

POLITIK HUKUM PERKAWINAN BEDA AGAMA DI INDONESIA

Abdurrahman Hakim

IAIN Tulungagung I Jl. Mayor Sujadi No.46, Kudus, Plosokandang, Kec.
Kedungwaru, Kabupaten Tulungagung | Cakman1996@gmail.com

Abstract: This paper aims to analyze the existence of political party intervention in legislative drafting on regulation No 1/1974 about marriage. Political party intervention is actually contrary to responsive legal theory that is applied in the formation of regulations in Indonesia. Political party intervention can change the legal content in the formulation of legislation because there are interests that are subjective. The implication, of course the resulting legal products will not solve problems in society that have been assessed as public issues. If examined from the perspective of public policy, Government intervention is likely to occur at the policy planning stage. This is due to the process, the party as an element of political power views the importance of the values of flow in order to be contained in the laws discussed. The result, the regulations that have been passed are far different from the proposed bills. One example is the Marriage regulation. Debate and rejection occur in the discussion of the article 2 (1) UUP 1974. The affiliation of Islamic parties considers marriage to be a matter of worship and religious values. On the other, Nationalist party affiliation refused because it did not reflect reception legal theory.

Keywords: intervention of party, responsive law, public policy, reception law

Abstrak: Artikel ini menganalisis intervensi partai politik dalam pembentukan Undang-undang Perkawinan Nomor 1 tahun 1974. Intervensi partai politik sebenarnya bertentangan dengan teori hukum responsif yang diterapkan dalam pembentukan regulasi di Indonesia. Intervensi partai politik bisa saja merubah muatan hukum dalam rumusan perundang-undangan karena adanya kepentingan yang bersifat subjektif. Implikasinya, tentu saja produk hukum yang dihasilkan tidak akan menyelesaikan masalah di masyarakat yang sudah dikaji sebagai isu publik.

Jika dikaji dari sudut pandang kebijakan publik, intervensi partai politik kemungkinan besar terjadi pada tahap perencanaan kebijakan. Hal ini karena pada proses tersebut, partai selaku unsur kekuatan politik memandang pentingnya nilai-nilai yang menjadi dasar partai agar dimuat dalam undang-undang yang dibahas. Hasilnya, undang-undang yang sudah disahkan jauh berbeda dari rancangan undang-undang yang diajukan. Salah satu contohnya adalah Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan. Perdebatan dan penolakan terjadi dalam pembahasan pasal 2 ayat 1. Afiliasi partai Islam menganggap perkawinan adalah masalah ibadah makan harus ada nilai-nilai agama. Di sisi lain, afiliasi partai nasionalis menolak karena mengadopsi hukum Islam tanpa adanya kesepakatan dengan masyarakat adat bertentangan dengan teori hukum resepsi.

Kata Kunci: intervensi partai, hukum responsif, kebijakan publik, hukum resepsi

Pendahuluan

Teori hukum responsif idealnya merespon keadaan di masyarakat dan dijadikan wacana dalam pembentukan regulasi. Dalam pembuatannya, hukum tergantung pada bagaimana aspirasi masyarakat, hak individu dan usulan kelompok sosial.¹ Teori tersebut tumbuh seiring dengan dinamika permasalahan dan konflik di masyarakat yang selalu mengalami perubahan. Dalam studi kebijakan publik, hal ini disebut dengan isu publik. Permasalahan publik yang dianggap memiliki tingkat keseriusan yang tinggi akan diangkat menjadi isu publik dan lebih diprioritaskan oleh pemerintah dalam menentukan kebijakan.

Menurut Winarno, kebijakan publik adalah suatu proses penentuan regulasi oleh pemerintah yang ditentukan melalui beberapa tahap. Pertama, perencanaan yang bertujuan untuk mendefinisikan masalah, pengenalan atau indentifikasi masalah, kompleksitas dan tingkat keseriusan masalah yang dihadapi masyarakat.² Tidak semua masalah dapat dijadikan

¹ Arianto, Henry. "Hukum Responsif dan Penegakan Hukum di Indonesia." *Lex Jurnalica* 7.2 (2010), 117.

² Budi Winarto, *Kebijakan Publik Teori dan Proses*, (Yogyakarta: Media Pressindo, 2015), 124.

isu publik, hanya masalah dengan potensi menimbulkan kesenjangan sosial dan konflik yang direspon oleh pemerintah.

Kedua, setelah kebijakan direncanakan dengan matang dan menghasilkan aturan hukum, langkah berikutnya adalah implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan adalah langkah yang dilakukan oleh pemerintahan setelah undang-undang disahkan dan undangkan.³ Pada praktiknya, kebijakan publik tidak hanya dilaksanakan oleh satu lembaga saja, perlu kerjasama antara lembaga pemerintahan untuk mesukseskan amanah dari undang-undang yang sudah dibuat. Undang-undang yang dibuat hanya berisi norma-norma yang berlaku secara umum, oleh sebab itu perlu adanya aturan yang mendiskripsikan teknis pelaksanaannya. Di Indonesia, undang-undang tidak berdiri sendiri, ada Peraturan Presiden, Peraturan Pemerintah hingga peraturan dan putusan lembaga terkait sebagai petunjuk teknisnya.

Ketiga, evaluasi kebijakan merupakan langkah terakhir dari rangkaian proses kebijakan publik. Evaluasi kebijakan merupakan tahap penilaian yang dilakukan oleh eksternal dan internal pemerintahan mencakup substansi kebijakan, dampak dan keberhasilan kebijakan.⁴ Fungsinya sebagai tahap akhir dari kebijakan akan menentukan seberapa besar dampak positif kebijakan tersebut, atau sebaliknya, kebijakan yang disusun ternyata menimbulkan masalah yang lebih besar dari masalah awal. Hal ini pula yang akan menentukan, apakah kebijakan tersebut diganti atau diteruskan.

Poin penting dalam merumuskan kebijakan terletak pada perencanaan. Perencanaan merupakan langkah-langkah yang sudah diatur oleh lembaga legislatif dan eksekutif mencakup aturan secara umum dan secara teknis. Namun, praktikanya di Indonesia, setiap kebijakan yang berlaku selalu ada intervensi

³ Ibid. 144.

⁴ Ramlan Subekti, *Memahami Ilmu Politik* (Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992), 277.

partai politik yang melatar belakangi aturan tersebut disahkan oleh Parlemen. Hal ini disebut sebagai politik hukum yang melibatkan kekuasaan partai-partai politik di Indonesia dengan pengaruh yang sangat kuat. Meski dalam praktiknya sekarang, kementerian di eksekutif diisi oleh beberapa golongan profesional, namun aklamasi dan voting sebagai sistem untuk menentukan sahnyanya suatu regulasi masih di bawah wewenang DPR.

Politik Hukum merupakan kewenangan pemerintah dalam pembuatan aturan perundang-undangan di Indonesia dengan dasar untuk melaksanakan aspirasi masyarakat dan menentukan kemana arah hukum nasional akan dibawa oleh pemerintah. Namun, dengan adanya pihak-pihak tertentu yang menginginkan aturan perundang-undangan memuat nilai-nilai yang menguntungkan mereka, maka politik hukum di Indonesia tidak murni atas aspirasi masyarakat. Dampaknya, banyak aturan perundang-undangan di Indonesia yang memiliki klausul hukum subjektif (sesuai kepentingan kelompok tertentu).⁵ Meskipun dibuat berdasarkan kehendak partai politik, bisa saja aturan yang dibuat berpihak pada rakyat. Namun, hal ini sangat sulit, mengingat ketergantungan sistem pemerintahan yang diusung oleh partai politik atau koalisi partai politik akan mudah dipengaruhi oleh kepentingan partai-partai tersebut.

Konsekuensinya ialah Indonesia sebagai negara hukum dengan sistem multi partai menjadikan hukum yang dibuat tidak sepenuhnya berdasarkan kehendak rakyat. Hukum hanya sebatas produk politik yang disusun sesuai dengan kehendak tokoh-tokoh politik yang saling bersaing dan berinteraksi di parlemen.⁶ Tentunya, politik hukum yang dilakukan oleh pemangku kebijakan tidak sejalan dengan

⁵ Mia Kusuma Fitriana, Peranan Politik Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia Sebagai sarana Mewujudkan tujuan Negara, *Jurnal Legislasi Indonesia*, 12. 2 (2015), 6.

⁶ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2011), 7.

teori hukum responsif dan teori kebijakan publik yang menghendaki produk hukum merupakan aspirasi mayoritas masyarakat.

Salah satu bentuk konkrit adanya praktik politik hukum di Parlemen adalah Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Undang-undang tersebut menjadi salah satu payung hukum pemerintah untuk mengatur masalah perkawinan di Indonesia. Namun, banyak dari kalangan ahli hukum yang menyebutkan bahwa nilai-nilai dasar undang-undang tersebut bermuatan hukum Islam. Salah satunya adalah ketentuan pasal 2 ayat 1 yang menyebutkan bahwa “perkawinan sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaan itu”.⁷ hal ini menimbulkan spekulasi bahwa di Indonesia, sahnya suatu perkawinan jika pasangan suami-istri memeluk agama yang sama.

Undang-undang Nomor 1 tahun 1974 adalah produk regulasi pemerintah Orde Baru. Gejolak politik sebelum lahirnya UUP di Indonesia mewarnai perpolitikan partai-partai besar tahun 1973. Munculnya partai yang membawa identitas agama menjadi hambatan disahkannya UUP. Di satu sisi, Kelompok Persatuan Pembangunan yang diketuai oleh PPP sebagai representasi Partai Islam (PNU, Parmusi, PSII, dan Perti) menginginkan UUP bermuatan nilai-nilai agama Islam.

Sedangkan Kelompok Demokrasi Pembangunan yang diketuai oleh PDI adalah kelompok partai yang merepresentasikan nilai-nilai Nasionalis/Demokrais (PNI, Parkindo, Partai Katolik, IPKI dan Partai Murba)⁸ menghendaki nilai-nilai pluralisme dan aturan yang bersifat nasional sebagai landasan UUP.⁹ Tidak hanya itu, Golkar dan

⁷ Pasal 2 ayat 2 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

⁸ Kadir, A. Gau. "Dinamika Partai Politik di Indonesia." *Sosiohumaniora*, 16.2 (2014), 135.

⁹ Lili Romli, "Masalah Kelen bagaan Partai Politik di Indonesia Pasca-Orde Baru." *Jurnal penelitian politik*, 5.1 (2016), 23.

Fraksi ABRI sebagai partai penguasa memiliki kewenangan yang mutlak karena memiliki suara mayoritas di Parlemen.

Perkawinan beda agama dalam perspektif Islam adalah perkawinan yang dilakukan oleh laki-laki muslim dengan wanita non-muslim, perkawinan laki-laki muslim dengan wanita Ahli Kitab dan perkawinan wanita non-muslim dengan laki-laki non-muslim. Perkawinan beda agama dalam sejarah Islam pernah dilegalkan, namun konsep wanita non-muslim yang disebut oleh Al-Quran adalah wanita ahli kitab. Definisi perempuan Ahli Kitab berbeda dengan non-muslim saat ini. Perempuan ahli kitab adalah pemeluk agama Yahudi dan Nasrani murni. Berbeda dengan wanita non-muslim sekarang, Abdullah Ibn Umar dari kalangan sahabat mengharamkan menikahi wanita non-muslim karena unsur agama yang dianut tidak lagi murni. Hal ini karena konsep teologi Yahudi dan Nasrani yang menyebut Nabi Uzair sebagai Tuhan dan Nabi Isa sebagai Anak Tuhan.¹⁰ Jadi, perkawinan beda agama saat ini berbeda dengan zaman nabi, wanita non-muslim bukanlah wanita ahli kitab karena ajaran ketuhanan agama yang tidak lagi menganggap Allah adalah Tuhan yang tunggal.

Senada dengan hukum Islam, dalam hukum Protestan seseorang yang menganut agama Protestan dikendaki agar menikah dengan penganut agama yang sama.¹¹ Namun, masalah pelarangan perkawinan beda agama di dalam agama Protestan tidak diatur dengan jelas. Dalam Kitab Perjanjian Lama umat Katolik dijelaskan bahwa perkawinan beda agama tidak dikehendaki (haram), begitupula dengan Kitab Perjanjian Baru, di situ perikahan agama merupakan hal yang dilarang.¹² Pada dasarnya, hampir semua agama tidak

¹⁰ Zainul Mu'ien Husni, "Pernikahan Beda Agama dalam Perspektif Al-Quran dan Sunnah serta Problematikanya", *Jurnal At-Tuross*. 2. 1 (2015), 95.

¹¹ Palandi, Anggreini Carolina. "Analisa Yuridis Perkawinan Beda Agama di Indonesia." *Lex Privatum*, 1.2 (2013), 297.

¹² Yonathan A. Trisna, *Berpacaran dan Memilih Teman Hidup*, (Bandung: Kalam Hidup Pusat, 1987), 53.

menghendaki perkawinan beda agama. Akan tetapi, partai selaku kekuatan untuk politik di negara demokrasi terkadang dalam membuat regulasi masih berdasarkan ideologi yang pakai. Misal, partai yang beraliran Islam dalam mengajukan undang-undang selalu memuat nilai-nilai Islam dalam rumusannya. Begitupula dengan partai Nasionalis/Demokratis, selalu menjadikan nasionalitas dan nilai-nilai hak asasi manusia sebagai rumusan undang-undang yang diajukan. Hasilnya, dalam pembahasan di DPR, sering terjadi perdebatan yang panjang karena tidak semua nilai agama bisa relevan dengan nilai nasionalis dan hak asasi manusia.

Perkawinan beda agama adalah permasalahan lama yang hingga saat ini masih eksis didiskusikan. Indonesia sebagai negara yang plural, hingga saat ini mengakui enam (6) agama sebagai panutan masyarakat, agama tersebut ialah Islam, Kristen, Katolik, Budha, Hindu dan Konghucu.¹³ Pernyataan pasal tersebut tidak serta merta melarang agama lain, namun secara administratif, di Indonesia hanya bisa menggunakan enam simbol agama di atas. Dengan demikian, perkawinan beda agama merupakan hal yang patut diperhatikan pemerintah untuk membuat suatu kebijakan.

Penulis merasa bahwa judul ini layak untuk diteliti. Mengingat UUP merupakan produk hukum nasional yang berlaku bagi semua masyarakat di Indonesia. Meski bagi kalangan umat Islam hukum tersebut sudah merepresentasikan aspirasi mereka, tapi tidak bisa dipungkiri bahwa Indonesia juga merupakan negara yang melegitimasi Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM), termasuk di dalamnya disebutkan bahwa setiap orang berhak menikah dengan seseorang yang disukai dan tidak bisa dibatasi dengan perbedaan apapun termasuk agama.¹⁴ Kenyataan tersebut perlu kembali diperhatikan oleh pemerintah,

¹³ Pasal 1 Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 1/PNPS/1965

¹⁴ Pasal 16 DUHAM

mengingat relevansi hukum akan memudahkan masyarakat dalam mengambil tindakan dan menjalankan hak mereka.

Metode penelitian

Untuk mempermudah penelitian ini dilakukan dengan mempertimbangkan akses data dan sumber informasi maka penelitian dalam penyusunan artikel ini menggunakan Penelitian Normatif dengan jenis Penelitian Pustaka (*Library Research*). Penelitian ini menggunakan data sekunder berupa buku-buku dan jurnal-jurnal sebagai sumber data.¹⁵ Data yang dikaji adalah bentuk ril dari proses pembahasan di DPR yang sudah ditulis oleh beberapa dalam buku-buku hukum, jurnal hukum, media yang bermuatan hukum dan sebagainya. Hasil studi pustaka yang dilakukan kemudian dianalisis menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif.

Intervensi beberapa Fraksi terhadap UUP 1974

Undang-undang Perkawinan merupakan produk legislasi yang disahkan dan diundangkan pada tahun 1974. Jika dilihat dari sejarahnya, UUP merupakan undang-undang pertama yang disahkan pada tahun 1974 hingga memiliki nomor 01/1974. Hal ini tidak terlepas dari lamanya undang-undang tersebut disusun, mulai periode sebelum kemerdekaan, Orde Lama dan baru disahkan pada masa kepemimpinan Orde Baru.¹⁶ Secara umum, proses *legisaltif drafting* (pembentukan undang-undang oleh lembaga legislatif) di Indonesia memiliki beberapa proses, diantaranya perancangan, pengajuan, pembahasan, pengesahan dan proses terakhir adalah pengundangan. UUP merupakan salah satu undang-undang yang memiliki masa perancangan terlama, selain terdapat banyak muatan politik, nilai-nilai yang terkandung dalam UUP harus menempuh jalur konsensus antara beberapa partai yang berlatar belakang agama. Sebelum disahkan pada tahun

¹⁵ Zainuddin Ali, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), 54.

¹⁶ Taufiqurrohman Syahuri, *Legislasi Hukum Perkawinan di Indonesia*, (Jakarta: Pranadamedia Grup, 2013), 99.

1973, proses pembahasan UPP di parlemen menimbulkan banyak perdebatan di antara beberapa fraksi, diantaranya:

1. Intervensi Kelompok Persatuan Pembangunan terhadap UUP 1974

Rancangan Undang-undang Perkawinan mulanya adalah usulan dari Departemen Agama pada tahun 1967. Pada masa Orde Baru, Departemen Agama diisi oleh politikus-politikus dari PPP. Rancangan undang-undang yang diajukan memuat nilai-nilai Islam sehingga dianggap tidak mencerminkan hukum di negara Pancasila.¹⁷ Usulan mengenai RUUP memang kental dengan politik identitas. Partai-partai yang lolos ke parlemen, banyak terdiri dari partai yang berafiliasi pada nilai-nilai agama. Sehingga, produk hukum yang dilahirkan waktu itu cenderung memiliki karakteristik yang sama dengan norma-norma hukum salah satu agama.

Kekuasaan mutlak pemerintah bisa dilihat dari RUU yang dibahas pada Pembicaraan tingkat I di DPR. RUU yang dibahas bukanlah RUU yang berasal dari Departemen Agama atau RUU yang diusulkan oleh Fraksi PDI, melainkan RUU yang diusulkan pemerintah melalui Menteri Kehakiman. Meski begitu, RUU yang dibahas masih memuat nilai-nilai agama secara umum. Dalam beberapa ketentuan misalnya, sah atau tidaknya perkawinan merupakan pasal yang dikonstruksi dari nilai-nilai agama. Namun, Fraksi PPP menganggap bahwa RUU itu tidak mencerminkan nilai-nilai agama Islam, karena adanya pengakuan pemerintah atas nilai-nilai agama lain.¹⁸ Fraksi PPP sebagai partai aliran Islam menganggap sangat penting RUUP bagi umat Islam. Perkawinan bagi mereka adalah ibadah, dari itu aturan yang mengatur perkawinan harus sesuai dengan Hukum Islam.

Pada tahap pembicaraan ke II sidang DPR, Fraksi PPP menolak beberapa ketentuan di dalam RUU tersebut. Hal ini karena Fraksi PPP menganggap bahwa: muatan hukum yang ada banyak bertentangan dengan norma-norma ajaran Islam, banyaknya pasal yang diadopsi dari BW dan HOCI yang hanya cocok untuk

¹⁷ Ibid. 106.

¹⁸ Ibid. 122.

kalangan minoritas (Nasrani), adanya muatan hukum yang merendahkan kaum ibu dan perlindungan hukum bagi pelaku pergaulan bebas serta adanya pembatasan perkawinan yang tidak sejalan dengan aturan Islam.¹⁹ Penolakan demikian tidak serta merta menunjukkan fraksi PPP menolak seluruh pasal yang diajukan oleh pemerintah. Fraksi PPP juga menghendaki adanya aturan mengenai perkawinan yang bersifat nasional, namun ketentuan-ketentuan yang berlaku harus lebih bermoral.²⁰ Fraksi PPP sebagai partai Islam juga mengakui adanya keragaman agama di Indonesia. Mereka sadar tidak bisa memaksakan adanya aturan yang persis dengan hukum Islam kemudian diterapkan secara nasional. Namun, meski tidak sepenuhnya mengandung nilai-nilai Islam, setidaknya RUU yang diajukan pemerintah tidak bertentangan dengan ajaran Islam.

Pembicaraan tingkat III di DPR mengenai pasal 2 UUP yang menjadi salah satu pasal yang diperdebatan oleh beberapa fraksi di DPR. Ketentuan pasal 2 yang ada sekarang merupakan hasil dari lobi-lobi politik oleh pemerintah bersama ketua fraksi di luar sidang. Melalui komunikasi yang panjang, akhirnya RUUP disetujui ada 20 Desember 1973.²¹ Rumusan pasal 2 UUP merupakan konsensus antara Fraksi PPP dan Fraksi ABRI, hingga akhirnya disampaikan pada sidang Badan Musyawarah. Draf yang diajukan masih berbunyi “perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu”²² dan “tiap-tiap perkawinan wajib dicatat demi ketertiban administrasi negara”.²³ Lobi politik yang dilakukan oleh Fraksi PPP dan Fraksi ABRI merupakan bentuk kesepakatan mengenai pasal 2 UUP yang pembahasannya sering terjadi kemandekan karena berbeda pandangan. Dengan kata lain, jika akhirnya pembahasan harus diakhiri dengan voting, maka persentase suara fraksi PPP dan ABRI sudah melebihi 50% suara.

¹⁹ Ibid., 126

²⁰ Ibid., 127

²¹ Ibid., 136.

²² Pasal 2 ayat 1 usulan fraksi PPP dan Fraksi ABRI

²³ Pasal 2 ayat 2 usulan fraksi PPP dan Fraksi ABRI

2. Intervensi Kelompok Demokrasi Indonesia terhadap UUP 1974

Kepentingan golongan masih saja menjadi alasan untuk menolak RUUP yang diajukan Departemen Agama. Penolakan dilakukan oleh PDIP sebagai ketua golongan Nasionalis/Demokratis. Pada pembicaraan tingkat I tidak nampak penolakan atau intrupsi dari pihak PDI. Hal ini memang, dalam agenda pembahasan RUU, pembicaraan tingkat I hanya untuk mendengarkan keterangan atau penjelasan pemerintah mengenai RUU yang diajukan oleh pemerintah itu sendiri.

Pada pembicaraan tingkat II, PDI merespon penjelasan pemerintah mengenai RUUP yang diajukan oleh Kementerian Kehakiman. PDIP menganggap bahwa UUP yang layak untuk diundangkan merupakan undang-undang yang memuat unsur adat, agama dan adminisrasi negara. Mengenai sahnya perkawinan, maka pencatatan seharusnya memiliki nilai hukum yang setara dengan syarat-syarat sahnya perkawinan yang ditentukan oleh agama dan hukum adat.

Pembahasan mengenai pasal 2 tentang perkawinan beda agama kembali menuai perdebatan panjang. Pada pembicaraan tingkat III, PDI tidak menerima rumusan yang diajukan oleh Fraksi ABRI dan Fraksi PPP dengan alasan rumusan tersebut mengabaikan teori *resepsi*. Oleh karena itu perlu adanya kata-kata “dan atau menurut perundang-undangan yang berlaku” setelah kata “kepercayaan itu (pasal 2 ayat 1).²⁴ Namun usulan tersebut ditolak oleh panitia kerja sehingga bunyi pasal 2 ayat 1 tetap “perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaan itu”.²⁵ Dari penolakan tersebut, sangat nampak adanya kepentingan bersama antara Fraksi ABRI, PPP dan Golkar.

Fraksi demokrasi pada dasarnya tidak menerima rumusan pasal 2 ayat 1 UUP dari Fraksi PPP dan ABRI. Namun, dengan menimbang adanya pasal 66 yang mengatur perkawinan ordonasi untuk umat Kristen dan perkawinan campuran, maka fraksi

²⁴ Taufiqurrohman Syahuri, *Legislasi Hukum Perkawinan di Indonesia...* 139.

²⁵ Pasal 2 ayat 1 UUP

tersebut menyatakan menyetujui RUUP disahkan menjadi UUP.²⁶ Pasal 66 merupakan rumusan yang menjawab kegelisahan PDI mengenai perkawinan beda agama. Pasal tersebut berubah yang asalnya membahas tentang kewarganegaraan dan perkawinan campuran, menjadi jaminan untuk tetap menggunakan BW, HOCI dan RGH sebagai payung hukum perkawinan bagi selain umat Islam.

3. Intervensi Kelompok Golkar dan ABRI terhadap UUP 1974

Partai Golongan Karya (Golkar) adalah artai penguasa yang membuat Soeharto berkuasa selama 32 tahun di Indonesia. Kekuasaan orde baru merupakan kekuasaan yang mampu mendominasi tiga kekuasaan di Indonesia, mulai dari Eksekutif, Yudikatif hingga Legislatif. Kekuasaan yang begitu absolut berhasil membatasi peran PDIP dan PPP sebagai lawan politik Soeharto di Parlemen. Pada masa kekuasaannya, Soeharto memiliki kewenangan untuk menunjuk satu perlina anggota DPR dan tiga perlina anggota MPR.²⁷ Kewenangan tersebut menjadikan Soeharto bebas untuk menentukan kebijakan dan regulasi di Indonesia sejak tahun 1966-1998.

Rancangan UUP adalah bentuk politik hukum pemerintah melalui Kementerian Kehakiman. Pada pembicaraan tingkat I, sangat jelas bahwa tidak ada penolakan dari kedua fraksi tersebut atas RUU yang diajukan. Dalam pembicaraan tingkat II, Fraksi ABRI mengemukakan bahwa UUP bukanlah permasalahan golongan atau agama, melainkan bersifat nasional.²⁸ Pendapat yang sama disampaikan oleh Fraksi Golkar, mereka berpendapat bahwa RUU yang diajukan sudah sesuai dengan tujuan negara. Pada tahap pembicaraan ke III, Fraksi ABRI dan Golkar tidak begitu nampak mempermasalahkan RUUP. Justru, perdebatan yang panjang terjadi antara Fraksi PP dan PDI terutama pada pasal 2 ayat 1 RUUP.

²⁶ Taufiqurrohman Syahuri, *Legislasi Hukum Perkawinan di Indonesia...*, 141.

²⁷ Hadi, Dwi Wahyono, and Gayung Kasuma. "Propaganda Orde Baru 1966-1980." *Media Verleden*, 1.1. (2012), 41.

²⁸ Taufiqurrohman Syahuri, *Legislasi Hukum Perkawinan di Indonesia...* 124.

Sebelum tahap pembicaraan ke IV, ABRI dan PPP mengadakan konsensus mengenai rumusan pasal 2 ayat 1. Konsensus tersebut merupakan hasil dialog antara ABRI dengan umat Islam. Dengan demikian, kedua fraksi tersebut menganggap bahwa rumusan pasal 2 ayat 1 adalah respon terhadap keinginan masyarakat.²⁹ Sehingga, sampai disahkannya UUP, mereka tetap setuju pada rumusan tersebut. Namun, meski merupakan aspirasi masyarakat Islam, ketentuan pasal tersebut tidak memberikan kesempatan berupa alternatif kebijakan jika dalam pelaksanaannya ada hukum di masyarakat baik berupa hukum adat atau kepercayaan yang memperbolehkan perkawinan beda agama.

Substansi Aturan Hukum Perkawinan Beda Agama Perspektif Hak Asasi Manusia

Seperti yang penulis sampaikan pada pendahuluan, bahwa Indonesia adalah salah satu negara yang meratifikasi Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Secara tidak langsung, Indonesia juga mengakui aturan berupa pasal-pasal mengenai hak untuk menentukan pasangan. Kembali disinggung oleh penulis bahwa salah pasal DUHAM menyebutkan bahwa setiap orang berhak menikah dengan seseorang yang disukai dan tidak bisa dibatasi dengan perbedaan apapun termasuk agama.

Konsepsi hak asasi manusia di Indonesia, secara khusus diatur dalam Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang menyebutkan “Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”.³⁰ Pasal tersebut merupakan batasan pelaksanaan HAM di Indonesia. Meski demikian, bukan berarti negara tidak memberi kebebasan berperilaku sesuai hak masing-

²⁹ Ibid. 146.

³⁰ Pasal 28 J UUD 1945

masing individu. Namun, pasal tersebut dibuat untuk menjadi acuan dan batasan agar setiap individu tidak menganggap dirinya punya kebebasan yang absolut.

Melihat dari konteks sejarah pembentukan UUP dan amandemen ke 4 UUD 1945, yang di dalamnya membahas mengenai Hak Asasi Manusia, tentunya UUP tidak mencerminkan undang-undang yang relevan dengan aturan perundang-undangan di atasnya yaitu UUD 1945 masa Orde Baru. Seperti kita ketahui bahwa nilai-nilai HAM yang mencakup hak privat warga negara baru dirumuskan dalam UUD 1945 pasca revormasi, yaitu tepatnya pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tanggal 18 Agustus 2000,³¹ sedangkan UUP adalah produk hukum Orde Baru. Berdasarkan kenyataan tersebut, ketentuan pasal 28J UUD 1945 bukanlah aturan yang membatasi hak perkawinan beda agama di Indonesia yang diatur dalam UUP No 1 Tahun 1974.

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia hanyalah respon terhadap banyaknya penindasan yang terjadi pasca perang dunia ke dua, namun nilai-nilai yang terkandung di dalamnya merupakan upaya untuk memperkuat kepedulian dan penghargaan terhadap HAM tanpa membedakan agama, ras, seks dan etnis secara global.³² Bagi negara yang melegitimasi deklarasi tersebut, tentunya harus mengadopsi nilai-nilai DUHAM ke dalam aturan yang berlaku di tingkat nasional.

Larangan perkawinan beda agama di Indonesia tidak terlepas dari status Indonesia sebagai negara ber-agama. Maksudnya ialah, setiap warga negara yang memiliki status kewarganegaraan Indonesia wajib mengikuti salah satu agama atau kepercayaan yang ada di Indonesia. Dalam konsitusi, hak untuk memeluk agama termasuk ke dalam hak sipil. Hak sipil adalah hak seseorang yang melekat dan tidak dapat diintervensi oleh negara dalam keadaan apapun dan bagaimanapun.³³ Oleh sebab itu, agama sebagai identitas hak sipil seseorang, dijadikan dasar untuk membatasi

³¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), 48.

³² Masyhur Efendi, *Hak Asasi Manusia*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2012), 66

³³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme....* 89.

pemberlakuan hak lain sebagaimana sudah ditetapkan dalam UUD 1945 pasal 28J ayat 1. Hal ini tentunya sebagai langkah progresif pemerintah agar dalam memenuhi hak-haknya, setiap warga negara tidak terlalu bebas sehingga dikhawatirkan melanggar hak orang lain, norma, dan nilai-nilai agama.

Kritik Aturan Perkawinan Beda Agama Perspektif Hukum Adat

Pluralisme bisa saja menjadi suatu kebanggaan bagi setiap negara, apalagi negara tersebut mampu menjaga keharmonisan dalam banyaknya perbedaan. Namun, di sisi lain, pluralisme juga terkadang menjadi suatu ancaman bagi beberapa negara saat pemerintah yang berkuasa tidak mampu memberikan rasa keadilan dalam semua hal yang mereka tentukan. Di Indonesia, keberagaman tidak hanya dalam unsur agama, ras dan bahasa saja. Keragaman masyarakat adat juga merupakan bentuk kekayaan Indonesia yang bersifat non-materil.

Sejarah hukum adat di Indonesia sudah dikenal sejak sebelum proklamasi kemerdekaan pada 17 Agustus 1945. Snouck Hurgronje menyebut hukum adat sebagai *adat recht*, yaitu sistem pengendalian sosial yang hidup di dalam masyarakat Indonesia. Istilah tersebut kemudian dipopulerkan oleh Cornelis van Vollenhoven seorang pakar hukum adat Hindia-Belanda. Cornelis mendiskripsikan hukum adat sebagai hukum asli masyarakat Indonesia yang mendiami bumi Nusantara.³⁴ Secara historis, hukum adat memang bukanlah hal baru di Indonesia. Bahkan, hukum adat adalah hukum yang sudah menjadi ciri khas masyarakat Indonesia sebelum adanya hukum Islam dan hukum Positif.

Hukum perkawinan beda agama dalam hukum adat di Indonesia tidak sinkron dengan nilai-nilai hukum Islam dan Hukum Positif yang diterapkan. Salah satu hukum adat yang memperbolehkan perkawinan beda agama adalah hukum adat masyarakat Tengger, Probolinggo, Jawa Timur.³⁵ Ini menjadi

³⁴ Suriyaman Mustari Pide, *Hukum Adat*, (Jakarta: Kencana, 2014), 1-2.

³⁵ <https://www.netralnews.com/news/rsn/read/88799/tradisi.perkawinan.masyarakat.tengger> diakses pada 23/11/2019

masalah karena di saat bersamaan, masyarakat adat suku tengger khususnya yang beragama Islam harus mengikuti ajaran Islam dan hukum positif sebagai landasarn bernegara, di sisi lain sebagai masyarakat adat, ketaatan mereka terhadap hukum adat juga sangat tinggi.

Keberadaan masyarakat dan hukum adat sendiri tidak bisa dikesampingkan di Indonesia. Masyarakat adat menurut pasal 1b 169 *Indigenous and Tri Peoples Convenstions* tahun 1989 dijelaskan bahwa “masyarakat adat adalah masyarakat yang menempati suatu wilayah di negara merdeka dan dianggap adat karena faktor keturunan, faktor geografis, memiliki aturan hukum, memiliki beberapa lembaga sosial, ekonomi, budaya dan politik yang masih dipertahankan”.³⁶ Di Indonesia, karakteristik masyarakat adat kental dengan hukum yang melekat dan sangat ditaati oleh masyarakat. Namun, terkadang dalam pelaksanaannya juga tidak selalu sinkron dengan hukum yang berlaku nasional.

Prinsip-prinsip negara hukum sebagaimana yang telah disetujui dalam “*The International Commission of Jurists*” mencakup tiga hal, yaitu: kepatuhan negara terhadap hukum, penghormatan pemerintah terhadap hak-hak individu dan peradilan yang independen.³⁷ Dalam pelaksanaannya, menurut A.V. Dicey, negara hukum (*The Rule of Law*) selalu mengedepankan asas “*Supremacy of Law, Equality Berfore the Law* dan *Due Process of Law*” sebagai tolak ukur pelaksanaan hukum ketika bersinggungan dengan hak individu.³⁸ Ciri-ciri tersebut menjadi identitas mutlak yang harus dimiliki negara hukum untuk menunjang pelaksanaan hukum yang berkeadilan.

Pertama, konsep *supremacy of law* merupakan prinsip utama yang menekankan penyelesaian perkara dengan jalan hukum. Di negara hukum, pemimpin tertinggi negara bukanlah pemerintah atau kekuasaan politik melainkan hukum yang menjadi konsensus yang sudah disetujui bersama. *Kedua*, konsep *equality before the law*

³⁶ I Dewa Made Suartha, *Hukum dan Sanksi Adat*, (Malang: Setara Press, 2015), 29

³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme....* 126.

³⁸ Ibid., 126

adalah gagasan persamaan yang diterapkan oleh hukum bagi setiap subjek dan objek hukum. Dalam hal ini, tidak ada keistimewaan bagi setiap individu atau kelompok untuk mendapat perlakuan yang berbeda. *Ketiga*, konsep *due process of law* adalah batasan bagi pemerintah untuk memberlakukan hukum sesuai dengan apa yang sudah dianggap sah dan tertulis.³⁹ Ketiga aspek tersebut akan berlaku secara menyeluruh dan efektif bagi setiap elemen masyarakat. Namun, dalam pelaksanaannya masyarakat akan dihadapkan dengan kebingungan untuk memilih antara mengikuti Hukum Adat, Hukum Islam dan Hukum Positif. Jika mengacu pada teori hukum resepsi, maka hukum Islam yang hendak diterapkan seharusnya direlevasikan dengan hukum adat yang sudah berlaku sejak lama.

Problematika Politik Hukum dan Intervensi Partai Politik

Mempraktikkan teori politik hukum dalam aturan perundang-undangan tidak semuanya bisa disalahkan. Hanya saja, dalam rangka menyusun aturan perundang-undangan, partai politik sebagai penentu kebijakan di balik layar juga harus mempertimbangkan unsur politis, sosiologis dan praktis.⁴⁰ *Pertama*, unsur politis maksudnya ialah pemerintah sebagai subjek pembuat undang-undang harus merumuskan klausul hukum berdasarkan Pancasila. *Kedua*, hukum yang berlaku bisa dilaksanakan masyarakat karena tidak bertentangan dengan adat dan budaya. *Ketiga*, undang-undang merupakan aturan hukum yang bersifat praktis dan tidak multi tafsir.

Dalam pengambilan kebijakan, apalagi kebijakan yang bersentuhan langsung dengan kehidupan masyarakat, maka nilai sosiologis dari perundang-undangan tidak boleh dipolitisir. Kenderungan negara dengan sistem presidensial sangat rentan dan mudah dipengaruhi oleh partai politik, apalagi dalam proses pemilu, partai tersebut adalah salah satu partai pendukung. Di

³⁹ Ibid., 127-128

⁴⁰ Ikhsan Fatah Yasin, Analisis terhadap Larangan Analogi dalam Rancangan Undang-Undang Kitab Undang-undang Hukum Pidana, *Al-Jinayah*, 2.2 (2016), 411

Indonesia, partai politik tidak hanya berkuasa di lembaga legislatif, bahkan kekuasaan eksekutif merupakan kekuasaan yang hampir secara keseluruhan dikuasi oleh orang partai.⁴¹ Hanya kekuasaan yudikatif yang dipimpin oleh golongan non-partai. Itupun, proses rekrutmen hakim di lembaga yudikatif juga dari eksekutif dan legislatif.

Pembentukan aturan perundang-undangan di Indonesia sebagai hak konstitusional lembaga eksekutif dan legislatif tentunya sangat mudah dipengaruhi oleh kekuatan partai politik tersebut. Sistem multi partai sengat tidak efektif dalam menyusun pemerintahan yang stabil. Kecenderungan membuat aturan yang sesuai dengan ideologi dan kepentingan kelompok, akan mengakibatkan pembentukan kebijakan yang berlarut-larut dan tidak objektif.⁴² Salah satu contoh rilnya adalah penyusunan UU no 1 tahun 1974 tentang Perkawinan. Undang-undang tersebut merupakan salah satu produk pemerintah dengan masa penyusunan dan pembahasan yang sangat lama. Selain itu, banyak pertentangan yang terjadi antar golongan partai dengan ideologi yang berbeda dengan maksud agar muatan hukum pada undang-undang tersebut sesuai dengan kehendak mereka.

Penutup

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan khususnya pasal 2 ayat 1 yang membahas tentang perkawinan beda agama merupakan hasil konsensus antara Fraksi PPP dan ABRI. Konsensus dilakukan sebelum pembicaraan tahap III di DPR. Rumusan pasal 2 ayat 1 menurut mereka adalah respon terhadap keinginan masyarakat yang ingin UUP sesuai dengan nilai-nilai Islam. Namun, meski merupakan aspirasi masyarakat Islam sebagai masyarakat mayoritas, UUP sebagai payung hukum nasional juga harus bisa diterima oleh masyarakat minoritas.

⁴¹ Fazrin Basalamah, Pengaruh Partai Politik Dalam Sistem Pemerintahan (Presidensial) Menurut Pasal 6a UUD 1945, *Lex Administratum*, 5.2 (2018), 85.

⁴² Lidya Cristina Wardani, Pengaruh Koalisi Partai Politik Terhadap Pelaksanaan Sistem Presidensial Di Indonesia, *Justitia Jurnal Hukum*, 3.2(2019), 266.

Fraksi PDI awalnya menolak karena rumusan pasal 2 ayat 1 tidak mencerminkan teori hukum Resepsi. Mereka menginginkan pasal tersebut ditambah " dan atau menurut perundang-undangan yang berlaku" sebagai jaminan bagi non-muslim untuk melakukan perkawinan beda agama atau campuran. Namun, pada akhirnya mereka menerima setelah diatur dalam pasal 66 UUP. Melihat gejala pembahasan UUP di DPR, sangat kental dengan politik identitas. Intervensi dari pemerintah melalui dua kekuatan politiknya yaitu Golkar dan ABRI. Meski pada akhirnya UUP bermuatan nilai-nilai Islam, namun praktisnya banyak ketentuan yang menceminkan Hukum Barat. Salah satunya mengenai sahnya perkawinan menurut negara apabila dicatatkan.

Praktik politik hukum dalam penyusunan Undang-undang nomor 1 tahun 1974 adalah praktik identitas yang mengedepankan kepentingan kelompok. Di Indonesia, konsep ini bisa dijalankan karena status negara sebagai penganut sistem multi partai. Partai-partai tersebut berebut pengaruh dalam rangka menyusun kebijakan. Pada akhirnya, kebijakan yang diambil cenderung bermuatan politis yang menguntungkan beberapa kelompok saja.

Penyusunan kebijakan di negara demokrasi seharusnya dimaksudkan untuk memenuhi aspirasi masyarakat. akan tetapi, bisa saja partai politik menggunakan kekuasaannya untuk membuat kebijakan sesuai dengan keinginan mereka. Namun, kebijakan yang diambil harus mengedepankan kemaslahatan masyarakat. Tolak ukur dari aturan perundang-undangan sudah sesuai dengan kehendak rakyat ialah tidak bertentangan dengan hukum adat, teori hukum responsif dan teori kebijakan publik.

Penulis menganggap bahwa boleh saja aturan hukum perkawinan beda agama diterapkan di Indonesia. Namun, kebijakan pemerintah seharusnya tidak hanya berupa kebijakan pokok dan umum saja. Harus ada alternatif kebijakan untuk memenuhi hak masyarakat minoritas. Penulis juga menganggap perkawinan beda agama yang dilakukan di luar negeri bukanlah alternatif kebijakan. Selain perkawinan tersebut di luar koridor

hukum nasional, juga akan berdampak pada status administrasi keluarga pelaku perkawinan beda agama.

Daftar Pustaka

- Ali, Zainuddin. *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Arianto, Henry. "Hukum Responsif dan Penegakan Hukum di Indonesia." *Lex Journalica*, Vol. 7, No. 2. 2010.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Basalamah, Fazrin. Pengaruh Partai Politik Dalam Sistem Pemerintahan (Presidensial) Menurut Pasal 6a Uud 1945, *Lex Administratum*, Vol. 5, No.2, 2018.
- Efendi, Masyhur. *Hak Asasi Manusia*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2012.
- Fitriana, Mia Kusuma. "Peranan Politik Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia Sebagai sarana Mewujudkan tujuan Negara", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 12, No. 2. 2015.
- Hadi, Dwi Wahyono, and Gayung Kasuma. "Propaganda Orde Baru 1966-1980." *Media Verleden*, Vol. 1, No.1, 2012.
- <https://www.netralnews.com/news/rsn/read/88799/tradisi-perkawinan-masyarakat-tengger> diakses pada 23/11/2019
- Kadir, A. Gau. "Dinamika Partai Politik di Indonesia." *Sosiohumaniora*, Vol. 16, No. 2, 2014.
- Made Suartha, I Dewa. *Hukum dan Sanksi Adat*, Malang: Setara Press, 2015.
- Mahfud MD, Moh. 2011. *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2011.
- Mu'ien Husni, Zainul. "Pernikahan Beda Agama dalam Perspektif Al-Quran dan Sunnah serta Problematikanya", *Jurnal At-Turos*, Vo. 2, No. 1, 2015.
- Mustari Pide, Suriyaman. *Hukum Adat*. Jakarta: Kencana. 2014.
- Palandi, Anggreini Carolina. "Analisa Yuridis Perkawinan Beda Agama di Indonesia." *Lex Privatum*, Vo. 1, No. 2, 2013.

- Romli, Lili. "Masalah Kelen bagaan Partai Politik di Indonesia Pasca-Orde Baru." *Jurnal penelitian politik*, Vol. 5, No.1, 2016.
- Subekti, Ramlan. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992.
- Syahuri, Taufiqurrohman. *Legislasi Hukum Perkawinan di Indonesia*, Jakarta: Pranadamedia Grup, 2013.
- Trisna, Yonathan A. *Berpacaran dan Memilih Teman Hidup*, Bandung: Kalam Hidup Pusat, 2010.
- Wardani, Lidya Cristina. Pengaruh Koalisi Partai Politik Terhadap Pelaksanaan Sistem Presidensial Di Indonesia, *Justitia Jurnal Hukum*, Vol. 3, No. 2, 2019.
- Winarto, Budi. "*Kebijakan Publik Teori dan Proses*". Yogyakarta: Media Pressindo, 2015.
- Yasin, Ikhsan Fatah,. Analisis terhadap Larangan Analogi dalam Rancangan Undang-Undang Kitab Undang-undang Hukum Pidana, *Al-Jinayahi*, Vol. 2, No. 2, 2016.