

POLITIK HUKUM PERKAWINAN DAN PERKAWINAN BEDA AGAMA DI INDONESIA

Oleh : Sri Wahyuni
(Fakultas Syari'ah UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta)

This article discusses about the politics of Indonesia marriage law, especially relates to the law of interreligious marriage. Interreligious marriage always becomes a polemic. There is an argument says that it's forbidden but there is another which says that there is a vacuum of law in the interreligious marriage, because it's not regulated clearly. Furthermore, by observing to the politic of the Marriage law legislation, the legislator tended to prohibit the interreligious marriage, especially the Muslim community who regarded that the interreligious marriage is incompatible to the Islamic law.

Keywords : *marriage law, interreligious marriage, marriage law legislation*

PENDAHULUAN

Pembahasan tentang perkawinan beda agama di Indonesia merupakan suatu yang rumit. Sebelum berlakunya Undang-undang nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan (selanjutnya disingkat dengan UU Perkawinan), perkawinan beda agama termasuk dalam jenis perkawinan campuran. Adapun perkawinan campuran diatur dalam *Regeling op de Gemengde Huwelijk* stbl. 1898 nomor 158, yang biasanya disingkat dengan GHR. Dalam Pasal 1 GHR ini disebutkan bahwa perkawinan campuran adalah perkawinan antara orang-orang yang di Indonesia tunduk pada hukum yang berlainan. Menurut Sudargo Gautama, pasal tersebut mempunyai pengertian sebagai perbedaan perlakuan hukum atau hukum yang berlainan, yang didalamnya antara lain disebabkan karena perbedaan kewarganegaraan, kependudukan dalam religi, golongan rakyat, tempat kediaman atau agama.¹

Setelah berlakunya UU Perkawinan, secara tegas perkawinan campuran dinyatakan dalam Pasal 57 yaitu perkawinan campuran dalam Undang-undang ini ialah perkawinan antara dua orang yang di Indonesia tunduk pada hukum yang berlainan, kerana perbedaan kewarganegaraan dan salah satu pihak berkewarganegaraan Indonesia. Dengan demikian, perkawinan beda agama bukan lagi termasuk dalam perkawinan campuran.

Perkawinan beda agama, akhirnya menjadi polemic tersendiri. UU Perkawinan yang tidak mengatur secara jelas tentang perkawinan beda agama, membuat pelaksanaan perkawinan beda agama tersebut menjadi relatif sulit. Dalam UU perkawinan Pasal 2 bahkan disebutkan bahwa perkawinan adalah sah apabila dilaksanakan menurut agama dan kepercayaan masing-masing.² Dari pasal ini dapat dinyatakan bahwa perkawinan di

Indonesia adalah perkawinan berdasarkan hukum agama. Sehingga, perkawinan yang dilaksanakan tidak berdasarkan atau menyalahi hukum agama dianggap tidak sah. Dari pasal tersebut, biasanya ditarik pengertian juga bahwa perkawinan beda agama yang tidak diperbolehkan oleh suatu hukum agama, menjadi tidak sah pula. Di sisi lain, terdapat pemahaman bahwa terdapat kekosongan hukum tentang perkawinan beda agama ini, karena tidak diatur secara jelas. Berdasarkan Pasal 66 UU Perkawinan, maka kembali ke peraturan lama, yaitu GHR.

Agar tidak terjadi kesimpangsiuran pemahaman tentang perkawinan beda agama di Indonesia ini, perlu dikaji interpretasi hukum perkawinan secara teleologis, yaitu tujuan para pembuat hukum dalam merumuskan hukum perkawinan tersebut, terutama terkait dengan pengaturan perkawinan beda agama di Indonesia. Tulisan ini membahas tentang politik hukum perkawinan di Indonesia terkait dengan perkawinan beda agama.

POLITIK HUKUM PERKAWINAN BEDA AGAMA MASA HINDIA BELANDA

Larangan pernikahan antara umat Islam dengan non-Islam di Nusantara, telah ditemukan dalam buku fikih paling awal. Abdurrauf Syiah Kuala telah menyebutkannya secara relatif luas dalam bukunya "*Mir'at ut Thullab*", sebuah buku fikih yang ditulis atas permintaan Ratu Negeri Aceh Darussaalam (Shafiatuddin Syah) dalam abad ke-17 Masehi. Setelah ini larangan perkawinan antaragama diberikan oleh Jalaluddin At-Turasani dalam bukunya yang berjudul "*Safinat al-Hukm fi Takhlis al-Khashsham*." Buku ini ditulis atas permintaan Sultan 'Alauddin Syah, sebagai pegangan hakim di kerajaan Aceh Darussaalam guna melengkapi buku "*Mir'at at-Thullab*" yang telah ada sebelumnya. Setelah ini, Syekh Arsyad al-Banjari dalam risalah kecilnya yang diberi judul "*Risalah Nikah*", dan hampir semua buku tentang

¹ Octavianus Eoh, *Perkawinan Antar Agama dalam Teori dan Praktik*, (Jakarta: Sri Gunting, 1996), hlm. 9.

² Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

pernikahan menyebutkan adanya larangan pernikahan karena perbedaan agama.³

Agama Nasrani datang lebih belakangan dari agama Islam ke Nusantara, pertama kali dibawa oleh bangsa Portugis sebagai bangsa Barat pertama yang datang ke wilayah Nusantara untuk berdagang dan menjelajah pada akhir abad ke-15 Masehi. Mereka mencari jalan sendiri untuk bisa sampai ke Nusantara dengan semangat yang kelihatannya sangat tinggi, karena terdorong sekurang-kurangnya oleh dua hal; yaitu pertama, mereka baru berhasil mengusir umat Islam dari Semenanjung Iberia, tahun 1492; kedua, mereka sangat terkesan dengan perjalanan Columbus yang ingin pergi ke India tetapi ternyata menemukan Amerika.

Lebih dari itu, perdagangan rempah-rempah yang sebelumnya menggunakan Jalan Sutra (jalan darat) dari Cina ke Eropa menjadi terganggu karena penyerangan Timur Lenk (w. 1404 M) ke berbagai wilayah Timur Tengah; dan juga kemudian kemunculan Kesultanan Usmaniyah di Asia Kecil, yang pada abad ke-15 juga mampu merebut Konstantinopel dari tangan Romawi Timur (1453 M) dan menjadikannya sebagai ibukota Kesultanan Usmaniyah Islam. Guna mencari sumber rempah-rempah agar mendapat keuntungan yang besar, maka Portugis sejak awal kedatangannya ingin memonopoli perdagangan rempah-rempah sejak dari sumbernya di Maluku dan Route perdagangannya sampai ke Eropa. Untuk itu, mereka berusaha menguasai wilayah yang menjadi sumber dan jalur perdagangan tersebut, misalnya Kalikut dan Goa di India serta Malaka dan Timor di Nusantara serta beberapa negeri lain di Afrika.

Selain untuk mengamankan jalur perdagangannya, penguasaan wilayah tersebut oleh Portugis juga digunakan untuk menyebarkan agamanya, Nasrani Katolik.

Semangat untuk menyebarkan agamanya tersebut semakin tinggi karena di wilayah yang baru dikunjungi ini mereka harus berhadapan dengan umat Islam, umat yang harus mereka hadapi dengan susah payah di Semenanjung Iberia. Agamanya diajarkan di Maluku dan Timor Timur. Dalam agama ini, perkawinan antara agama dianggap tidak sah dan cenderung dilarang dengan sangat keras.⁴

... Belanda melakukan penelitian tentang hukum yang berlaku di masyarakat, dan menemukan bahwa **hukum yang berlaku adalah hukum Islam.**

Belanda yang datang pada akhir abad ke-16 Masehi dan berhasil mengalahkan Portugis, juga menyebarkan agama yang mereka bawa yaitu Protestan. Pada mula kedatangannya, Belanda tidak membawa nama negara atau kerajaannya secara langsung. Mereka membentuk sebuah perusahaan (perserikatan) dagang yang populer dengan sebutan VOC tahun 1602. Perusahaan ini diberi kekuasaan kekuasaan lebih luas dari sekedar berdagang. VOC selain diberi izin untuk memonopoli perdagangan, juga diberi izin untuk membuat perjanjian dengan kerajaan atau penguasa daerah-daerah yang dikunjungi dan lebih dari itu, merebut dan menguasai wilayah yang dianggap perlu, dengan demikian, VOC memiliki dua sifat, yaitu semacam badan atau kongsi untuk berdagang dan semacam badan untuk memerintah.

Walaupun VOC mempunyai sifat untuk memerintah, namun ia lebih menonjolkan misi dagangnya, dari pada misi untuk penguasaan wilayah dan penyebaran agamanya, walaupun hal tersebut tidak dapat dipisahkan secara jelas sejak awal kedatangannya. Namun, mereka juga melarang perkawinan antar agama khu-

³ Alyasa Abubajar, *Perkawinan Muslim Dengan Non-Muslim*, (Aceh: Dinas Syariat Islam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, 2008), hlm. 17.

⁴ *Ibid.*, hlm. 18–19.

susnya antara orang Eropa yang beragama Nasrani dan orang Pribumi yang beragama non-Nasrani.

Karena terus merugi, perusahaan dagang ini dibubarkan pada tahun 1800 dan Pemerintah Belanda mengambil alih semua tanggungjawab dan utang-piutang VOC tersebut. Sejak itu, Belanda mencengkeramkan kuku penjajahannya secara lebih langsung dan berupaya mengukuhkan kekuasaannya sedemikian rupa, dan untuk itu mereka menaruh perhatiannya terhadap agama dan aturan hukum yang berlaku di kalangan rakyat Pribumi. Mereka mencampuri, mengubah bahkan mengganti berbagai hukum yang ada di tengah masyarakat dengan hukum Belanda atau hukum lain yang lebih menguntungkan atau memperteguh penjajahan mereka.

Pada masa kolonial Belanda ini, pemisahan penduduk berdasarkan agama cenderung dilonggarkan, namun dibuat sekat baru berdasarkan asal usul, dan hukum Adat.⁵ Belanda setelah mengamati masyarakat Hindia Belanda, mendapati bahwa Islam telah berkembang dengan baik, terutama dalam masalah perkawinan, karena dalam Islam perkawinan adalah suatu peristiwa penting yang menjadi tanda keislaman atau sekurang-kurangnya tanda kesempurnaan keislaman seseorang. Oleh karena itu, Belanda ketika hendak mencampuri hukum yang berlaku di tengah masyarakat yaitu hukum Adat, sering sekali berhadapan dengan hukum Islam, yang telah diamalkan dengan baik di masyarakat. Kemudian, Belanda melakukan penelitian tentang hukum yang berlaku di masyarakat, dan menemukan bahwa hukum yang berlaku adalah hukum Islam. Adapun kodifikasi yang pernah mereka buat dari hasil penelitian tersebut diantaranya adalah Mugharrer (*Compendium der voornaamste Javaansche Wetten nauwkeuring getrokken uit het Muhammedansche Wetboek Mogharraer*) tahun 1747, dibuat sebagai pegangan pengadilan di Semarang dan Pepakem Cirebon (Cire-

bonsche Rechtsboek) tahun 1765, dibuat sebagai pegangan pengadilan Cirebon.⁶ Begitu juga di Sulawesi Selatan, terdapat *Compendium Indiansche Wetten bij de Hoven van Bone en Goa*.⁷ Selanjutnya, politik hukum Belanda berusaha memisahkan antara hukum Islam dari masyarakat, yaitu yang terkenal dengan teori *receptie*, yakni hukum Islam baru akan berlaku sekiranya telah diterima menjadi hukum Adat oleh masyarakat yang bersangkutan. Sekiranya sebuah masyarakat Muslim belum melaksanakan hukum Islam secara efektif di tengah masyarakatnya, maka hukum Islam tersebut tidak boleh dijalankan.⁸

Politik hukum Belanda pada masa itu —terutama terkait dengan hukum perdata—⁹ adalah pengolongan penduduk dan penerapan hukum yang berbeda-beda bagi masing-masing golongan, dan di sisi lain dengan mengurangi pemberlakuan hukum Islam di masyarakat. Selain itu, pada masa awal, Belanda juga berusaha memisahkan masyarakat Hindia Belanda berdasarkan agamanya. Tampak bahwa orang-orang yang beragama Kristen disamakan dengan golongan Eropa baik itu dari Pribumi, Tionghoa ataupun Arab. Akan tetapi, pada akhirnya, pemisahan penduduk berdasarkan agama dilonggarkan. Keadaan penduduk yang beragam cenderung diberi kebebasan untuk melaksanakan hukum Adat mereka sendiri-sendiri. Begitu juga dibuat aturan penghubung antara warga dari berbagai golongan penduduk ini, terutama dalam masalah perkawinan, yaitu Peraturan Perkawinan Campuran atau *Regeling op de Gemende Huwelijken* (GHR). Peraturan ini

5 John Ball, *Indonesian Legal History 1602 – 1848*, (Australia: Chatswood NSW, 1982), hlm. 57 dan 60. Dikutip juga oleh Alyasa Abubakar, *Perkawinan ...*, hlm. 21–22.

6 Ratno Lukito, *Islamic Law and Adat Encounter: The Experience of Indonesia*, (Jakarta: Logos, 2001), hlm. 37.

7 Alyasa Abubakar, *Perkawinan ...*, hlm. 23.

8 Hukum rakyat yang mula sekali dicampuri adalah hukum pidana. Alasan mereka adalah alasan kemanusiaan, karena hukum mereka yang hanya mengenal pemidanaan dengan pidana penjara dan denda, dianggap lebih manusiawi dari pada hukuman pidana adat yang berlaku di masyarakat seperti pengusiran, hukum cambuk, dan hukuman mati. *Ibid.*, hlm. 23.

5 *Ibid.*, hlm. 25.

dikuatkan dalam Besluit kerajaan tanggal 29 Desember 1896 Nomor 23, *Stattsblaad* 1898 Nomor 158. Dalam peraturan ini disebutkan: "...perbedaan asal usul dan atau kedudukan (status) hukum, tidak boleh menjadi penghalang untuk perkawinan." Pada tahun 1901 ditambahkan aturan bahwa "Perbedaan agama tidak dapat digunakan sebagai penghalang melalukan perkawinan campuran (Pasal 7 ayat [2]). Dengan adanya peraturan ini, maka perkawinan beda agama yang masa-masa sebelumnya cenderung dilarang, menjadi diperbolehkan dan diatur secara sah.¹⁰

POLITIK HUKUM PERKAWINAN BEDA AGAMA SETELAH INDONESIA MERDEKA

Pasca kemerdekaan, bangsa Indonesia berupaya untuk membentuk hukumnya sendiri yang terlepas dari hukum Belanda kolonial. Terkait dengan pembaharuan hukum perkawinan, pada tanggal 21 November 1946 telah dikeluarkan Undang-Undang tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946. Pada saat itu, bangsa Indonesia sedang menghadapi Belanda yang hendak menjajah kembali tanah air, sehingga pemberlakuan undang-undang tersebut untuk seluruh wilayah Republik Indonesia belum dapat dilakukan. Oleh karena itu, undang-undang tersebut hanya diberlakukan di Jawa dan Madura. Baru pada tahun 1954 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954, maka undang-undang tersebut diberlakukan untuk seluruh wilayah Indonesia.¹¹

Dalam undang-undang tersebut, tidak hanya diatur tentang pencatatan semata, akan tetapi secara eksplisit menegaskan bahwa tugas PPN (Petugas Pencatat Nikah) adalah 1) mengawasi nikah yang dilakukan menurut agama Islam; 2) mencatat nikah tersebut dan menerima pemberitahuan selanjutnya mencatat segala talak dan rujuk yang diberitahukan

kepadanya. Yang dimaksud dengan mengawasi dalam penjelasan undang-undang ini adalah a) PPN harus hadir pada saat akad nikah itu dilangsungkan, dan lalu mencatatnya, dan b) memeriksa, ketika para pihak menyatakan kehendaknya untuk menikah, apakah ada halangan/larangan, baik menurut hukum Islam atau menurut undang-undang. Jika terdapat halangan maka PPN dapat menolak dilaksanakannya nikah tersebut.¹²

Tentang pencatatan perkawinan, setelah kemerdekaannya, Indonesia juga masih mewarisi system pencatatan masa colonial, terutama adanya Kantor Catatan Sipil (*Burgerlijk Stand*) yang dibentuk sejak tahun 1849, untuk mencatatkan perkawinan berdasarkan BW yaitu bagi orang-orang Eropa, Tionghoa dan perkawinan berdasarkan HOCl. Dengan demikian, dalam perkembangannya, system pencatatan perkawinan yang terpisah pun terjadi. Bagi orang Islam pencatatan perkawinan dilakukan di KUA sedangkan yang lain di Kantor Catatan Sipil.¹³

Tahun 1950 terdapat kasus tentang perkawinan campur beda agama yang sampai diajukan ke pengadilan, yaitu kasus seorang perempuan muslim yang bernama Soemarni Soeriaatmadja yang menikah dengan seorang laki-laki Kristen yang bernama Ursinus Elias Medellu. Pihak KUA menolak untuk mencatatkan perkawinan antara seorang perempuan muslim dan seorang laki-laki non-muslim ini, karena tidak diperbolehkan menurut hukum Islam. Kemudian, Soemarni mengajukan perkaranya ke Pengadilan Negeri Daerah, dan pengadilan menyatakan tidak ada landasan hukum untuk perkawinan tersebut, sehingga pasangan tersebut melaksanakan perkawinannya di gereja Protestan. Akhirnya, ayah Soemarni yang juga menjadi pegawai Kementrian Agama, menentang perkawinan tersebut dan mengajukannya ke Pengadilan Negeri Daerah Jakarta agar dibatalkan. Pengadilan me-

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 26–27.

¹¹ A. Wasit Aukawi, "Sejarah Perkembangan Hukum Islam" dalam Pengurus Pusat Ikatan Hakim Pengadilan Agama, *Prospek ...*, hlm. 83.

¹² *Ibid.*, hlm. 84.

¹³ Mark Cammack, "Legal Aspects of Muslim-non-muslim Marriage in Indonesia" ..., hlm. 105 – 106.

olak tuntutan tersebut. kemudian, dia mengajukan kasasi terhadap putusan tersebut ke Mahkamah Agung. Mahkamah Agung membenarkan putusan Pengadilan Negeri, dan menolak bahwa doktrin agama dapat membatasi kebebasan seseorang untuk menikah dengan orang yang berbeda agama. Jadi, putusan-putusan pengadilan tersebut menguatkan adanya perkawinan campur beda agama. Di sinilah, terjadi kontradiksi antara hukum negara dan hukum agama tentang perkawinan campur beda agama. menurut pengadilan, tidak ada perbedaan agama ataupun etnisitas bagi masyarakat Indonesia, sehingga menyimpulkan bahwa pembolehan perkawinan beda agama ini secara praktis penting untuk mencegah konsekuensi-konsekuensi sosial yang tidak berdasarkan hukum. Menurut pengadilan, kontradiksi antara hukum negara dan hukum agama ini bukan pertentangan yang sebenarnya, karena tugas hukum negara adalah mengatur kehidupan masyarakat sedangkan hukum agama secara prinsip mengajarkan keselamatan di kehidupan akhirat. Hal ini menimbulkan protes di kalangan umat Islam. September 1952, sekitar lima ribu umat Islam berkumpul di masjid Tanah Abang Jakarta untuk melakukan protes terhadap perkawinan beda agama tersebut, dan menuntut negara untuk membatalkan perkawinan tersebut. mereka membuat pernyataan dan tuntutan resmi kepada Presiden Soekarno, yang menyatakan bahwa perkawinan antara Soemarni dan Ursinus tidak sah menurut hukum Islam.¹⁴

Selanjutnya, upaya untuk melakukan reformasi hukum perkawinan terus dilakukan. Upaya ini juga datang dari kaum nasionalis yang mengupayakan unifikasi hukum perkawinan Indonesia, yang berbeda dengan hukum Belanda, terutama dalam hal perkawinan dan perceraian. Hukum perkawinan ini nantinya akan menjadi hukum perkawinan nasional Indonesia yang mengakomodir aspirasi nasi-

... sehingga menyimpulkan bahwa **pembolehan** perkawinan beda agama ini secara praktis penting untuk **mencegah konsekuensi-konsekuensi sosial** yang tidak berdasarkan hukum.

onal yang diterapkan untuk seluruh warga negara Indonesia tanpa melihat perbedaan asal suku, agama dan kondisi sosialnya.

Usaha untuk membentuk satu hukum perkawinan nasional yang unifikatif ini di mulai tahun 1950, dengan tanpa menghiraukan hukum agama. Baru tahun 1952, Menteri Agama membentuk panitia menyusun draft RUU Perkawinan dari kelompok agamawan. Kelompok ini membatalkan tujuan awalnya, dan menggantikannya dengan perumusan draf yang didasarkan hukum agama yang berbeda-beda. Tahun 1954, panitia ini menyelesaikan tugasnya. Mereka telah menyusun draf perkawinan Islam. Draf tersebut belum selesai dibahas di DPR, hingga tahun 1958, karena ada *counter* dari kelompok nasionalis yang netral keagamaan. Akhirnya, pembahasan *deadlock*. Upaya baru dilakukan pemerintah dengan menyerahkan dua draf RUU Perkawinan ke DPR. Tahun 1967, UU Perkawinan untuk Muslim dan tahun 1968 UU Perkawinan didasarkan pada prinsip-prinsip hukum agama diterapkan untuk seluruh kelompok keagamaan. Perdebatan legislatif tentang RUU Perkawinan sejak tahun 1967 hingga 1970 tidak membuahkan hasil.

Kegagalan pembahasan RUU Perkawinan yang unifikatif tersebut dikarenakan terjadinya konflik kepentingan antara berbagai kelompok. Kelompok Islam ingin menarapkan hukum perkawinan Islam, sedangkan kelompok Kristen tidak menginginkan adanya pengaruh hukum Islam. Mereka menginginkan hukum perkawinan yang bisa mengakomodir kepentingan pihak minoritas yang

14 *Ibid.*, hlm. 107 – 107.

sesuai dengan kondisi sosial, politik dan kehidupan ekonominya. Kelompok Tionghoa juga cenderung menolak upaya unifikasi tersebut, karena unifikasi tersebut akan menempatkan mereka setara dengan masyarakat Indonesia yang lain, apabila prinsip-prinsip hukum Islam juga akan diterapkan kepada mereka.

Dengan kegagalan pembahasan draft RUU Perkawinan yang unifikatif —arena terjadi konflik antara berbagai kelompok kepentingan—tersebut, maka pemerintah mengajukan draf RUU Perkawinan yang baru ke DPR pada tanggal 31 Juli 1973. Pengajuan draf baru ini juga menimbulkan kontroversi lagi, terutama dari kalangan umat Islam, karena pihak umat Islam, baik dari kementerian agama maupun para tokoh pemimpin Muslim tidak diajak membicarakannya sebelumnya. Lebih dari itu, mereka merasa bahwa mayoritas pasal dalam draf RUU baru tersebut bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum Islam, dan dianggap menghilangkan pengaruh Islam dalam negara ini; dan tidak mengherankan saat itu muncul berbagai rumor tentang adanya kristenisasi.¹⁵

a) Kontroversi dalam Pasal-Pasalnya

Pasal-pasal yang dianggap kontroversial dalam RUU Perkawinan diantaranya yaitu: pertama, Pasal 2 ayat (1) yang menekankan pencatatan sipil penting untuk keabsahan perkawinan bagi umat Islam; kedua, Pasal 3 dan 40, menekankan bahwa perceraian umat Islam harus dilaksanakan di Pengadilan negeri dan poligami harus dengan izin dari Pengadilan Negeri; ketiga, Pasal 11 (2) yang menekankan bahwa perkawinan beda agama tidak dihalangi; keempat, Pasal 8 huruf (c) dan Pasal 62 yang melihat status anak adopsi sama dengan status anak kandung; kelima, Pasal

13 dan 49, yang memberi legalitas untuk pertunangan dan menekankan bahwa kehamilan dalam masa pertunangan dapat diakui jika pihak laki-laki akan menikahi pihak perempuan tersebut, dan akan memberikan status anak sah bagi anak yang dilahirkan nantinya.¹⁶

Pasal-pasal tersebut dianggap tidak sesuai dengan hukum Islam. Dalam hukum Islam, keabsahan nikah hanya terletak pada terpenuhinya rukun nikah, seperti adanya kedua calon mempelai, wali bagi calon mempelai perempuan, dua orang saksi, *mahar*/mas kawin dan ijab kabul. Pencatatan perkawinan tidak disyaratkan pada keabsahan perkawinan dalam hukum Islam. Begitu juga dalam hal perceraian dan poligami. Bagi para Muslim, pergi ke pengadilan negeri berarti menjadikan peradilan Islam di bawah pengadilan negeri, dan itu bertentangan dengan hukum Allah.

Menurut mereka, peradilan Islam merupakan simbol otoritas dan jaminan ditegakkannya syariat Islam. Kaum Muslim melihat pasal-pasal tersebut menghilangkan kekuatan Islam yang besar di Indonesia, dan menghilangkan kekuatan dan fungsi peradilan Islam di Indonesia, yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Pokok Kehakiman saat itu. Kemudian, dalam pasal RUU tersebut, juga tidak diragukan adanya halangan untuk nikah beda agama.

Hal tersebut di atas dianggap bertentangan dengan hukum Islam. Perkawinan beda agama ini sebagaimana sudah ditolak oleh umat Islam dalam sejarah panjangnya sejak masa Hindia Belanda, yaitu dengan adanya Peraturan Perkawinan Campuran tahun 1898. Perkawinan beda agama ini ditolak oleh umat Islam karena dianggap tidak sesuai dengan Islam sebagai pedoman hidup mereka, dan dengan perkawinan ini berarti membiarkan wanita Muslim menikah dengan laki-la-

¹⁵ Azyumardi Azra, "The Indonesian Marriage Law of 1974: An Institutionalization of Social Changes," dalam Arskal Salim dan Azyumardi Azra, ed., *Shari'a and Politics in Modern Indonesia*, (Singapore: ISEAS, 2003), hlm. 82. Katz & Katz, *Indonesian Marriage Law*, hlm. 660; Antony H. Johns, "Indonesia Islam and Cultural Pluralism," dalam John L. Eposito, ed., *Islam in Asia: Religion, Politics and Society*, (New York: Oxford University Press, 1987), hlm. 217-218.

¹⁶ Azyumardi Azra, "The Indonesian", hlm. 83.

ki non-Muslim dan membiarkan upaya kristenisasi secara legal; dan akhirnya anak-anak hasil perkawinan campuran ini akan menjadi non-Muslim. Berdasarkan pemikiran ini, maka para tokoh Islam mengkritisi pasal-pasal yang diajukan ini, sebagai kristenisasi yang terselubung.¹⁷

Dua pasal yang lain yaitu tentang status anak adopsi sama dengan anak kandung juga dianggap kontroversial. Pasal ini juga melarang anak angkat untuk kawin dengan orangtua angkatnya. Oleh karena itu, umat Islam menolak pasal tersebut. Begitu juga pasal-pasal tentang status pertunangan dan anak yang lahir dalam pertunangan. Umat Islam menolak pemberian status sah terhadap pertunangan dan anak yang dilahirkan akibat pertunangan. Mereka menganggap anak tersebut anak luar nikah.¹⁸

Keinginan untuk menyempurnakan RUU memantul warna-warni yang indah dan bermanfaat bagi kehidupan parlementer yang demokratis.

Perdebatan juga terjadi dalam pembahasan Pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan, tentang istilah “kepercayaannya itu” sebenarnya merupakan “rumusan kompromi” sebagai akibat dari terjadinya tarik-menarik kepentingan politik pada saat dibahasnya RUU Perkawinan di DPR. Sementara kelompok yang ingin mendesak keinginannya untuk menjadikan tatacara perkawinan menurut “aliran kepercayaan”, sebagaimana halnya agama, sebagai landasan penentu bagi sahnya perkawinan yang dilangsungkan oleh orang yang menganutnya. Desakan keinginan tersebut telah ditolak oleh mayoritas anggota DPR

maupun pemerintah, karena baik dalam GBHN maupun pandangan hidup bangsa Indonesia, aliran kepercayaan bukanlah agama, melainkan hanya sekedar kebudayaan, sehingga tidak dapat dijadikan dasar hukum pelaksanaan perkawinan.¹⁹

Sebagai upaya untuk mencegah terjadinya *deadlock* dalam pengesahan RUU tersebut, maka “rumusan kompromi” tersebut diterima, yang secara prinsip tidak menyalahi maksud dari undang-undang tersebut, yakni bahwa agama sajalah yang menjadi syarat sahnya perkawinan. Akan tetapi, secara psikologis tidak merugikan kelompok yang mengusung aspirasi tersebut. Kata “kepercayaannya itu” sebagaimana juga terdapat dalam Pasal 29 ayat (2) UUD 1945, dalam keutuhan maknanya, lalu diambil dan dipandang di belakang kata “agama”, sehingga pada setiap kata “agama” selalu diikuti kata “kepercayaannya itu”. Oleh Karena itu, tambahan kata “kepercayaannya itu” di belakang kata “agama”, secara hukum tidak memberi makna apa pun, sehingga dapat dikesampingkan.²⁰

b) Prosesi Legislasinya

Sementara di dalam sidang DPR terjadi perdebatan, di luar gedung DPR juga terjadi demonstrasi yang dilakukan oleh para aktivis Muslim. Gedung DPR diduduki oleh para demonstran Muslim tersebut, sehingga pemerintah sepakat untuk menerima perubahan yang fundamental dalam RUU tersebut. Presiden Soeharto akhirnya sepakat dengan Fraksi Pesatuan Pembangunan (FPP) di DPR untuk mengubah pasal-pasal yang bertentangan dengan hukum Islam. Akhirnya, revisi terhadap RUU dapat dilakukan oleh DPR hingga tanggal 22 Desember 1973, dan RUU tersebut ditandatangani oleh Presiden tanggal 2 Januari 1974, sebagai Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Sebagai aturan pelak-

17 *Ibid.*, hlm. 83.

18 Daniel S. Lev, *Peradilan Agama Islam di Indonesia: Suatu Studi Tentang Landasan Politik Lembaga-Lembaga Hukum*, Terjemah, Zaini Ahmad Noeh, (Jakarta: Intermedia, 1986), hlm. 340.

19 H.M. Thahir Azhary, *Menegakkan Syari'at Islam dalam Konteks Keindonesiaan: Proses Penerapan Nilai-nilai Islam dalam Aspek Hukum, Politik dan Lembaga Negara*, (Bandung: Mizan, 1997), hlm. 93.

20 *Ibid.*, hlm. 94.

Rasjidi berpendapat bahwa terdapat **gerakan** untuk menjadikan perkawinan beda agama sebagai sebuah praktik yang **normal** dan **wajar**, sebagaimana dinyatakan dalam RUU Perkawinan.

sanaannya, ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975, yang mengatur tentang prosedur pelaksanaan perkawinan dan perceraian.²¹

Tidaklah terpicirkan oleh pemerintah untuk melaksanakan RUU tentang Perkawinan ini tanpa peluang bagi adanya perbaikan dan penyempurnaan oleh DPR RI, karena dalam sistem ketatanegaraan RI, DPR merupakan *partner* pemerintah dalam proses pembentukan undang-undang. Keinginan untuk menyempurnakan RUU memantul warna-warni yang indah dan bermanfaat bagi kehidupan parlementer yang demokratik. Adanya perbedaan pendapat merupakan rahmat serta dibenarkan asalkan disertai dengan kejujuran dan kesungguhan hati.

Mengenai permasalahan Pasal 2 RUU yang oleh FPP dinilai kurang sempurna sebab kurang menegaskan persyaratan keabsahan menurut agama atau yang FPDI dikemukakan seakan-akan aspek pencatatan sebagai superioritas dari kelangsungan perkawinan menurut agama. Sebenarnya, bukan demikian yang dimaksudkan oleh pemerintah, sebab dengan sangat jelas ditentukan bahwa “Perkawinan itu dilangsungkan menurut ketentuan hukum perkawinan dari pihak-pihak yang melakukan perkawinan.” Hal ini berarti bahwa bagi orang Indonesia yang beragama Islam, berlakukannya hukum Islam yang telah diterima oleh Adat itu, seperti perlu hadirnya wali, beberapa saksi, pernyataan ijab kabul, adanya *mahar* (mas kawin) dan sebagainya.²²

c) Pro-Kontra Seputar Legislasi

RUU Perkawinan tersebut menuai berbagai respon masyarakat, baik pro maupun kontra. Majalah tempo melaporkan bahwa sejarah di Indonesia tidak pernah ada legislasi RUU yang lepas dari perhatian masyarakat. Berbagai organisasi Islam termasuk Majelis Ulama Aceh, Generasi Muda Islam Indonesia (GMII), Pelajar Islam Indonesia (PII), Ikatan Pelajar Nahdatul Ulama (IPNU), Ikatan Pelajar Putri Nahdatul Ulama (IPPNU), Ikatan Pelajar Muhammadiyah (IPM), juga beberapa tokoh Muslim secara individual, menolak RUU Perkawinan tersebut berdasarkan keyakinan mereka bahwa perkawinan beda agama bertentangan dengan ajaran Islam. Anwar Harjono, misalnya, mengutip fatwa MUI bahwa perkawinan beda agama haram hukumnya, karena *mafsadah*-nya lebih banyak daripada manfaatnya.²³

Menurutnya, umat Islam menolak perkawinan beda agama dalam RUU perkawinan tersebut murni berdasarkan keyakinan agamanya, bukan politis. Walaupun dalam GBHN dinyatakan bahwa penting untuk memiliki hukum yang seragam secara nasional yang mengatur seluruh warga negara Indonesia, menurutnya, bahwa sebuah hukum tidak dapat diterapkan dalam semua aspek kehidupan. Dia juga menekankan bahwa dalam masalah hukum keluarga, hukum nasional yang unifikatif hanya dapat mengatur aspek-aspek kehidupan nonkeagamaan dan nonkultural, seperti tentang harta kekayaan dan kontrak-kontrak, bukan masalah yang terkait dengan aspek keagamaan seperti perkawinan, perceraian dan kewarisan.²⁴

Rasjidi juga merupakan tokoh yang paling keras menentang RUU Perkawinan. Dalam bukunya “Kasus RUU Perkawinan

23 Anwar Harjono, “Renungan Menjelang Ramadhan,” Media Dakwah, March 1992, 6-7 dikutip dalam Fatimah Husein, *Muslim-Christian Relations in The New Order Indonesia: The Exclusivist and Inklusivist Muslims’ Perspektif*, (Bandung: Mizan, 2005), hlm. 198-199.

24 “RUU Perkawinan: Mencabut & Merubah,” tempo, 22 September 1973, 8-9 dikutip dalam *Ibid*.

21 Azyumardi Azra, “The Indonesian....”, hlm. 84.

22 Daniel S. Lev, *Peradilan*, hlm.330-340.

dalam Hubungan Islam dan Kristen,” dia berpendapat bahwa perkawinan beda agama tidak diperbolehkan dalam Islam. Dia merujuk kepada kasus perkawinan di Keraton Solo, Juli 1973, beberapa bulan sebelum RUU Perkawinan diperdebatkan. Peristiwa perkawinan antara Koes Supiah, putri Susuhunan (Sultan) Pakubuwono XII, yang menikah dengan seorang yang beragama Kristen yang bernama Sylvanus dari Kalimantan.

Menurut Rasjidi, fakta bahwa Koes Supiah tidak diperbolehkan menikah dengan kekasihnya Abdullah Suwarna yang beragama Islam, yang telah dikenalnya selama beberapa tahun, tetapi justru diperbolehkan menikah dengan seorang yang beragama Kristen. Hal ini merupakan bukti upaya untuk melegalkan perkawinan beda agama. Rasjidi berpendapat bahwa terdapat gerakan untuk menjadikan perkawinan beda agama sebagai sebuah praktik yang normal dan wajar, sebagaimana dinyatakan dalam RUU Perkawinan.

Lebih jauh, Rasjidi menyatakan bahwa RUU tersebut hanyalah merupakan upaya untuk mengkristenkan 90% penduduk Indonesia yang beragama Islam, dan bahwa hal itu merupakan “upaya kristenisasi”. Walaupun dia juga menyatakan bahwa tidak semua umat Katolik dan Kristen berkehendak untuk menarik umat Islam masuk ke agama mereka. Rasjidi percaya bahwa terdapat *missionaries* Kristen yang mendukung RUU Perkawinan tersebut sebagai upaya mereka dalam rangka kristenisasi bagi umat Islam Indonesia.²⁵

Perdebatan di DPR tentang RUU Perkawinan juga berlanjut di surat kabar, masing-masing dari Islam dan Kristen saling mempertahankan argumentasinya. Pandangan Rasjidi bahwa adanya upaya kristenisasi dimuat di beberapa surat kabar seperti KAMI, Nusantara, dan Abadi tanggal 19 Agustus 1973. Pada tanggal 12 Desember 1973, sebuah surat kabar per-

satunya Protestan, Sinar Harapan, mengekspresikan sebuah memorandum yang diterbitkan oleh Komite Kesatuan Generasi Muda Indonesia yang menyatakan bahwa negara tidak dapat dan tidak boleh menetapkan pelaksanaan ajaran keagamaan kepada para pemeluknya, termasuk masalah perkawinan. Dengan kata lain, negara harus menjamin kebebasan seluruh warganya untuk melaksanakan perkawinan beda agama.²⁶

Dalam edisi Kompas (surat kabar milik orang Katolik) dan Sinar Harapan menanggapi isu tersebut, dan menyatakan bahwa hukum yang didasarkan pada agama tentang perkawinan akan membuka jalan bagi penerapan hukum berdasarkan agama lain pada aspek lain dalam kehidupan. Respon yang lebih serius datang dari surat yang ditandatangani oleh SAE Nabban dari DGI dan Sekretaris MAWI, Leo Soekoto SJ, tanggal 12 Desember 1973, yang berisi:

1) Berdasarkan Pasal 29 UUD 1945 bahwa negara menjamin warganya untuk memeluk agamanya dan untuk beribadah menurut agama dan kepercayaan itu, berarti bahwa kebebasan untuk memilih merupakan suatu yang paling penting dalam agama.

2) Selama perdebatan tentang RUU Perkawinan di DPR, kami telah melihat bahwa negara tidak hanya akan menjamin kebebasan beragama, melainkan juga menetapkan pelaksanaan hukum agama, terutama tentang perkawinan.

3) Kami mengharap setiap warga negara akan melaksanakan perkawinan berdasarkan hukum agama masing-masing. Bagaimanapun jika kita menganggap bahwa hanya hukum perkawinan salah satu agama saja yang benar, maka banyak permasalahan yang timbul terkait dengan kebebasan beragama.²⁷

²⁶ Sinar Harapan, 12 Desember 1973, dikutip dalam *Ibid.*

²⁷ “Negara Perlu Berikan Ruang Untuk Kawin Sah Menurut Hukum Negara,” Sinar Harapan, 19 Desember 1973, dikutip dalam *Ibid.*, hlm. 201.

²⁵ HM. Rasjidi, *Kasus-Kasus RUU Perkawinan dalam Hubungan Islam dan Kristen*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1974), hlm. 9-12 dikutip dalam *Ibid.*, hlm. 200.

Demonstrasi besar menentang RUU Perkawinan membuat pemerintah Orde Baru khawatir, maka pemerintah membuat perubahan-perubahan yang fundamental terhadap RUU ini, yang kemudian menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Pasal 2 UU Perkawinan ini menyatakan bahwa Perkawinan adalah sah apabila dilaksanakan menurut masing-masing hukum agama dan kepercayaannya itu. Walaupun demikian, tetap masih banyak kritik terhadap rumusan baru ini. Perhimpunan Mahasiswa Katolik Republik Indonesia (PM-KRI) mengeluarkan pernyataan bahwa revisi RUU tersebut menyimpang dari *spirit* Pancasila dan UUD 1945 tentang jaminan kebebasan beragama, bahwa rumusan baru ini telah memaksakan warga negara untuk melaksanakan kewajiban keagamaan sebagaimana hukum perkawinan.²⁸

Rasjidi juga menganggap bahwa penolakan keras yang dilakukan oleh orang-orang Kristen terhadap revisi RUU Perkawinan tersebut sebagai oposisi terhadap hukum keluarga Muslim, dan dukungan terhadap kristenisasi. Ia percaya bahwa inti dari penolakan dari umat Katolik dan Kristen terhadap RUU Perkawinan merupakan persepsi mereka bahwa agama harusnya tidak boleh memainkan peran dalam menentukan kehidupan sosial politik masyarakat Indonesia.²⁹

PENUTUP

Hukum perkawinan beda agama, yang selama menjadi polemik antara dilarang atau merupakan kekosongan hukum, ketika dilihat secara historis dalam proses legislasi undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, dapat diketahui bahwa proses legislasi tersebut cenderung melarang perkawinan beda agama tersebut. Dalam proses legislasi undang-undang tersebut, terutama dari kalangan umat Islam mengajukan apsirasi pelarangan terhadap perkawinan beda agama, berdasarkan paham mereka tentang hukum Islam yang melarang perkawinan beda agama. Dalam undang-undang perkawinan Indonesia tersebut, hukum perkawinan merupakan hukum agama, sehingga perkawinan tidak boleh dilaksanakan dengan melanggar ketentuan hukum agama masing-masing. []

²⁸ *Ibid.*, hlm. 202.

²⁹ *Ibid.*

DAFTAR PUSTAKA

- Alyasa Abubajar (2008). *Perkawinan Muslim Dengan Non-Muslim*, Aceh: Dinas Syariat Islam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam
- Anwar Harjono (2005). "Renungan Menjelang Ramadhan," *Media Dakwah*, March 1992, 6-7 dikutip dalam Fatimah Husein, *Muslim-Christian Relations in The New Order Indonesia: The Exclusivist and Inclusivist Muslims' Perspective*, Bandung: Mizan
- Azyumardi Azra (2003). "The Indonesian Marriage Law of 1974: An Institutionalization of Social Changes," dalam Arskal Salim dan Azyumardi Azra, ed., *Shari'a and Politics in Modern Indonesia*, Singapore: ISEAS.
- Daniel S. Lev. (1986). *Peradilan Agama Islam di Indonesia: Suatu Studi Tentang Landasan Politik Lembaga-lembaga Hukum*, Terjemah, Zaini Ahmad Noeh, (Jakarta: Intermasa,.
- H.M. Thahir Azhary (1997). *Menegakkan Syariat Islam dalam Konteks Keindonesiaan: Proses Penerapan Nilai-nilai Islam dalam Aspek Hukum, Politik dan Lembaga Negara*, Bandung: Mizan
- John Ball (1982) *Indonesian Legal History 1602 – 1848*, Australia: Chatswood NSW
- Katz & Katz (1987). *Indonesian Marriage Law*, hlm. 660; Antony H. Johns, "Indonesia Islam and Cultural Pluralism," dalam John L. Epsosito, ed., *Islam in Asia: Religion, Politics and Society*, NewYork: Oxford University Press
- Mark Cammach (2009). "Legal Aspects of Muslim-non-muslim Marriage In Indonesia" dalam Gavin W. Jones dkk (eds.), *Muslim-non-muslim Marriage: Political and Cultural Contestation in Southeast Asia*, Singapore: ISEAS
- Octavianus Eoh (1996). *Perkawinan Antar Agama dalam Teori dan Praktik*, Jakarta: Sri Gunting,
- Ratno Lukito (2001). *Islamic Law and Adat Encounter: The Experience of Indonesia*, Jakarta: Logos
- Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan