

## PENGATURAN PERKAWINAN SEAGAMA DAN HAK KONSTITUSI WNI

Oleh:

Nita Ariyulinda\*

Naskah diterima : 19 September 2014; disetujui : 3 Oktober 2014

Membentuk suatu keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah merupakan hak bagi setiap Warga Negara Indonesia. Hak tersebut telah dijamin dalam UUD 1945 yang tercantum dalam Pasal 28B ayat (1) yaitu setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah. Perkawinan yang sah artinya telah memenuhi persyaratan yang telah ditentukan baik dalam hukum agama maupun dalam hukum nasional yaitu peraturan perundang-undangan. Pengaturan mengenai perkawinan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (UU tentang Perkawinan) dan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (PP tentang Pelaksanaan UU tentang Perkawinan).

Perkawinan merupakan hal yang sangat penting dalam suatu masyarakat karena dengan adanya suatu perkawinan maka akan menimbulkan ikatan antara seorang laki-laki dengan seorang wanita. Ikatan tersebut dimaksudkan untuk membentuk sebuah keluarga bahagia dengan tujuan untuk mendapatkan keturunan. Sistem hukum yang dimiliki oleh berbagai bangsa dan negara tidak sama. Dengan sendirinya konsep atau pengertian perkawinan yang dianut oleh berbagai sistem hukum itu pun tidak sama.

Di Indonesia, pengertian tentang perkawinan pun berbeda-beda antara

yang terdapat dalam UU tentang Perkawinan dan hukum agama dari tiap-tiap agama yang ada di Indonesia yaitu Islam, Kristen Protestan, Katolik, Hindu, Buddha dan Kong Hu Cu. Secara universal dapat dikatakan bahwa pengaruh agama akan terasa sekali pada hukum perkawinan dan keluarga.

Bagi masyarakat Indonesia sudah menjadi pegangan hidup bahwa mengenai perkawinan, kelahiran, dan kematian sangat dipengaruhi oleh ketentuan-ketentuan agama. Terutama lagi setelah kedatangan agama-agama besar di Indonesia maka masalah perkawinan sangat dipengaruhi oleh ajaran-ajaran dan ketentuan agama yang bersangkutan.

Sebagaimana kita ketahui masalah perkawinan yang diatur dalam UU tentang Perkawinan terutama yang tercantum dalam Pasal 2 ayat (1) yaitu perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya itu, sering dipermasalahkan bagi mereka yang akan melangsungkan perkawinan beda agama. Mereka menganggap Pasal 2 ayat (1) UU tentang Perkawinan membatasi hak konstitusional mereka untuk membentuk keluarga melalui perkawinan beda agama dan menganggap bahwa negara terlalu jauh untuk mengatur masalah privasi warga negara.

### **Sejarah Terbentuknya Pasal 2 ayat (1) UU tentang Perkawinan**

Sebagaimana kita ketahui bahwa peraturan tentang perkawinan pada masa penjajahan Belanda memisahkan

ketentuan hukum agama dari hukum perkawinan. Setelah Indonesia merdeka dan kembali lagi pada UUD 1945 maka masyarakat Indonesia menghendaki adanya undang-undang tentang perkawinan yang memperhatikan ketentuan-ketentuan agama yang ada di Indonesia.

Pada tahun 1960 Departemen Sosial menyelenggarakan Musyawarah Nasional Kesejahteraan Keluarga yang salah satu agenda utamanya adalah pembahasan tentang Undang-Undang Perkawinan, Konferensi Badan Penasehat Perkawinan dan Penyelesaian Perceraian (BP4) yang diselenggarakan Departemen Agama pada tahun 1962 juga membicarakan Undang-Undang Perkawinan. Pada Tahun 1963 Lembaga Pembinaan Hukum Nasional (LPHN) bersama dengan Persatuan Sarjana Hukum Indonesia menyelenggarakan Seminar Hukum Nasional, yang salah satu pembahasannya adalah mengenai Hukum Perkawinan. Adanya dua Rancangan Undang-Undang yang sudah dihasilkan oleh Departemen Agama dan Lembaga Pembinaan Hukum Nasional (Departemen Kehakiman) mulai dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRGR), tetapi dengan alasan tidak memenuhi aspirasi masyarakat atau dengan kata lain tidak menganut asas unifikasi sempurna, kelompok Nasrani dan sebagian Nasionalis kembali menolak dan ditarik kembali (lihat Keterangan Pemerintah mengenai Rancangan Undang-Undang tentang Perkawinan, yang dibacakan oleh Menteri Kehakiman Prof. Oemar Seno Adji, di depan sidang Pleno Lengkap DPR 30 Agustus 1973). Dalam hal ini, berbagai rancangan diajukan pula oleh masyarakat yaitu dari organisasi, partai ataupun kelompok masyarakat. Tetapi semuanya tidak ada yang sempat dibicarakan pada tingkat pembuat keputusan, baik di

kalangan Pemerintah maupun di kalangan DPR (Parlemen).

Dari uraian di atas terlihat dengan jelas bahwa usaha untuk memperbaharui hukum perkawinan telah dimulai sejak masa awal kemerdekaan tetapi karena berbagai sebab dan alasan usaha pembaharuan, penyusunan dan pengesahan undang-undang ini tidak cepat berhasil, sehingga aturan tentang perkawinan yang berlaku di Indonesia sampai 25 tahun lebih setelah kemerdekaan tetap bertumpu pada kebijakan dan aturan peninggalan Belanda.

Setelah Orde Baru menggantikan Orde Lama, MPRS melalui TAP Nomor XXVIII/MPRS/1966, khususnya Pasal 1 ayat (3), menyatakan perlu segera diadakan satu undang-undang perkawinan yang berlandaskan Pancasila. Guna melaksanakan amanat ini pada tanggal 22 Mei 1967 Pemerintah mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Peraturan Pernikahan Umat Islam kepada DPRGR untuk dibahas dan disahkan menjadi undang-undang. Rancangan ini berisi upaya untuk menjalankan syariat Islam secara lebih menyeluruh bagi pemeluknya, khususnya di bidang perkawinan. Golongan Nasrani dan sebagian kelompok Nasionalis lainnya menolak membicarakan rancangan ini karena dianggap menghidupkan Piagam Jakarta. Pada saat itu kelompok Muslim tidak dapat berbuat banyak karena situasi politik yang masih dalam transisi, tata tertib dan susunan DPRGR yang sedemikian rupa menyebabkan umat Islam tidak dapat mendesak agar rancangan tetap dibahas.

Setelah terjadi perubahan politik yang relatif besar, pada tanggal 31 Juli 1973 Presiden menyampaikan Rancangan Undang-Undang tentang Perkawinan kepada DPR untuk dibahas. Rancangan

Undang-Undang ini lebih lengkap mengatur perkawinan. Rancangan Undang-Undang ini juga menganut usaha unifikasi hukum perkawinan secara relatif sangat ketat dan lebih dari itu bersifat sekuler. Sifat sekuler dari rancangan ini terlihat dari tidak dikaitkannya pelaksanaan perkawinan dengan aturan agama, larangan poligami, tidak mengakui larangan kawin karena hubungan susuan dan persemendaan, pengakuan terhadap anak angkat, dan pertunangan. Rancangan Undang-Undang ini diketahui secara cepat oleh masyarakat sehingga membuat resah masyarakat terutama yang beragama Islam. Oleh sebab itu, dari berbagai organisasi masyarakat dan perorangan memprotes Rancangan Undang-Undang tersebut yang disampaikan ke DPR dan Pemerintah dan menyampaikan konsep alternatif yang diharapkan disetujui oleh umat Islam dan umat agama lain. Akhirnya Pemerintah menerima perbaikan dan perubahan rancangan tersebut dan disampaikan pada pidato kenegaraan. Kemudian keterangan presiden tersebut diungkapkan kembali oleh Menteri Kehakiman yang menyampaikan keterangan pemerintah di depan sidang DPR. Pernyataan ini belum memuaskan umat Islam karena Menteri Kehakiman dalam keterangan pemerintah masih menyatakan bahwa perkawinan menurut agama adalah dihormati dan diberi tempat, namun kepada para pihak yang ingin menikah tidak berdasarkan hukum agamanya akan tetap diberi peluang untuk menikah berdasarkan undang-undang ini. Dengan kata lain perkawinan menurut agama akan diakui tetapi perkawinan sekuler pun tetap diberi kesempatan. Dalam sidang umum DPR yang mendengarkan keterangan pemerintah banyak organisasi masyarakat, pelajar, dan pemuka agama yang melakukan demonstrasi yang

berjalan dengan damai di gedung DPR untuk menolak rancangan tersebut.

Dalam pembicaraan Tingkat II pada 17 dan 18 September 1973 dilakukan pemandangan umum oleh masing-masing fraksi. Semua fraksi menghendaki ketentuan agama harus diperhatikan dalam Rancangan Undang-Undang Perkawinan dan tidak memisahkan agama dengan perkawinan negara. Hal tersebut oleh semua fraksi dikehendaki agar tercermin dalam pasal-pasal rancangan tersebut.

Adapun rancangan yang dibuat oleh Pemerintah dianggap terlalu sekuler. Lihat Pasal 1 dan Pasal 2 mengenai pengertian dan akad perkawinan yaitu

Pasal 1: *perkawinan ialah ikatan lahir bathin antara seorang pria dengan seorang wanita dengan tujuan membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.*

Pasal 2 ayat (1): *Perkawinan adalah sah apabila dilakukan di hadapan pegawai pencatatan perkawinan, dicatatkan dalam daftar pencatatan perkawinan oleh pegawai tersebut dan dilangsungkan menurut ketentuan Undang-Undang ini dan atau ketentuan hukum perkawinan pihak-pihak yang melakukan perkawinan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini.*

Ayat (2): *pencatatan perkawinan dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini dilakukan oleh pejabat negara yang diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan tersendiri.*

Dalam rancangan tersebut terlihat jelas tidak mempunyai kaitan dengan agama. Perkawinan bukan dalam melaksanakan ajaran agama dan tidak

harus sesuai atau tidak direstui oleh agama para pihak. Pasal mengenai perkawinan antar agama dicantumkan dalam Pasal 11 ayat (1) yaitu: *pada dasarnya perkawinan yang dianut menurut Undang-Undang ini adalah perkawinan berdasarkan sistem parental.*

ayat (2) *perbedaan karena kebangsaan, suku bangsa, negara asal, tempat asal, agama kepercayaan dan keturunan, tidak merupakan penghalang perkawinan.*

Pasal-pasal di atas dengan jelas tidak mengakui perbedaan perbedaan agama sebagai penghalang untuk melangsungkan perkawinan. Pasal 11 ayat (2) Rancangan Undang-Undang tersebut sudah pasti merupakan terjemahan dari Pasal 7 ayat (2) Peraturan Perkawinan Campuran (GHR), yang sangat ditentang oleh masyarakat Islam sejak zaman penjajahan Belanda khususnya larangan berbeda agama untuk kawin dari agama Islam dikesampingkan.

Akhirnya pada tanggal 20 Desember 1973 dalam rapat panitia kerja dengan pemerintah, pemerintah menyampaikan konsep Rancangan Undang-Undang Perkawinan yang baru, sebagai hasil lobi antara pemerintah dengan pimpinan fraksi-fraksi setelah memperhatikan aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat kepada pemerintah. Dalam Rancangan Undang-Undang yang baru ini menghilangkan pasal-pasal yang krusial dan dianggap bertentangan dengan ketentuan agama, antara lain Pasal 11. Adapun Pasal 1 dalam Rancangan Undang-Undang Perkawinan yang baru mengalami sedikit perubahan, mendapat tambahan kata-kata "sebagai suami istri" sehingga Pasal 1 pengertian *perkawinan ialah ikatan lahir bathin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga yang bahagia dan kekal*

*berdasarkan Ketuhanan yang Maha Esa.* Sedangkan Pasal 2 mengalami perubahan yang sangat mendasar sehingga pengaturannya yaitu Pasal 2 ayat (1) *perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu.* Pasal 2 ayat (2) *tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.*

Dalam rumusan baru ini perkawinan dianggap sah sekiranya dilangsungkan menurut aturan agama para pihak. Dengan redaksi baru ini maka di Indonesia tidak ada lagi perkawinan sekuler, yaitu perkawinan yang dianggap sah oleh negara tapi tidak dianggap sah oleh agama para pihak. Dalam Pasal 11 yang mengatur tidak boleh menjadikan perbedaan agama, suku bangsa, asal usul, tempat tinggal dan keturunan sebagai penghalang perkawinan dihapuskan secara penuh dari rancangan undang-undang yang disahkan ini. Dengan demikian bukan hanya secara tersirat dapat dipahami bahwa perbedaan agama, perbedaan suku bangsa dan perbedaan asal-usul dapat menjadi penghalang perkawinan tetapi secara historis terlihat keinginan kuat untuk menjadikan perbedaan agama sebagai salah satu sebab yang akan menjadi penghalang perkawinan, sekurang-kurangnya ketika agama para pihak menghendaki hal tersebut.

Kecenderungan untuk menjadikan perbedaan agama para pihak sebagai penghalang perkawinan, sekurang-kurangnya ketika tidak diizinkan oleh agama bersangkutan terlihat dan bunyi Pasal 8 huruf f UU tentang Perkawinan ini melarang perkawinan antara orang yang "mempunyai hubungan yang oleh agamanya atau peraturan lain yang berlaku, dilarang kawin". Sehingga rancangan undang-undang yang

dihasilkan telah memenuhi aspirasi masyarakat yang kemudian rancangan undang-undang tentang perkawinan disahkan dalam pembicaraan tingkat IV.

UU tentang Perkawinan merupakan peraturan tentang perkawinan yang bersifat universal dan tetap konsisten memegang ketentuan hukum agama yang dominan dalam UU tentang Perkawinan artinya dengan demikian walaupun unifikasi tetap memperhatikan kekhususan ketentuan agama masing-masing dari pemeluknya. Dengan diberlakukannya UU tentang Perkawinan maka perkawinan beda agama atau antaragama dilarang dalam Undang-Undang ini dan sangat jelas bahwa perkawinan antaragama merupakan lembaga yang ditolak eksistensinya dalam UU tentang Perkawinan. Untuk melaksanakan UU tentang Perkawinan maka Pemerintah membentuk PP tentang Pelaksanaan UU tentang Perkawinan. Dalam melaksanakan perkawinan, PP tentang Pelaksanaan UU tentang Perkawinan menentukan bahwa tata cara pelaksanaan perkawinan harus dilaksanakan sesuai dengan ajaran agamanya. Hal ini sejalan dengan Pasal 2 ayat (1) UU tentang Perkawinan.

Berdasarkan uraian di atas terlihat sangat jelas bahwa perkawinan beda agama pada dasarnya dilarang oleh ajaran agama, baik itu agama Kristen Protestan, Kristen Katolik, Hindu, Buddha, dan Islam yang kemudian substansinya diakomodir dalam UU tentang Perkawinan. Oleh sebab itu sah atau tidaknya perkawinan dilihat dari hukum agamanya kemudian negara mencatat perkawinan tersebut.

### **Hak Konstitusi WNI**

Sebagai negara yang berdasarkan hukum, Indonesia menganut prinsip perlindungan hak-hak asasi manusia. Jaminan perlindungan atas hak asasi

manusia diberikan tanpa melakukan diskriminasi dan jaminan tersebut telah diatur dalam UUD 1945 amandemen kedua khususnya Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J. Salah satunya mengenai hak setiap orang untuk membentuk keluarga yang tercantum dalam Pasal 28B ayat (1) UUD 1945.

Jaminan terhadap hak asasi manusia di Indonesia sebagaimana diatur dalam UUD 1945 tidak dapat dilaksanakan sebebaskan-bebasnya tanpa memperhatikan aturan-aturan yang ada. Berdasarkan pada Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 bahwa 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. Oleh sebab itu perkawinan di Indonesia harus berdasarkan pada aturan yang telah ditetapkan dalam UU tentang Perkawinan.

Negara Indonesia sebagai negara hukum yang berdaulat, setiap aspek tindakan pemerintahan baik dalam lapangan pengaturan maupun dalam lapangan pelayanan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan atau berdasarkan pada legalitas. Dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan, negara harus memperhatikan kebudayaan, adat istiadat, nilai-nilai luhur, norma agama dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat, jika tidak memperhatikan unsur-unsur tersebut maka peraturan yang dibentuk oleh negara akan menimbulkan pertentangan dalam masyarakat yang akan mengganggu ketertiban umum. Dalam pembentukan UU tentang Perkawinan, negara

memperhatikan norma-norma agama, moral dan ketertiban umum. Karena jika dilihat dari sejarah pembentukannya maka substansi yang ada di dalam UU tentang Perkawinan sangat dipengaruhi oleh norma-norma agama yang ada di Indonesia. Agama-agama yang ada di Indonesia menolak adanya pengaturan mengenai perkawinan beda agama, hal ini disebabkan karena dalam agama-agama yang ada di Indonesia mensyaratkan sahnya perkawinan harus dilakukan dengan yang seagama.

Oleh sebab itu adanya pengaturan mengenai perkawinan seagama dalam UU

tentang Perkawinan tidak bertentangan dengan hak konstitusi setiap warga negara sebagaimana yang dijamin dalam Pasal 28B ayat (1) UUD 1945. Perlu diingat bahwa Pasal 28B ayat (1) telah menyatakan bahwa setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah. Oleh sebab itu, yang perlu digarisbawahi bahwa perkawinan itu harus sah. Perkawinan yang sah dalam UU tentang perkawinan adalah perkawinan yang dilaksanakan sesuai dengan hukum agamanya dan kepercayaannya.

---

\* Perancang Muda Perundang-undangan di Sekretariat DPR RI