baik dengan cerai talak atau cerai gugat yaitu:

- a. Apabila salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pematik, penjudi, dan lainnya yang sukar disembuhkan;
- b. Salah satu pihak meninggalkan yang lain selama 2 tahun berturut-turut tanpa izin pihak yang lain, dan tanpa alasan yang sah, atau karena hal lain di luar kemampuannya;
- c. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara selama 5 tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung;
- d. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan terhadap pihak yang lain;

- e. Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit yang mengakibatkan tidak dapat menjalankan kewajiban sebagai suami atau istri;
- f. Antara suami dan istri terus-menerus terjadi perselisihan, dan pertengkaran, dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga;
- g. Suami melanggar hak talak;
- h. Beralih agama atau murtad yang menyebabkan terjadinya ketidakrukunan dalam rumah tangga.

Berkaitan dengan hal tersebut, perlu ada telaah secara mendalam terhadap Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f UU 1/1974 sepanjang frase “antara suami dan istri terus-menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran”;

Para ulama fikih berbeda pendapat dalam menanggapi permasalahan ini, yaitu:

- Kelompok pertama menyatakan bahwa perselisihan dan pertengkaran dapat menjadi alasan jatuhnya talak karena perselisihan dan pertengkaran sudah mengingkari tujuan pernikahan membentuk keluarga sakinah, mawadah, warohmah sebagaimana disebutkan dalam Al-Quran Surat Ar-Ruum ayat 21;
- Kelompok kedua berpendapat, perselisihan dan pertengkaran sama sekali tidak bisa menjadi alasan jatuhnya talak. Pendapat kelompok kedua ini adalah pendapat mayoritas para fukaha, termasuk ulama penganut Madzhabul Arba’ah, yaitu Hanafi, Maliki, Syafi’i, dan Hambali;

Dari pandangan para ulama tersebut, ahli berpendapat bahwa frasa “antara suami dan istri terus-menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran”, sebaiknya tidak digunakan sebagai alasan jatuhnya talak, karena:

1. Pertama, kalau frasa ini diterima tanpa ada penjelasan mengenai penyebab terjadinya perselisihan dan pertengkaran, maka akan membuka peluang jatuhnya talak. Seorang laki-laki yang sudah bosan kepada istrinya akan mencari gara-gara yang dapat menimbulkan perselisihan supaya dapat menjatuhkan talak kepada pasangannya. Jika ini terjadi, maka sakralitas perkawinan sebagai perjanjian yang kukuh atau *mitsaqon gholdzon* akan dikalahkan oleh ego manusia yang dapat memancing timbulnya perselisihan dan pertengkaran. Dengan kata lain, lelaki ‘tukang cicip’ dan suka menceraikan istrinya akan memperoleh legitimasi *syar’i* untuk melakukan kawin-cerai dengan cara membuat perselisihan dan pertengkaran;

2. Kedua, kalau frasa ini diterima, maka akan menghilangkan hak-hak konstitusional setiap pasangan yang ingin mempertahankan perkawinannya. Artinya, frasa ini mengabaikan upaya setiap pasangan suami-istri yang ingin terus memperjuangkan kelangsungan perkawinannya sesuai perintah agama karena posisi pasangan tersebut menjadi sama dengan posisi suami-istri yang menjadi penyebab perkelahian dan pertengkaran. Jika ini terjadi, maka Islam tidak memberikan perlindungan terhadap orang yang berusaha menjalankan kebaikan dalam suatu perkawinan, karena frasa ini bertentangan dengan *makhositul syar'i*, yaitu tujuan ditetapkannya suatu hukum, bahkan juga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945, maka harus ditolak.

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon tersebut, Pemerintah pada sidang tanggal 10 Agustus 2011 menyampaikan keterangan lisan dan tertulis yang menguraikan hal-hal sebagai berikut:

#### **I. Pokok Permohonan Pemohon**

Dari seluruh uraian permohonan Pemohon, pada intinya menyatakan sebagai berikut:

- a. bahwa Pemohon adalah isteri dari lelaki bernama Bambang Trihatmojo bin HM. Soeharto yang tercatat dalam akte nikah Nomor 692/182/X/1981 tanggal 24 Oktober 1981, dan telah dikaruniai 3 (tiga) anak, yakni Gendis Siti Hatmanti, Bambang Panji Adhikumoro, dan Bambang Aditya Trihatmanto;
- b. bahwa pada awalnya kehidupan rumah tangga antara Pemohon dan suaminya dirasakan cukup baik, serasi dan harmonis, namun sejak tahun 2002 mulai timbul perselisihan dan pertengkaran, bermula dikala diketahui suami Pemohon menjalin hubungan gelap (*backstreet*) dengan perempuan lain bernama Mayangsari dan sampai saat ini telah tinggal bersama;
- c. bahwa sejak saat itu suami Pemohon tidak lagi mengasihi Pemohon dan anak-anaknya, bahkan dikala Pemohon menasihatinya maka suami berperilaku kasar dan kejam, bahkan acapkali memukul korban dan anak-anak, dan suami seringkali kalap dan lupa diri, karenanya pertengkaran dan perselisihan telah merasuki kehidupan rumah tangga antara suami Pemohon dan Pemohon;
- d. bahwa pada tanggal 21 Mei 2007, suami Pemohon memasukkan gugatan cerai (talak) terhadap Pemohon di pengadilan Agama Jakarta Pusat, dengan

alasan antara suami Pemohon dan Pemohon "sering terjadi perselisihan dan pertengkaran" yang menyebabkan rumah tangganya tidak ada lagi harapan akan hidup rukun lagi;

- e. singkatnya, lembaga peradilan pada akhirnya memutus cerai (talak) antara suami Pemohon (Bambang Trihatmodjo) dengan Pemohon dengan alasan antara Pemohon dan suaminya sering terjadi perselisihan dan pertengkaran yang menyebabkan rumah tangganya tidak ada harapan akan hidup rukun lagi sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (selanjutnya disebut UU 1/1974), yang dianggapnya bertentangan dengan hak jaminan perlindungan, kepastian hukum dan keadilan.

## II. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

Sesuai dengan ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU MK), menyatakan bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara.

Ketentuan di atas dipertegas dalam penjelasannya, bahwa yang dimaksud dengan "*hak konstitusional*" adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945).

Dengan demikian, agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. kualifikasinya dalam permohonan *a quo* sebagaimana disebut dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;



- b. hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dalam kualifikasi dimaksud yang dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang diuji;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon sebagai akibat berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian.

Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi sejak Putusan Nomor 006 PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007, serta putusan-putusan selanjutnya, telah memberikan pengertian dan batasan secara kumulatif tentang kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu Undang-Undang menurut Pasal 51 ayat (1) UU MK, harus memenuhi 5 (lima) syarat yaitu:

- a. adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945;
- b. bahwa hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;
- c. bahwa kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (*khusus*) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Atas hal-hal tersebut di atas, menurut Pemerintah perlu dipertanyakan kepentingan Pemohon apakah sudah tepat sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya ketentuan Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f UU 1/1974. Juga apakah terdapat kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (*khusus*) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi, dan apakah ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji.

Menurut Pemerintah, permasalahan Pemohon seperti tersebut pada pokok permohonan di atas adalah berkaitan dengan penerapan hukum dalam tatanan praktek, yaitu perceraian antara Pemohon dengan suaminya, dan terhadap gugatan cerai tersebut telah diputus oleh lembaga peradilan mulai Pengadilan Agama, Pengadilan Tinggi Agama, dan Mahkamah Agung, dengan Amar Putusan

mengabulkan gugatan cerai yang dimohonkan oleh Penggugat (dalam hal ini oleh suami Pemohon itu sendiri).

Pemerintah dapat memberikan penegasan bahwa terhadap setiap proses gugatan cerai tersebut, Pemohon telah menggunakan seluruh saluran upaya hukum yang tersedia, dari mulai banding, sampai dengan kasasi. Sehingga menurut Pemerintah adalah tidak tepat permasalahan rumah tangga Pemohon dengan suaminya yang berujung pada perceraian di anggap sebagai kerugian konstitusional.

Lebih lanjut menurut Pemerintah, anggapan adanya kerugian konstitusional oleh Pemohon yang dialami oleh Pemohon tidak terdapat hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara ketentuan yang dimohonkan untuk diuji dengan pasal-pasal dalam UUD 1945 yang dijadikan dasar/pijakan pengujiannya, karena pasal-pasal *a quo* dalam UUD 1945 merupakan *conditio sine quanon* terhadap setiap orang yang telah memenuhi syarat-syarat tertentu untuk membina rumah tangga dan mengembangkan keturunannya.

Dengan perkataan lain, permasalahan Pemohon tidak terkait dengan masalah konstitusionalitas keberlakuan materi muatan norma Undang-Undang *a quo*, melainkan terkait dengan implementasi penerapan norma oleh penegak hukum yang memang harus diambil satu keputusan atas setiap gugatan yang diajukan ke lembaga peradilan.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, Pemerintah berpendapat Pemohon dalam permohonan ini tidak memenuhi kualifikasi sebagai pihak yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana dimaksudkan oleh ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK, maupun berdasarkan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang terdahulu.

Karena itu, menurut Pemerintah adalah tepat jika Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi secara bijaksana **menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima** (*niet ontvankelijk verklaard*).

Namun demikian, apabila Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Konstitusi berpendapat lain, berikut kami sampaikan penjelasan Pemerintah, sebagai berikut:

### **III. Penjelasan Pemerintah Terhadap Materi Yang Dimohonkan Oleh Pemohon.**

Sebelum Pemerintah memberikan penjelasan/argumentasi secara rinci terhadap dalil-dalil maupun anggapan Pemohon tersebut di atas, dapat disampaikan hal-hal

sebagai berikut:

**A. Secara umum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.**

Perkawinan adalah salah satu bentuk perwujudan hak-hak konstitusional warga negara yang harus dihormati (*to respect*), dilindungi (*to protect*) oleh setiap orang dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sebagaimana tercantum dalam UUD 1945, dinyatakan secara tegas dalam Pasal 28B ayat (1) UUD 1945: " *Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah*", sehingga setiap orang yang telah memenuhi syarat-syarat untuk melakukan perkawinan sebagaimana di tentukan dalam UU 1/1974 dijamin hak-haknya dan negara mempunyai kewajiban untuk memfasilitasi perkawinan tersebut.

Dengan demikian, perkawinan yang dilaksanakan oleh seorang laki-laki dan seorang perempuan sejatinya harus bersifat harmonis, langgeng, dan abadi, sehingga telah menjadi kewajiban bersama bagi suami dan isteri untuk mempertahankan dan membina rumah tangga yang sakinah, mawaddah, dan warrohmah.

Namun demikian, negara juga berkewajiban untuk memfasilitasi apabila perkawinan yang diikrarkan langgeng dan abadi, tetapi karena suatu sebab dan alasan tertentu mengharuskan perkawinan tersebut harus berakhir, melalui lembaga peradilan kewenangan itu diberikan.

Dari uraian tersebut di atas, UUD 1945 telah memberikan perlindungan dan perlakuan yang adil terhadap setiap orang untuk membina dan mengembangkan rumah tangganya, sekaligus juga diberikan jalan keluar (*law exit*) apabila perkawinannya tidak dapat dipertahankan selama-lamanya.

**B. Penjelasan Terhadap Materi Muatan Norma Yang dimohonkan untuk Diuji Oleh Pemohon.**

Terhadap permohonan pengujian Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f UU 1/1974 yang menyatakan:

Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f UU 1/1974:

*Alasan-alasan yang dapat dijadikan dasar untuk perceraian adalah:*

a) *Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pemadat, penjudi dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan;*

- b) Salah satu pihak meninggalkan yang lain selama 2 (dua) tahun berturut-turut tanpa izin pihak yang lain tanpa alasan yang sah atau karena hal yang lain diluar kemauannya;
- c) Salah satu pihak mendapatkan hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung;
- d) Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan terhadap pihak lain;
- e) Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit yang mengakibatkan tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami-isteri;
- f) **Antara suami dan isteri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.**

Ketentuan di atas oleh Pemohon dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945. yang menyatakan sebagai berikut:

Pasal 28D ayat (1) UUD 1945:

*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.*

Pasal 28H ayat (2) UUD 1945:

*Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.*

Terhadap anggapan Pemohon tersebut di atas, Pemerintah dapat memberikan penjelasan sebagai berikut:

1. Perkawinan dalam bahasa Agama disebut *mitsaqon gholidzon* yaitu suatu perjanjian yang kuat. Perkawinan adalah perjanjian yang suci antara kedua insan yang berlainan jenis kelamin menjadi satu kesatuan yang utuh. Perkawinan dimaksudkan untuk membentuk sebuah kehidupan keluarga yang kekal, utuh, harmonis, bahagia, dan sejahtera berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Artinya bahwa perkawinan merupakan satu bentuk penghambaan diri kepada Allah SWT. Untuk itu dalam perkawinan diperlukan adanya saling pengertian, kesepahaman, kesadaran untuk membangun sebuah keluarga yang sakinah, mawaddah, dan warrohmah. Hal ini sejalan pula dengan filosofi perkawinan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 UU 1/1974 yang menyatakan:"

*Perkawinan ialah ikatan lahir bathin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami-isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa".*

2. Selain itu, perkawinan juga merupakan salah satu bentuk perwujudan hak-hak konstitusional warga negara yang harus dihormati (*to respect*) oleh setiap orang dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Perkawinan juga harus dilindungi (*to protect*) agar terdapat kesinambungan melanjutkan keturunan, sebagaimana tercantum secara tegas dalam Pasal 28B ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan: "*Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah*".
3. Karena itu, dalam hal demikian Pemerintah sependapat dengan pandangan Pemohon yang menyatakan bahwa sejatinya perkawinan seharusnya berjalan harmonis, langgeng, dan abadi. Karenanya perkawinan tidak dapat dipisahkan oleh siapapun termasuk oleh lembaga peradilan apabila salah satu pihak masih ingin tetap mempertahankan kelangsungan perkawinan guna membina keluarga. Hal ini sejalan dengan tujuan hakiki dilangsungkannya sebuah perkawinan, yaitu membentuk keluarga, rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan yang Maha Esa (*vide* Pasal 1 UU 1/1974).
4. Namun demikian, perkawinan bukanlah semata-mata kehendak salah satu pihak, suami atau isteri saja, melainkan merupakan perwujudan kehendak dan keinginan kedua belah pihak (suami-isteri). Karena itu apabila karena suatu sebab tertentu yang memenuhi kualifikasi sebagaimana ditentukan dalam UU 1/1974, yang berakibat salah satu pihak (baik suami maupun isteri) tidak lagi menghendaki kelangsungan perkawinan tersebut, maka tujuan perkawinan untuk membentuk keluarga, rumah tangga yang bahagia, dan kekal berdasarkan Ketuhanan yang Maha Esa, tidak mungkin dapat dipertahankan. Dengan perkataan lain, perkawinan bisa putus (cerai) jika tidak ada kesepakatan, tidak ada keharmonisan dalam membangun rumah tangganya. Jika hal demikian keluarga tersebut tetap dipaksakan untuk dipertahankan, menurut Pemerintah justru dapat menimbulkan kerugian baik fisik maupun psikis terhadap suami, isteri, dan anak.
5. UU 1/1974 telah mengatur secara komprehensif apabila sebuah perkawinan dalam perjalanannya mengalami permasalahan yang mengakibatkan perkawinannya tidak dapat dipertahankan, sebagaimana diatur dalam ketentuan

Pasal 38 UU 1/1974 yang menyatakan bahwa perkawinan dapat putus karena kematian, perceraian, dan putusan pengadilan.

6. Lebih lanjut, ketentuan Pasal 39 UU 1/1974 menyatakan, ayat (1) "*Perceraian hanya dapat dilakukan didepan sidang Pengadilan setelah Pengadilan yang bersangkutan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak*"; ayat (2) "*Untuk melakukan perceraian harus ada cukup alasan bahwa suami-isteri itu tidak akan dapat hidup rukun sebagai suami-isteri*". Ketentuan ini memberikan gambaran yang jelas dan tegas bahwa perceraian tidak dapat secara semena-mena dilakukan oleh salah satu pihak (baik suami maupun isteri) kecuali terdapat alasan yang cukup sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 39 UU 1/1974.
7. Penjelasan Pasal 39 ayat (2) UU 1/1974, menyatakan bahwa alasan-alasan yang dijadikan dasar untuk perceraian adalah:
  - a) Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pemandat, penjudi dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan;
  - b) Salah satu pihak meninggalkan yang lain selama 2 (dua) tahun berturut-turut tanpa izin pihak yang lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal yang lain diluar kemauannya;
  - c) Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung;
  - d) Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan terhadap pihak yang lain;
  - e) Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit yang mengakibatkan tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami/isteri;
  - f) Antara suami dan isteri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.

Lebih lanjut, dalam Kompilasi Hukum Islam sebagaimana ditentukan dalam Pasal 116 alasan-alasan perceraian tersebut di atas dipertegas kembali dengan menambahkan alasan Suami melanggar taklik-talak dan karena salah satu pihak beralih agama atau murtad yang menyebabkan terjadinya ketidakrukunan dalam rumah tangga.

8. UU 1/1974 *in casu* pengaturan tentang putusnya perkawinan, menurut Pemerintah telah memberikan rambu-rambu yang cukup memadai guna memberikan jalan keluar (*law exit*) bagi para pihak (suami-isteri) apabila perkawinannya tidak dapat dipertahankan guna membina kerukunan rumah tangga.
9. Pasal 39 ayat (1) UU 1/1974 yang menyatakan "*Perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang Pengadilan yang bersangkutan berusaha mendamaikan kedua belah pihak*", ketentuan ini bahwa perceraian merupakan jalan harus ditempuh apabila kedua belah pihak tidak dapat mempertahankan keutuhan, kerukunan, dan keharmonisan rumah tangganya.
10. Sedangkan Pasal 39 ayat (2) UU 1/1974 yang menyatakan bahwa "*Untuk melakukan perceraian harus ada cukup alasan bahwa antara suami-isteri itu tidak akan dapat hidup rukun sebagai suami-isteri*", ketentuan ini menunjukkan bahwa perceraian harus didasarkan pada alasan-alasan yuridis yang sangat kuat, antara lain termasuk terjadinya perselisihan yang terus menerus dan tidak dapat hidup rukun sebagai suami-isteri (sebagaimana dimaksud oleh penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f UU 1/1974). Adapun untuk memutuskan apakah suatu perkawinan dapat dipertahankan atau tidak karena alasan sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f UU 1/1974 adalah merupakan kewenangan hakim untuk menilai dan mempertimbangkannya berdasarkan fakta-fakta hukum di persidangan.
11. Berdasarkan seluruh uraian permohonan Pemohon dalam pengujian ketentuan Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f UU 1/1974 sebagaimana termaktub dalam pokok permohonan di atas, menurut Pemerintah, kasus perceraian yang terjadi antara Pemohon (Ny. Halimah Agustina binti Abdullah Kamil) dengan suaminya (Bambang Trihatmojo bin H.M Soeharto) adalah terkait dengan implementasi praktek penegakkan hukum yang dilakukan oleh penegak hukum (dalam hal ini hakim pada Pengadilan Agama), dan bukan merupakan persoalan konstitusionalitas ketentuan yang dimohonkan untuk diuji tersebut.

Pemerintah juga dapat menyampaikan, bahwa seumpamanya pun benar, *quod non*, alasan-alasan Pemohon tersebut benar adanya dan permohonannya dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi maka pertanyaan selanjutnya adalah bagaimana jika dalam suatu perkawinan benar-benar terjadi perselisihan yang terus menerus yang dapat mengakibatkan terjadinya ancaman yang

membahayakan baik fisik maupun psikis? Maka menggunakan dasar hukum apa seorang hakim dapat menilai dan mempertimbangkannya sebagai alasan dasar hukum untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan perkara perceraian tersebut.

Selain hal-hal tersebut di atas, Pemerintah juga tidak sependapat dengan sinyalemen Pemohon rang menyatakan bahwa ketentuan yang dimohonkan untuk diuji tersebut telah dijadikan alat oleh salah satu pihak (khususnya oleh suami) untuk menceraikan isterinya secara sepihak atau semena-mena, karena menurut Pemerintah ketentuan *a quo* justru bertujuan untuk memberikan perlindungan yang memadai terhadap para pihak (baik suami maupun isteri) dari kemungkinan terjadinya hal-hal yang tidak diinginkan.

Pemerintah juga tidak sependapat dengan anggapan yang menyatakan bahwa ketentuan yang dimohonkan untuk diuji telah memberikan perlakuan yang diskriminatif, karena sebagaimana ditentukan dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Tentang Hak-hak Sipil dan Politik (ICCPR) yang menyatakan bahwa "*Diskriminasi (adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual, maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya*".

Selanjutnya Pemerintah dapat memberikan klarifikasi, adalah tidak tepat, tidak benar, dan tidak beralasan seolah-olah ketentuan yang dimohonkan untuk diuji tersebut hanya ditujukan kepada pihak isteri (perempuan saja), karena pada kenyataannya jika seorang isteri meyakini perkawinannya tidak dapat dipertahankan karena alasan terjadinya perselisihan yang terus menerus maka seorang isteri dapat mengajukan gugat cerai ke pengadilan.

#### **IV. Kesimpulan**

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang memeriksa, mengadili, dan memutus pengujian Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945, dapat



memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menolak permohonan pengujian Pemohon untuk seluruhnya atau setidaknya tidaknya menyatakan permohonan pengujian Pemohon tidak dapat diterima (*niet onvankelijk verklaard*).
2. Menerima Keterangan Pemerintah secara keseluruhan;
3. Menyatakan ketentuan Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28H ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

[2.4] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon tersebut, DPR menyampaikan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 7 November 2011 yang menyatakan sebagai berikut:

Terhadap dalil-dalil Pemohon sebagaimana diuraikan dalam Permohonan *a quo*, DPR dalam penyampaian pandangannya terlebih dahulu menguraikan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) dapat dijelaskan sebagai berikut:

#### I. **Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon**

Kualifikasi yang harus dipenuhi oleh Pemohon sebagai pihak telah diatur dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disingkat UU MK), yang menyatakan bahwa "*Para Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang, yaitu:*

- a. *perorangan warga negara Indonesia;*
- b. *kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;*
- c. *badan hukum publik atau privat; atau*
- d. *lembaga negara".*

Hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dimaksud ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK tersebut, dipertegas dalam penjelasannya, bahwa "**yang dimaksud dengan "hak konstitusional" adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.**" Ketentuan Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK ini menegaskan, bahwa hanya hak-hak yang secara eksplisit diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) saja yang termasuk "hak konstitusional".

Oleh karena itu, menurut UU MK, agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. Kualifikasinya sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. Hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud dalam **"Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK"** dianggap telah dirugikan oleh berakunya Undang-Undang.

Mengenai parameter kerugian konstitusional, Mahkamah Konstitusi telah memberikan pengertian dan batasan tentang kerugian konstitusional yang, timbul karena berlakunya suatu Undang-Undang harus memenuhi 5 (lima) syarat (*vide* Putusan Perkara Nomor 006/PUU-111/2005 dan Perkara Nomor 011/PUU-V/2007) yaitu sebagai berikut:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;
- c. bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Apabila kelima syarat tersebut tidak dipenuhi oleh Pemohon dalam perkara pengujian Undang-Undang *a quo*, maka Pemohon tidak memiliki kualifikasi kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai pihak Pemohon.

Menanggapi permohonan Pemohon *a quo*, DPR berpandangan bahwa Pemohon harus dapat membuktikan terlebih dahulu apakah benar Pemohon sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya

dirugikan atas berlakunya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji, khususnya dalam mengkonstruksikan adanya kerugian terhadap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagai dampak dari diberlakukannya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji.

Terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) tersebut, DPR menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilai apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak sebagaimana yang diatur oleh Pasal 51 ayat (1) UU MK dan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 006/PUU-111/2005 dan Perkara Nomor 011/PUU-V/2007.

## II. Pengujian Undang-Undang Perkawinan terhadap UUD 1945.

Terhadap dalil Pemohon yang menyatakan bahwa berlakunya ketentuan Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (selanjutnya disebut UU 1/1974) telah menghalang-halangi pelaksanaan hak konstitusionalnya untuk menyelamatkan rumah tangganya sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 telah dirugikan. DPR menyampaikan penjelasan sebagai berikut:

1. Perkawinan merupakan salah satu wujud hak asasi manusia yang harus dihormati, dilindungi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Secara konstitusional hak tersebut dijamin oleh Pasal 28B ayat (1) UUD 1945 yaitu bahwa "Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah".
2. Sebagai perwujudan hak, dalam UU 1/1974 diartikan sebagai ikatan lahir dan batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga atau rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Pengertian ini memberikan pemahaman bahwa perkawinan memiliki tujuan selain membentuk keluarga yang bahagia, sejahtera dan kekal serta memperoleh keturunan, juga membentuk keluarga yang harmonis.
3. Tujuan perkawinan diwujudkan berdasarkan kehendak dan keinginan dua belah pihak (suami-isteri). Secara sosiologis perkawinan memiliki nilai-nilai luhur yang dituangkan didalam pengertian perkawinan dan perlu dipertahankan untuk menjaga keharmonisan dan kelanggengan perkawinan, akan tetapi didalam kenyataan yang tidak mustahil timbul perselisihan di dalam

perkawinan. Pasal 39 ayat (2) UU 1/1974 memberikan kemungkinan terjadinya perceraian yang sesungguhnya tidak dikehendaki oleh kedua belah pihak (suami-isteri) sebagaimana kehendak dan keinginan untuk mewujudkan perkawinan. Atas dasar pemikiran tersebut pengaturan mengenai kemungkinan melakukan perceraian harus didasarkan pertimbangan atau alasan yang cukup.

4. Penjelasan Pasal 39 ayat (2) UU 1/1974 memuat beberapa alasan untuk melakukan perceraian yaitu:
  - a. Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabok, pemadat, penjudi dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan;
  - b. Salah satu pihak meninggalkan yang lain selama 2 (dua) tahun berturut-turut tanpa izin pihak yang lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain diluar kemauannya;
  - c. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung.
  - d. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan terhadap pihak yang lain.
  - e. Salah satu pihak mendapat cacat badan atau, penyakit yang mengakibatkan tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami/isteri.
  - f. Antara suami dan isteri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah-tangga.

Berdasarkan Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f UU 1/1974 kemungkinan untuk perceraian dapat terjadi karena alasan bahwa antara suami dan isteri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah-tangga ketentuan ini dilandasi oleh pemikiran penghormatan terhadap hak asasi serta perlindungan hak di dalam perkawinan. Dalam hal suami atau isteri tidak ada lagi harapan untuk hidup rukun dalam sebuah ikatan perkawinan karena perselisihan dan pertengkaran yang terus menerus maka tujuan perkawinan tidak mungkin diwujudkan. Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f UU 1/1974 ini memiliki *legal ratio* untuk memberikan jalan keluar hukum (*legal exit*) bagi para pihak dalam lembaga perkawinan untuk mengakhiri ikatan perkawinan dengan melakukan perceraian secara sah.

Penjelasan Pasal 39 ayat (2) UU 1/1974 berlaku bagi setiap orang baik suami

maupun isteri oleh karena itu tidak cukup alasan bahwa penjelasan ini memiliki sifat diskriminatif.

5. Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, menurut DPR Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f UU 1/1974 memberikan perlindungan terhadap suami atau isteri dan anak-anak dalam lembaga perkawinan, manakala mengalami perselisihan dan pertengkaran yang terus menerus dan tidak ada harapan untuk hidup rukun.
6. alasan perceraian dalam Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f UU 1/1974 bersifat pilihan dan tidak imperatif tergantung pada suami atau isteri apakah akan menggunakan Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f UU 1/1974 sebagai dasar mengajukan perceraian atau tidak. Jika Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f UU 1/1974 dibatalkan akan berimplikasi terhadap kepastian hukum bagi suami isteri yang mengalami perselisihan dan pertengkaran yang terus menerus dan tidak ada harapan hidup rukun. Oleh karena itu menurut DPR Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f UU 1/1974 memiliki *legal ratio* sebagai *legal exit* dalam kehidupan suami atau isteri dan penjelasan tersebut tidak bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Bahwa berdasarkan pada dalil-dalil tersebut di atas, DPR memohon kiranya Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang terhormat memberikan amar putusan sebagai berikut

1. Menyatakan permohonan *a quo* ditolak untuk seluruhnya atau setidaknya permohonan *a quo* tidak dapat diterima;
2. Menyatakan Keterangan DPR diterima untuk seluruhnya;
3. Menyatakan Pasal 39 ayat (2) huruf f Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan tidak bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
4. Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan tetap memiliki kekuatan hukum mengikat.

Apabila Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, kami mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.5] Menimbang bahwa Dewan Perwakilan Rakyat menyampaikan kesimpulan tertulis yang pada pokoknya tetap pada pendiriannya;

[2.6] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini,

maka segala sesuatu yang tertera dalam berita acara persidangan telah termuat dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari putusan ini;

### 3. PERTIMBANGAN HUKUM

[3.1] Menimbang bahwa maksud dan tujuan permohonan Pemohon adalah mengenai pengujian materiil Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (selanjutnya disebut UU 1/1974) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945);

[3.2] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) akan mempertimbangkan terlebih dahulu hal-hal berikut:

- a. kewenangan Mahkamah untuk mengadili permohonan *a quo*;
- b. kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon;

Terhadap kedua hal tersebut, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

#### **Kewenangan Mahkamah**

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK), serta Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076, selanjutnya disebut UU 48/2009), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar;

[3.4] Menimbang bahwa permohonan Pemohon adalah mengenai pengujian Undang-Undang *in casu* UU 1/1974 terhadap UUD 1945, sehingga Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;

### **Kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon**

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat bertindak sebagai pemohon dalam pengujian suatu Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan dan membuktikan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

[3.6] Menimbang pula bahwa Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005, bertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007, bertanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut harus bersifat spesifik dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;

- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.7] Menimbang bahwa Pemohon dalam permohonan *a quo* mengqualifikasi dirinya sebagai perorangan warga negara Indonesia yang dirugikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 oleh berlakunya Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f UU 1/1974, sepanjang frasa "Antara suami dan isteri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran...";

Bahwa Pemohon pada tanggal 24 Oktober 1981 menikah dengan Bambang Trihatmojo bin H.M. Soeharto yang dicatatkan pada Kantor Urusan Agama Kecamatan Setiabudi, Jakarta Selatan sesuai salinan Akte Nikah Nomor 692/182/X/1981 tanggal 24 Oktober 1981. Perkawinan Pemohon dengan Bambang Trihatmojo bin H.M. Soeharto tersebut (suami) telah dikaruniai tiga orang anak, yaitu Gendis Siti Hatmanti, Bambang Panji Adhikumoro, dan Bambang Aditya Trihatmanto;

Bahwa kehidupan rumah tangga Pemohon dengan suami Pemohon tersebut pada awalnya berjalan cukup baik, serasi dan harmonis, namun sejak tahun 2002 mulai timbul perselisihan dan pertengkaran. Pertengkaran tersebut dipicu oleh adanya hubungan gelap (*backstreet*) antara suami Pemohon dan perempuan lain bernama Mayangsari. Sejak pertengkaran tersebut, suami Pemohon tidak lagi mengasahi Pemohon dan anak-anaknya, berperilaku kasar dan kejam, tidak memberi nafkah, dan meninggalkan rumah serta hidup bersama dengan Mayangsari;

Bahwa pada tanggal 21 Mei 2007, suami Pemohon mengajukan gugatan cerai (talak) terhadap Pemohon di Pengadilan Agama Jakarta Pusat, dengan alasan antara Pemohon dan suami Pemohon sering terjadi perselisihan dan pertengkaran, sehingga menyebabkan rumah tangga Pemohon dan suami Pemohon tidak ada harapan akan hidup rukun lagi;

Bahwa Pemohon berupaya untuk menyelamatkan rumah tangganya dengan tidak mau bercerai dengan suami Pemohon, namun pada akhirnya pengadilan memutus cerai (talak) perkawinan Bambang Trihatmodjo dengan Pemohon dengan mendasarkan pertimbangan pada Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f UU 1/1974;



Berdasarkan alasan kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon tersebut, Mahkamah berpendapat bahwa terdapat hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian hak konstitusional Pemohon dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian.

[3.8] Menimbang bahwa karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*, serta Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*), maka Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan;

### **Pokok Permohonan**

[3.9] Menimbang bahwa Pemohon dalam pokok permohonannya mengajukan pengujian konstitusionalitas Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f UU 1/1974 sepanjang frasa, "*Antara suami dan isteri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran ...*" yang dianggap Pemohon bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 yang masing-masing menyatakan:

- Pasal 28D ayat (1): "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum";
- Pasal 28H ayat (2): "Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan",

dengan alasan:

- Penjelasan pasal *a quo* tidak mengatur siapa yang menyebabkan terjadinya perselisihan dan pertengkaran tersebut, sehingga merugikan hak konstitusional para istri – dalam hal ini termasuk Pemohon;
- Penjelasan pasal *a quo* berada di luar Undang-Undang (batang tubuh), dan bertentangan dengannya;
- Penjelasan pasal *a quo* merugikan hak konstitusional para istri dan bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945.

### **Pendapat Mahkamah**

[3.10] Menimbang bahwa setelah membaca dan memeriksa dengan saksama permohonan Pemohon, bukti surat atau tulisan dari Pemohon (bukti P-1 sampai dengan bukti P-8), keterangan ahli dari Pemohon, keterangan tertulis dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), keterangan tertulis dan kesimpulan dari Pemerintah sebagaimana telah diuraikan di atas, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

Bahwa hakikat perkawinan adalah merupakan ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri, yang bertujuan untuk membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal, yang didasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa [*vide* Pasal 1 UU 1/1974];

Bahwa makna “ikatan lahir” suatu perkawinan merupakan perikatan hukum dalam lapangan hukum keluarga dari dua pihak yang semula bukan merupakan suami istri (orang lain). Oleh karena itu sebagai suatu perikatan, salah satu syarat terbentuknya perkawinan haruslah didasarkan atas persetujuan dari kedua belah pihak [*vide* Pasal 6 UU 1/1974];

Bahwa makna “ikatan batin” dalam perkawinan adalah ikatan yang terbentuknya berdasarkan atas cinta dan kasih (*yang dalam Al Qur`an disebut mawaddah dan rahmah*) dari kedua belah pihak, antara seorang pria dan seorang wanita. Oleh karena itu, untuk memperkuat ikatan batin maka hukum mewajibkan antara suami dan istri (pasangan yang telah menikah) untuk saling mencintai [*vide* Pasal 33 UU 1/1974];

Bahwa “tujuan perkawinan adalah untuk membentuk rumah tangga bahagia dan kekal” (*yang dalam Al Qur`an disebut sakinah*) sebagai tujuan dari masing-masing pihak dalam perkawinan, yang sejatinya juga merupakan turut sertanya masing-masing pihak dalam perkawinan untuk membangun sendi dasar dari susunan masyarakat yang tertib dan sejahtera lahir dan batin. Oleh karena itu di dalamnya terdapat hak dan kewajiban hukum bahwa cinta dan kasih tersebut harus dijunjung tinggi oleh masing-masing pihak suami istri dalam rangka pencapaian tujuan dimaksud, baik tujuan pribadi masing-masing pihak maupun tujuan dalam turut sertanya membangun masyarakat yang tertib dan sejahtera [*vide* Pasal 30 UU 1/1974];

Bahwa makna “berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa” merupakan kekhasan perkawinan bagi bangsa Indonesia sebagai masyarakat yang berketuhanan (*religious*). Artinya, menjalankan perkawinan bagi bangsa Indonesia bukan semata-mata dalam rangka memenuhi hajat hidup, melainkan dalam rangka memenuhi ajaran Tuhan Yang Maha Esa yang terdapat di dalam masing-masing agama yang dipeluknya;

Berdasarkan uraian tersebut di atas, perkawinan di dalam UU 1/1974 memiliki dimensi hukum, dimensi kehidupan batin, dimensi kemasyarakatan, dan dimensi keagamaan;

Bahwa dimensi kehidupan batin orang, yang dalam perkawinan berupa cinta dan kasih, merupakan keadaan yang sangat dinamis. Dinamika dimaksud terkait dengan beberapa faktor, yang antara lain, berupa pergaulan dalam rumah tangga perkawinan (*mu`asyarah*) dari kedua pihak suami-istri. Sebagai salah satu faktor, pergaulan dalam rumah tangga perkawinan (*mu`asyarah*) dari kedua pihak suami-istri dapat menjadi “pupuk” bagi tumbuh-suburnya cinta dan kasih, dan sebaliknya, dapat menjadi “hama” yang senantiasa menggerogoti cinta dan kasih dan mengubahnya menjadi permusuhan dan kebencian (*al-adawah wa al baghdha`*). Ketika itulah terjadi perselisihan dan pertengkaran yang terus menerus di antara pasangan suami istri, sehingga sulit diharapkan untuk bersatu kembali. Dalam keadaan seperti itu maka ikatan batin dalam perkawinan dianggap telah pecah (*syiqaq, broken marriage*), meskipun ikatan lahir, secara hukum, masih ada. Perkawinan yang demikian, secara rasional telah tidak bermanfaat lagi bagi kedua belah pihak maupun bagi keluarga. Bahkan dalam kasus tertentu dapat membahayakan keselamatan masing-masing pihak maupun keluarga. Dalam keadaan yang demikian, hukum harus memberikan jalan keluar untuk menghindari keadaan buruk yang tidak diinginkan (*saddu al dzari`ah*). Jalan keluar itulah pembubaran perkawinan yang di dalam UU 1/1974 disebut dengan putusnya perkawinan yang ketika kedua belah pihak masih hidup, yaitu putusnya perkawinan dengan perceraian atau dengan putusan pengadilan [*vide* Pasal 38 UU 1/1974]. Putusnya perkawinan dengan lembaga perceraian atau dengan putusan pengadilan dalam perspektif hukum substansinya adalah peninjauan kembali terhadap persetujuan kedua belah pihak yang membentuk ikatan hukum yang disebut dengan perkawinan yang dimohonkan oleh salah satu dari kedua belah pihak kepada pengadilan. Manakala pengadilan berdasarkan bukti-bukti yang diajukan berpendapat telah terbukti beralasan menurut hukum maka pengadilan akan menjatuhkan putusan bahwa perkawinan sebagai ikatan hukum tersebut putus. Dengan demikian maka sejatinya, putusan pengadilan yang menyatakan putusnya ikatan perkawinan tersebut hanya menyatakan dari perspektif hukumnya karena yang senyatanya “persetujuan” dari kedua belah pihak yang telah membentuk ikatan perkawinan, yang dulu pernah terjadi, telah tidak ada lagi sebagai akibat dari adanya perselisihan dan pertengkaran yang terus menerus dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga. Jadi,

putusan pengadilan hanya menyatakan keadaan yang sesungguhnya tentang hubungan suami istri dimaksud;

[3.11] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, Mahkamah berpendapat Penjelasan Pasal 39 ayat (2) UU 1/1974 sepanjang frasa, “*Antara suami dan isteri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran ...*” justru memberikan salah satu jalan keluar ketika suatu perkawinan tidak lagi memberikan kemanfaatan karena perkawinan sudah tidak lagi sejalan dengan maksud perkawinan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 UU 1/1974 serta tidak memberikan kepastian dan keadilan hukum sebagaimana dimaksud Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;

[3.12] Menimbang bahwa dalil Pemohon yang menyatakan bahwa penjelasan dimaksud bertentangan dengan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945, menurut Mahkamah dalil Pemohon tersebut tidak tepat dan tidak benar karena Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 tersebut merupakan ketentuan mengenai *affirmative action*, sedangkan kedudukan suami dan istri dalam perkawinan menurut UU 1/1974 adalah seimbang [*vide* Pasal 31 ayat (1) UU 1/1974], sehingga tidak memerlukan perlakuan khusus semacam *affirmative action*;

[3.13] Menimbang, berdasarkan seluruh pertimbangan tersebut di atas, Mahkamah berpendapat permohonan Pemohon tidak terbukti beralasan menurut hukum;

#### 4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan bahwa:

[4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

[4.2] Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[4.3] Dalil Pemohon tidak beralasan hukum;

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

## 5. AMAR PUTUSAN

### **Mengadili,**

Menyatakan menolak permohonan Pemohon;

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Moh. Mahfud MD selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, Ahmad Fadlil Sumadi, Harjono, Anwar Usman, Hamdan Zoelva, Maria Farida Indrati, M. Akil Mochtar, dan Muhammad Alim, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Senin, tanggal dua belas, bulan Maret, tahun dua ribu dua belas**, dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada **hari Selasa, tanggal dua puluh tujuh, bulan Maret, tahun dua ribu dua belas**, oleh delapan Hakim Konstitusi, yaitu Moh. Mahfud MD selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, Ahmad Fadlil Sumadi, Anwar Usman, Hamdan Zoelva, Maria Farida Indrati, M. Akil Mochtar, dan Muhammad Alim, masing-masing sebagai Anggota, didampingi oleh Sunardi sebagai Panitera Pengganti, dengan dihadiri Pemerintah atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, tanpa dihadiri oleh Pemohon/kuasanya.

**KETUA,**

**ttd.**

**Moh. Mahfud MD.**

**ANGGOTA-ANGGOTA,****ttd.****Achmad Sodiki****ttd.****Ahmad Fadlil Sumadi****ttd.****Anwar Usman****ttd.****Hamdan Zoelva****ttd.****Maria Farida Indrati****ttd.****M. Akil Mochtar****ttd.****Muhammad Alim****6. PENDAPAT BERBEDA (*DISSENTING OPINION*)**

Terhadap putusan tersebut, Hakim Konstitusi M. Akil Mochtar mengajukan pendapat berbeda (*dissenting opinion*) sebagai berikut:

Bahwa Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (Undang-Undang Perkawinan) merupakan hukum positif yang berlaku secara nasional bagi seluruh warga negara Indonesia. Disisi lain, Undang-Undang Perkawinan memiliki karakter yang khas yaitu sebagai unifikasi dari kemajemukan (pluralisme) hukum keluarga yang berlaku di Indonesia. Proses unifikasi hukum bukanlah hal yang mudah dilakukan, terutama dalam bidang hukum keluarga karena menyangkut hal-hal yang bersifat keagamaan, adat dan nilai-nilai yang dianut masyarakat.

Bahwa salah satu bagian dari proses unifikasi yang dilakukan dalam Undang-Undang Perkawinan adalah menetapkan alasan-alasan perceraian sebagaimana diatur dalam Penjelasan Pasal 39 ayat (2) Undang-Undang Perkawinan. Dalam perkara ini, Pemohon mendalilkan bahwa frasa yang diatur dalam Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f Undang-Undang Perkawinan yang berbunyi “antara suami dan isteri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran...” bertentangan dengan UUD 1945. Alasan perceraian yang diatur dalam frasa Penjelasan Pasal *a quo* merupakan bagian dari upaya unifikasi yang dilakukan dalam Undang-

Undang Perkawinan. Alasan perceraian karena adanya perselisihan dan pertengkaran terus menerus dalam hukum islam dikenal dengan istilah *syiqaq*, sedangkan dalam hukum perdata barat (*western legal system*), seperti di Amerika Serikat, Kanada, Inggris, Belanda, Rusia, Australia dan Swedia, disebut dengan *irreconcilable differences* atau *irretrievable breakdown* yang merupakan bagian dari kategori *no-fault divorce*. Alasan perceraian karena adanya perselisihan dan pertengkaran terus menerus dalam kedua sistem hukum tersebut membawa dampak yang berbeda atas penerapannya di masyarakat. Menjadi penting bagi hakim untuk melihat perbandingan penerapan alasan perceraian dalam kedua istilah yang berlaku di masing-masing sistem hukum tersebut. Perbandingan hukum ini menjadi dasar pertimbangan apakah adopsi alasan perceraian karena adanya perselisihan dan pertengkaran terus menerus antara suami dan isteri tepat diterapkan di tengah masyarakat Indonesia. Perbandingan penerapan ini juga menjadi bahan pembandingan hukum sebagai sarana pembaharuan nilai-nilai di masyarakat (*tool of social engineering*).

### **Perselisihan dan Pertengkaran Terus Menerus dalam Hukum Islam (*Syiqaq*)**

Bahwa kata *syiqaq* diatur dalam Al Qur'an surat Annisa ayat 35:

“Dan jika kamu khawatirkan ada persengketaan (*syiqaq*) antara keduanya, maka kirimlah seorang *hakam* dari keluarga laki-laki dan seorang *hakam* dari keluarga perempuan. Jika kedua orang *hakam* itu bermaksud mengadakan perbaikan, niscaya Allah memberi taufik kepada suami-isteri itu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Mengenal”.

Bahwa dalam rangka penegakan hukum Islam, Indonesia membentuk lembaga Peradilan Agama berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama (sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama -Undang-Undang Peradilan Agama-) yang berwenang mengadili perkara-perkara perdata Islam bagi umat Islam Indonesia. Dalam bagian yang mengatur tentang Pemeriksaan Sengketa Perkawinan, Pasal 76 ayat (1) Undang-Undang Peradilan Agama dengan jelas menegaskan bahwa “Apabila gugatan perceraian didasarkan atas alasan *syiqaq*, maka...”. Istilah *syiqaq* dalam Pasal *a quo* menurut Penjelasan Pasal 76 ayat (1) Undang-Undang Peradilan Agama, “*syiqaq* adalah perselisihan yang tajam dan terus menerus antara suami dan istri”.

Bahwa pengertian kata *syiqaq*, menurut Undang-Undang Peradilan Agama, masih sering dijumpai beberapa permasalahan dalam penerapannya terutama dalam hal menetapkan ukuran kapan terjadinya *syiqaq*. Ada pendapat yang mengatakan *syiqaq* bisa disebabkan oleh *nusyuz* (perbuatan durhaka) dari istri, atau karena perilaku zalim atau kasar dari suami (*Al Maraghi, 1974: 47*). Jika *syiqaq* disebabkan oleh *nusyuz*, maka hendaknya suami mengatasinya dengan cara yang paling ringan di antara cara-cara yang telah diatur oleh Allah SWT dalam Al Qur'an (QS. *Annisa: 34*). Tetapi jika hal kedua yang terjadi dan dikhawatirkan suami akan terus-menerus berlaku zalim atau sulit menghilangkan *nusyuz* serta dikhawatirkan telah terjadi *syiqaq*, maka kedua suami istri dan kaum kerabat wajib mengutus dua orang *hakam* (juru damai) yang bermaksud memperbaiki hubungan antara mereka. Ada pendapat lain yang mengatakan *syiqaq* terjadi bila perselisihan atau pertengkaran antara suami-istri mengandung unsur membahayakan suami-istri dan terjadi pecahnya perkawinan. Bila perselisihan tidak mengandung unsur-unsur yang membahayakan dan belum sampai pada tingkat darurat, maka hal tersebut belum dikatakan *syiqaq*. Namun pendapat ini tidak menyertakan unsur-unsur yang membahayakan dan tingkat darurat yang dimaksud serta tidak ada aturan untuk mengukur unsur-unsur tersebut.

Bahwa terlepas dari perbedaan pendapat mengenai ukuran dan kapan terjadi *syiqaq* dalam proses penegakan hukumnya, diterapkannya lembaga *syiqaq* dalam hukum Islam adalah bertujuan untuk mendamaikan dan menemukan solusi alternatif kepada suami istri sehingga bisa kembali rukun dalam membina rumah tangga dan bukan sebagai alasan untuk perceraian. Tujuan ini didasarkan pada landasan yang bersifat filosofis-transendental, sebagaimana ditegaskan dalam Firman Allah SWT "...Jika kedua orang *hakam* itu bermaksud mengadakan perbaikan, niscaya Allah memberi taufik kepada suami-isteri itu" (QS. *Annisa: 35*). Selain itu, dasar hukum perceraian dalam Islam adalah *makruh* berdasarkan hadits "Perkara halal yang paling dibenci oleh Allah adalah perceraian". Oleh karenanya, prinsip hukum Islam yang didasarkan dari hadits Nabi adalah "permudah pernikahan dan persulit perceraian!".

Bahwa dalam hal *syiqaq* di Indonesia, aturan-aturan hukum Islam telah memperinci tata cara dan mekanisme penegakannya, baik itu dalam Undang-Undang Peradilan Agama hingga Kompilasi Hukum Islam (KHI) serta prosedur penegakannya dalam Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan Agama yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung.



### **Perselisihan dan Pertengkaran Terus Menerus dalam Hukum Perdata Barat (*Irreconcilable Differences, Irretrievable Breakdown*)**

Bahwa dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata, *Burgerlijk Wetboek*) alasan perceraian diatur secara tegas dalam Pasal 209. Adanya perselisihan dan pertengkaran yang terjadi terus menerus antara suami-isteri tidak menjadi alasan perceraian menurut KUHPerdata. Oleh karena itu, proses penegakan hukum perdata melalui peradilan umum tidak mengatur secara rinci mengenai tata cara, mekanisme dan prosedur penegakan hukum perceraian akibat alasan adanya perselisihan dan pertengkaran terus menerus.

Bahwa dalam sistem hukum keluarga (*family law*) di negara-negara barat (*western world*) terdapat perkembangan dengan diadopsinya alasan perceraian atas dasar tanpa kesalahan (*no-fault divorce*). Revolusi gagasan *no-fault divorce* ini diawali di Amerika Serikat, tepatnya dimulai dari negara bagian California pada tahun 1970 (*Lynn Wardle: 1990*). Sejak saat itu, perkembangan konsep ini merambah hingga ke negara-negara lain, seperti Belanda mengadopsinya pada tahun 1971, Swedia pada tahun 1973, Perancis pada tahun 1975 hingga ke Benua Australia pada tahun 1974.

Bahwa diadopsinya gagasan *no-fault divorce* dalam sistem hukum di negara-negara barat adalah didasarkan atas alasan adanya *irreconcilable differences* atau *irretrievable breakdown*, yang dapat diterjemahkan dengan adanya perselisihan dan pertengkaran terus menerus yang tanpa harapan untuk hidup rukun kembali. Oleh karena itu, alasan *irreconcilable differences* atau *irretrievable breakdown* yang diadopsi dalam sistem hukum keluarga di negara-negara barat kurang lebih sama dengan alasan perceraian yang diadopsi dalam Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f Undang-Undang Perkawinan.

Bahwa dalam konteks diterapkannya alasan perceraian karena adanya *irreconcilable differences* atau *irretrievable breakdown* di negara-negara barat terdapat hubungan dengan adanya peningkatan angka perceraian di negara-negara tersebut. Meskipun diadopsinya alasan perceraian tersebut bukan menjadi faktor penentu meningkatnya angka perceraian, namun diadopsinya alasan tersebut ikut mempengaruhi tingginya angka perceraian. Penelitian akademis yang dilakukan dalam rangka meneliti hubungan antara diadopsinya dasar *no-fault divorce* dengan jumlah perceraian lebih banyak dilakukan di Amerika Serikat (contohnya, *M. Glendon, 1987*), akan tetapi ada pula beberapa penelitian yang

dilakukan di negara-negara lain seperti di Belanda (*Boele-Woelki, dkk: 2002*), dan di Kanada (*Douglas W. Allen, 1998*). Kesimpulan penelitian tersebut adalah kurang lebih sama, yaitu terdapat hubungan yang mempengaruhi tingginya tingkat perceraian dengan diadopsinya dasar *no-fault divorce*. Adanya dasar *no-fault divorce* mempermudah warga negara di negara-negara barat untuk mengajukan gugatan cerai.

### **Pendapat Akhir**

Bahwa Undang-Undang Perkawinan sebagai produk unifikasi yang merupakan hukum positif haruslah menjadi pengayom dan pelindung bagi adanya kepastian hukum dan keadilan bagi setiap warga negara Indonesia. Terlebih lagi dalam hal perkawinan, karena UUD 1945 memberikan jaminan perlindungan hak konstitusional bagi setiap warga negara untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah [Pasal 28B ayat (1) UUD 1945].

Bahwa diadopsinya alasan perceraian karena adanya perselisihan dan pertengkaran terus menerus antara suami-istri dalam Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f Undang-Undang Perkawinan memiliki dampak yang berbeda-beda bagi warga negara Indonesia.

Bahwa atas dasar perbandingan hukum penerapan alasan perceraian karena adanya perselisihan dan pertengkaran terus menerus antara suami-istri dalam sistem hukum Islam dan sistem hukum perdata barat terdapat perbedaan imbas yang terjadi di masyarakat akibat adanya penerapan alasan tersebut. Dalam sistem hukum keluarga di negara-negara barat, penerapan alasan adanya perselisihan dan pertengkaran terus menerus (*irreconcilable differences, irretrievable breakdown*) justru mempengaruhi tingkat angka perceraian yang terjadi di negara-negara tersebut. Belajar dari pengalaman negara-negara barat, diadopsinya alasan perceraian yang sama sebagaimana diatur dalam Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f Undang-Undang Perkawinan tidak menjamin adanya upaya untuk melanggengkan ikatan perkawinan yang sah bagi warga negara Indonesia.

Bahwa alasan perselisihan dan pertengkaran terus menerus dalam Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f Undang-Undang Perkawinan tidak didukung dengan peraturan pelaksana maupun perangkat hukum pendukung dalam upaya penegakan hukum perdata dalam lingkup Peradilan Umum. Diterbitkannya

Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, tidak mengatur secara rinci ukuran yang menjadi pedoman dalam menentukan adanya perselisihan dan pertengkaran secara terus menerus dalam lingkup Peradilan Umum maupun tata cara atau prosedur pengajuan gugatannya. Peraturan Pemerintah *a quo* hanya menegaskan alasan perceraian sebagaimana diatur dalam Pasal 19 huruf f. Selain itu, aturan mengenai tata cara gugatan hanya dijabarkan dalam Pasal 22 ayat (2) Peraturan Pemerintah *a quo*. Keterbatasan rincian aturan ini merugikan hak konstitusional warga negara Indonesia yang mengajukan gugatan cerai atas alasan perselisihan dan pertengkaran terus menerus melalui Peradilan Umum.

Bahwa keterbatasan rincian aturan dalam mengajukan gugatan cerai atas alasan terjadi perselisihan dan pertengkaran terus menerus, baik dalam lingkup Peradilan Umum maupun dalam lingkup Peradilan Agama, telah menjadi celah hukum bagi para pihak karena tidak adanya ukuran dan batasan mengenai apa yang dimaksud dengan “perselisihan” dan “pertengkaran” serta parameter apa yang digunakan untuk mengukur “terus menerus”. Dalam praktiknya, celah hukum tersebut justru mempermudah proses perceraian. Ukuran-ukuran dalam mempertimbangkan adanya “perselisihan”, “pertengkaran”, dan sifat “terus menerus” diserahkan pada subjektivitas pertimbangan hakim semata, tanpa ada norma aturan yang menjadi pedomannya. Oleh karenanya, proses perceraian seolah menjadi sangat mudah. Selain itu, salah satu pihak, baik suami maupun istri, dapat memanfaatkannya untuk mengajukan gugatan cerai yang berdampak pada dirugikannya pihak lain.

Bahwa adanya perselisihan dan pertengkaran terus menerus, sebagai sebuah lembaga *syiqaq*, dalam sistem hukum Islam telah memiliki dasar aturan pelaksana mengenai tata cara dan prosedurnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Peradilan Agama dan diperjelas dengan Kompilasi Hukum Islam.

Bahwa adanya dampak dari penerapan alasan perceraian mempermudah proses perceraian bagi warga negara Indonesia. Hal ini bertentangan dengan prinsip yang dianut oleh Undang-Undang Perkawinan yaitu “prinsip untuk mempersukar terjadinya perceraian” demi mengukuhkan tujuan perkawinan yaitu untuk membentuk keluarga yang bahagia dan kekal, sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Perkawinan. Oleh karenanya, Mahkamah seharusnya mengabulkan permohonan Pemohon. Dengan dikabulkannya permohonan maka peraturan pelaksana Undang-Undang Perkawinan yang terkait

dengan alasan perceraian karena adanya perselisihan dan pertengkaran terus menerus, sebagaimana diatur dalam Pasal 19 huruf f dan Pasal 22 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan juga harus dinyatakan inkonstitusional. Akan tetapi, dikabulkannya permohonan Pemohon tidak menghapuskan lembaga *syiqaq* karena didasarkan dan diatur dalam Undang-Undang yang berbeda yaitu Undang-Undang Peradilan Agama.

Oleh sebab itu, Mahkamah seharusnya mengabulkan permohonan Pemohon dan menyatakan Penjelasan Pasal 39 ayat (2) huruf f Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat.

**PANITERA PENGANTI,**

**ttd.**

**Sunardi**