

**BAB IV**  
**ANALISA TERHADAP PERAN PARTISIPASI KIAI NU DALAM PROSES**  
**LEGISLATIF DRAFTING UU PERKAWINAN NO.1 TAHUN 1974**

**A. Konsep Partisipasi Politik dalam Proses Legislatif Drafting Menurut Sistem Pemerintahan Orde Baru.**

Agenda partisipasi bukan sekedar masalah administratif-prosedural, tetapi juga mengenai politik.<sup>1</sup> Dalam penelitian ini, fokus pembahasan dalam bingkai formal mengenai proses pembentukan UU Perkawinan No.1/1974 mendapatkan prioritas utama. Namun, dalam menjelaskan aspek formal (administratif-prosedural) tersebut dibutuhkan penjelasan politik yang meliputinya. Sebelum mengeksplorasi lebih jauh mengenai peran partisipasi kiai NU dalam proses legislasi UU No.1/1974. Maka, perlu dikemukakan posisi partisipasi politik (*civil society*) -NU- dalam sistem pemerintahan Indonesia menurut UUD 1945 (sebelum amandemen).

Secara prosedural proses pembentukan UU sangat berkaitan dengan sistem pemerintahan yang digunakan pada suatu negara. Dalam sistem pemerintahan Indonesia pada masa Orde Baru dalam UUD 1945 (sebelum amandemen) pasal 5 ayat (1) jo pasal 20 ayat (1) bahwa Presiden mempunyai kekuasaan untuk membentuk UU dengan persetujuan DPR. Dengan demikian, sistem yang dianut dalam pembentukan UU pada masa Orde Baru lebih dekat dengan pembagian fungsi kekuasaan, bahkan difusi (*diffusion of power*) dibandingkan dengan sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) Trias Politica.

---

<sup>1</sup> Rival G. Ahmad, Dari Parlemen ke Ruang Publik, Jentera; Jurnal Hukum, (Edisi 2, 2003), 105.

Kedudukan DPR dalam struktur ketatanegaraan Orde Baru (UUD 1945 sebelum amandemen) belum ditempatkan secara proporsional sebagai lembaga perwakilan rakyat. DPR lebih merepresentasikan sebagai partner kerja Presiden yang dilihat sebagai lembaga pelengkap dalam sistem Demokrasi di Indonesia. DPR belum dapat berperan secara optimal dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai wakil rakyat.

Penempatan lembaga DPR dalam posisi ini, pada gilirannya berdampak pada kedudukan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara. Sebab, keberadaan MPR diatur lebih lanjut dengan UU, sedangkan pembuat UU pada dasarnya dilakukan Presiden dengan persetujuan DPR (mayoritas anggotanya pendukung pemerintah). Jadi, kedudukan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara hanya dalam tataran normatif, sedangkan dalam tataran empiris kedudukan MPR masih berada di bawah Presiden.<sup>2</sup>

Kemudian perihal pengisian anggota DPR pada masa Orde Baru didasarkan pada UU No. 16/1969. Yang mengatur bahwa pengisian anggota DPR dilakukan melalui pemilihan umum dan pengangkatan. Pemilihan umum diperuntukkan bagi Partai Politik dan Golongan Karya yang akan menempatkan wakil-wakilnya di DPR.<sup>3</sup>

Sementara itu untuk keanggotaan DPR yang diisi melalui pengangkatan diperuntukkan bagi golongan karya ABRI dan Golongan Karya non ABRI yang pengangkatannya dilakukan oleh Presiden. Susunan DPR pada masa Orde Baru ditujukan untuk memperkuat posisi pemegang kekuasaan. Dengan susunan

---

<sup>2</sup> Saifudin, Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, 139.

<sup>3</sup> Ibid, 143.

keanggotaan DPR yang diisi dari kekuatan politik yang berpihak pada pemerintah, maka berbagai kebijakan pemerintah akan diterima dan berjalan lancar.<sup>4</sup>

Dengan melihat kedudukan dan peran DPR pada masa Orde Baru tersebut, maka peran partisipasi masyarakat dirasa cukup setelah dilakukan penyelenggaraan pemilihan umum secara periodik, masyarakat dianggap sudah memenuhi hak dan kewajibannya sebagai warga Negara. Sebagai konsekuensinya, maka setelah dilakukan pemilihan umum proses bernegara dalam pengambilan keputusan-keputusan publik sepenuhnya diwakili oleh lembaga perwakilan (DPR). Dalam Demokrasi Perwakilan, peran masyarakat telah digantikan oleh sekelompok elit politik dalam melaksanakan pemerintahan.<sup>5</sup>

Oleh karena itu, Partai politik yang berhasil duduk di lembaga perwakilan rakyat sudah pasti mempunyai peluang yang lebih besar dalam memperjuangkan aspirasinya bila dibandingkan dengan partai politik yang gagal masuk di lembaga perwakilan. Sistem perwakilan dengan adanya partai politik<sup>6</sup> diharapkan dapat menjadi saluran partisipasi politik masyarakat untuk turut serta dalam proses politik bagi penyelenggaraan kehidupan pemerintahan, kebijakan pemerintah-termasuk juga dalam pembentukan UU-dan penentuan pemimpin pemerintahan.<sup>7</sup>

Di masa Orde Baru, penyusunan aturan yang berkaitan dengan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan mulai disusun secara teratur.

---

<sup>4</sup> Ibid, 144.

<sup>5</sup> Ibid, 16.

<sup>6</sup> Fungsi partai politik pada umumnya adalah sosialisasi politik, rekrutmen politik, partisipasi politik, pemandu kepentingan, komunikasi politik, pengendalian konflik dan control politik. Ibid, 172.

<sup>7</sup> Ibid,172.

Melalui Intruksi Presiden No. 15/1947, dilanjutkan dengan proses pembahasan UU yang diatur dalam Tata Tertib DPR No.7/DPR-RI/III/71-72. Berikut merupakan prosedur pembentukan UU menurut inisiatif DPR dan Pemerintah yaitu:

RUU		RUU usul inisiatif	RUU dari pemerintah
Rapat paripurna	Tingkat I	Keterangan/penjelasan komisi/gabungan komisi/panitia khusus a/n DPR tentang RUU inisiatif DPR	Keterangan/penjelasan pemerintah tentang RUU dari pemerintah.
Rapat paripurna		Rapat Fraksi	
Rapat paripurna	Tingkat II	<ul style="list-style-type: none"> <li>- tanggapan pemerintah terhadap RUU usul inisiatif DPR</li> <li>- Jawaban komisi/gabungan komisi/panitia khusus a/n DPR tentang RUU inisiatif DPR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemandangan umum para anggota DPR (melalui fraksi) terhadap RUU dari pemerintah.</li> <li>- Jawaban pemerintah terhadap pandangan umum para anggota DPR</li> </ul>
Rapat komisi Rapat gabungan komisi Rapat panitia khusus		Tingkat III	Rapat Fraksi
Rapat paripurna	Tingkat IV		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pembahasan RUU dalam komisi/gabungan komisi/panitia khusus bersama pemerintah</li> <li>- Pembahasan RUU secara intern dalam komisi/gabungan komisi/panitia khusus tanpa mengurangi pembahasan bersama pemerintah.</li> </ul>
Rapat paripurna		Rapat Fraksi	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Laporan hasil perbincangan tingkat III</li> <li>- Pendapat akhir fraksi-fraksi apabila perlu dapat disertai catatan "minderheidsnota"</li> <li>- Pengambilan keputusan</li> <li>- Sambutan pemerintah</li> </ul>	

Presiden

Tabel 4.4. Proses Pengajuan RUU Inisiatif DPR dan Pemerintah

Dari tabel di atas dapat dikemukakan bahwa kedudukan DPR terhadap partai politik pada masa Orde Baru dalam pembentukan UU dinilai sebagai penyalur aspirasi masyarakat yang tergabung pada suatu partai politik sesuai dengan AD/ART partainya. Ketika elite politik Islam memiliki daya tawar yang kuat dalam interaksi politik pemerintahan Orde Baru, maka harapan pengawasan

kebijakan mengenai pembangunan hukum Islam di Indonesia berpeluang semakin kompetitif.<sup>8</sup>

Dari sinilah agaknya merupakan daya tarik yang kuat untuk akhirnya NU terlibat dalam gelanggang politik. Posisi peran dan aspirasi keagamaan kiai NU di parlemen disalurkan melalui PPP. Mengingat pada tahun 1973, pemerintah Orde Baru menyederhanakan sepuluh organisasi politik hasil pemilu 1971 menjadi tiga kelompok fraksi. Meski demikian, posisi struktural PPP pada masa awal kelahiran partai tersebut masih didominasi oleh tokoh-tokoh NU.<sup>9</sup>

## **B. Bentuk Aktivitas Partisipasi Kiai NU di Dalam Parlemen dan di Luar Parlemen.**

### **1. Konsep Analisa Arnstein Melihat Aktivitas Partisipasi Masyarakat dalam Proses Legislative Drafting.**

Ketika berbicara mengenai partisipasi sulit mengabaikan kenyataan bahwa konsep ini banyak mengalami reduksi dan simplifikasi yang menjurus pada manipulasi makna. Pada dasarnya partisipasi masyarakat bukan suatu konsep yang baku. Ia hanya merupakan *a means to an end*. Jadi, bukan tujuan akhir itu sendiri.<sup>10</sup> Tujuan sebenarnya adalah memberikan ruang yang lebih luas bagi kelompok-kelompok masyarakat, agar mampu memberikan pengaruh yang berarti terhadap proses pemerintahan dalam arti luas, mulai dari pengambilan

---

<sup>8</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang Undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya, 64-65.

<sup>9</sup> Ahmad Warid, Fiqh Politik NU: Studi Pergeseran politik dari politik kebangsaan menuju politik kekuasaan, Jurnal as-Syir'ah, No.1/2009, 223.

<sup>10</sup> Ahmad Santosa, Good Governance dan Hukum Lingkungan, (Jakarta: ICEL, 2001), 48-49.

kebijakan, pelaksanaan, evaluasi dan terutama pengarahan atas hasil-hasil kebijakan itu sendiri.<sup>11</sup>

Untuk itu perlu adanya penjelasan agar terdapat kesamaan cara pandang dalam menilai sebuah aktivitas masyarakat apakah tergolong partisipasi atau bukan. Dalam penelitian ini digunakan tangga (tingkatan-tingkatan) partisipasi yang disusun oleh Arnstein<sup>12</sup> untuk membantu menilai tingkat aktivitas masyarakat dalam proses partisipasi pembentukan kebijakan. Tiap tingkatan disusun oleh Arnstein berdasarkan *“corresponding to the extent of citizen’s power in determining the plan and/or program”*.

Secara umum, dalam model ini, ada tiga derajat partisipasi masyarakat; (1) *Nonparticipation* (Tidak Partisipatif) (2) *Degrees of Tokenism* (Partisipasi Semu) (3) *Degrees of Citizen Power* (Kekuasaan Masyarakat). Masing-masing derajat ditekankan bukan pada seberapa jauh masyarakat telah terlibat dalam proses pembentukan kebijakan atau program yang dilaksanakan oleh Negara, tapi seberapa jauh masyarakat dapat menentukan hasil akhir atau dampak dari kebijakan atau program tersebut.

Derajat terbawah, terdiri dari dua tingkat “partisipasi” yakni, Manipulasi (*Manipulation*) dan Terapi (*Therapy*). Dalam tingkat ini, partisipasi hanya bertujuan untuk “menatar” masyarakat dan “mengobati” luka yang timbul akibat dari kegagalan system dan mekanisme pemerintahan. Tak ada niatan sedikitpun untuk melibatkan masyarakat menyusun kebijakan atau program pemerintahan.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Rival G. Ahmad, Dari Parlemen ke Ruang Publik, 106

<sup>12</sup> Sherry R. Arnstein, A Ladder of Citizen Participation, 216-224.

<sup>13</sup> Rival G. Ahmad, Dari Parlemen ke Ruang Publik, 108.

Derajat menengah yang semu, terdiri dari tiga tingkat partisipasi yaitu, Penginformasian (*Informing*), Konsultasi (*Consultation*), dan Peredaman (*Placation*). Dalam tahap ini sudah ada perluasan kadar partisipasi. Masyarakat sudah bisa “mendengar” (pemberitahuan) dan “didengar” (tingkat konsultasi). Namun begitu, tahap ini belum menyediakan jaminan yang jelas bagi masyarakat bahwa suara mereka diperhitungkan dalam penentuan hasil dari sebuah kebijakan publik. Sedang tahap peredaman memang sudah memungkinkan masyarakat untuk memberikan masukan secara lebih signifikan dalam penentuan hasil kebijakan publik, namun proses pengambilan keputusan masih dipegang penuh oleh pemegang kekuasaan.

Derajat tertinggi, terdiri dari tiga tingkat partisipasi yakni, Kemitraan (*Partnership*), Delegasi Kekuasaan (*Delegated Power*), dan yang teratas adalah Kendali Masyarakat (*Citizen Control*). Dalam tahap ini partisipasi masyarakat sudah masuk dalam ruang penentuan proses, hasil dan dampak kebijakan. Masyarakat sudah bisa bernegosiasi dengan “penguasa” dalam posisi politik yang sejajar (tingkat kemitraan). Bahkan lebih jauh mampu mengarahkan kebijakan karena ruang pengambilan keputusan telah “dikuasai” (tingkat delegasi kekuasaan). Hingga pada tahap akhir, partisipasi sudah sampai pada puncaknya ketika masyarakat secara politik maupun administratif sudah mampu mengendalikan proses pembentukan, pelaksanaan, dan konsumsi dari kebijakan tersebut (tingkat kendali masyarakat).



8	Kendali Masyarakat ( <i>Citizen Control</i> )	<i>Degrees of Citizen Power</i> (Kekuasaan Masyarakat)
7	Delegasi Kekuasaan ( <i>Delegated Power</i> )	
6	Kemitraan ( <i>Partnership</i> )	
5	Peredaman ( <i>Placation</i> )	<i>Degrees of Tokenism</i> (Partisipasi Semu)
4	Konsultasi ( <i>Consultation</i> )	
3	Penginformasian ( <i>Informing</i> )	
2	Terapi ( <i>Therapy</i> )	<i>Nonparticipation</i> (Tidak Partisipatif)
1	Manipulasi ( <i>Manipulation</i> )	

Tabel 4.5: tangga partisipasi yang dilakukan masyarakat dalam mempengaruhi kebijakan publik.

Untuk melihat sejauh mana dinamika partisipasi masyarakat dalam ruang dan waktu tertentu, lantas menempatkannya dalam tangga partisipasi Arnstein di atas, ada empat factor yang sesungguhnya berpengaruh. Tiga faktor bersifat obyektif yakni peluang (*opportunity*), kapasitas (*capacity*) dan Proses (*process*), serta satu factor bersifat subyektif yakni ideologi (*ideology*). Peluang dan kapasitas adalah factor inti dari partisipasi sedangkan proses dan ideologi adalah faktor pendukung dari persoalan partisipasi ini.<sup>14</sup>

Peluang (*opportunity*) adalah lingkungan dan kondisi yang mempengaruhi sebuah proses partisipasi. Faktor ini melingkupi pola-pola dan hubungan-hubungan dasar yang tercipta antara Negara dan masyarakat yang mendorong atau membatasi Negara untuk membuka ruang partisipasi masyarakat (*power relation*).

<sup>14</sup> Ibid, 109.



Kemudian yang dimaksud dengan kapasitas (*capacity*) adalah kemampuan dasar (ekonomi, politik, dan sosial) kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi, yang akan menentukan peran dan pengaruh tiap-tiap kelompok tersebut di dalam arena pembentukan kebijakan publik (*social relation*).

Sedang proses di sini merupakan mekanisme kelembagaan yang telah dan akan mendorong atau justru menghambat partisipasi masyarakat. Factor ini terkait dengan kriteria dan prosedur seperti apa yang memungkinkan partisipasi terbentuk. Sedangkan pemakaian ideologi dalam penelitian ini akan lebih ditujukan pada pengertian yang “sederhana”, yaitu rangkaian kiblat merasa, berpikir, dan bertindak yang berpihak pada kepentingan satu atau beberapa kepentingan yang saling bersaing dalam masyarakat. Termasuk di dalamnya adalah pandangan hidup, kebudayaan, dan nilai-nilai dominan yang terbentuk dan bekerja dalam masyarakat.<sup>15</sup>

Empat factor di atas akan menjadi kaca mata utama untuk melihat dinamika partisipasi kiai NU melalui parlemen atau ekstra parlemen dalam proses *legislative drafting* UU Perkawinan. Dengan penekanan utama pada factor proses formal administrative. Perjuangan kiai NU ini kemudian dapat dilihat dari perwakilan tokoh (aktor) yang tergabung dalam PPP di parlemen.

## **2. Bentuk Aktivitas Partisipasi Kiai NU dalam Proses Legislative Drafting UU Perkawinan No.1/1974.**

Peran partisipasi kiai NU dalam proses legislative drafting UU Perkawinan ini bermula dari ketetapan MPRS No. XXVIII/MPRS/1966, Pasal 1 ayat (3) yang

---

<sup>15</sup> Ibid, 110.

mengamanahkan perlu segera diadakan UU Perkawinan sebagai usaha modernisasi hukum di Indonesia. Tujuan dari pembaharuan hukum perkawinan ini diharapkan tidak sekedar mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat. Tetapi dapat dijadikan sebagai sarana membangun masyarakat yang dikehendaki.<sup>16</sup>

Pemerintah menyampaikan RUU No.1/1973 kepada anggota DPR hasil pemilu 1971, Setelah sampai pada sidang-sidang di DPR pada 30 Agustus 1973, pemerintah yang diwakili oleh Menteri Kehakiman Oemar Senoadji dan Menteri Agama Mukti Ali menyampaikan keterangan Pemerintah tersebut dihadapan sidang pleno DPR sebagai proses Legislative Drafting tingkat I, tahap ini juga disebut sebagai tahap penginformasian (*informing*). Setelah para anggota menerima naskah (draft) RUU tersebut kemudian muncul reaksi dari anggota fraksi DPR maupun masyarakat di tanah air.<sup>17</sup>

Setelah DPR secara resmi mendengarkan keterangan pemerintah tentang RUU perkawinan No.1/1973, maka fraksi-fraksi mendapatkan kesempatan bersidang beberapa hari untuk mempelajari RUU tersebut sekaligus menuangkan kesimpulan-kesimpulan fraksinya dalam bentuk pidato pemandangan umum. Sikap fraksi PPP dapat dilihat melalui sidang-sidang Fraksi Persatuan Pembangunan (PPP). Pada umumnya sidang selalu dipimpin langsung oleh Ketua Fraksinya K. H. Masykur. Pimpinan Fraksi ini telah mewajibkan kepada semua anggota Fraksinya untuk mempelajari dan menguasai seluruh materi RUU

---

<sup>16</sup> Shidarta, "Posisi Pemikiran Teori Hukum Pembangunan dalam Konfigurasi Aliran Pemikiran Hukum (Sebuah Diagnosis Awal)", 52.

<sup>17</sup> Amak F. Z, Proses Undang-Undang Perkawinan, 13.

terutama yang dianggap bertentangan dengan ajaran Agama Islam, tahapan partisipasi ini disebut sebagai Konsultasi (*Consultation*).<sup>18</sup>

Dan untuk lebih mendalami RUU tersebut maka anggota-anggota Fraksi Persatuan telah dibagi kedalam beberapa kelompok yang masing-masing ditugaskan untuk menyoroiti RUU dari masing-masing segi/bidang yang telah ditentukan. Juru bicara dari fraksi PPP diwakili oleh Ischak Moro (PSII-Sulawesi), Balya Umar (Parmusi-Jawa Tengah), Asmah Syahroni (NU-Kalimantan), Tengku Saleh (Perti-Aceh), Amin Iskandar (NU-Jawa Barat)<sup>19</sup>. Juru bicara dari PPP diambil dari unsur parpol yang tergabung dalam PPP sekaligus mewakili empat pulau besar Nusantara. Hal ini untuk menggambarkan bahwa yang menolak RUU tersebut dari semua umat Islam yang tersebar di seluruh Indonesia.

Setelah pemandangan umum Fraksi-fraksi atas RUU Perkawinan, maka pada tanggal 27 September 1973, Pemerintah telah menyampaikan jawabannya yang dibacakan oleh Menteri Agama, sedang yang menanda tangani Naskah jawaban Pemerintah (atas nama Pemerintah) itu adalah dua orang Menteri, yaitu Menteri Kehakiman Prof. Oemar Senoaji, S. H dan Menteri Agama Prof. H. A. Mukti Ali.<sup>20</sup> Dalam kesempatan kali ini wakil dari pemerintah menegaskan bahwa dalam penyusunan RUU Perkawinan ini masih terdapat hal-hal yang perlu disempurnakan oleh pemerintah bersama DPR, peran partisipasi dalam tahap ini disebut sebagai Peredaman (*Placation*) karena aspirasi masyarakat (melalui fraksi

---

<sup>18</sup> Ibid, 48.

<sup>19</sup> Ibid, 52.

<sup>20</sup> Ibid, 60.

partai) telah memberikan masukan secara lebih signifikan dalam penentuan hasil kebijakan publik, namun proses pengambilan keputusan masih dipegang penuh oleh pemegang kekuasaan.<sup>21</sup>

Setelah selesainya jawaban Pemerintah (Tingkat II) menurut tata tertib DPR dan menurut daftar acara Rapat DPR yang sudah disahkan oleh Badan Musyawarah DPR, maka rapat kerja gabungan Komite III dan IX bersama dengan Pemerintah segera memasuki pembicaraan Tingkat III. Akan tetapi berhubung dengan sikap Fraksi Persatuan setelah mendengarkan jawaban Pemerintah ternyata tetap, yaitu tidak bersedia memasuki Tingkat III, maka rapat kerja Tingkat III yang mestinya diadakan pada tanggal 8 Oktober 1973 itu terpaksa tidak dapat diselenggarakan.<sup>22</sup>

Fraksi Persatuan dalam hal RUU Perkawinan ini tidak menghendaki sidang-sidang Tingkat III, namun inventarisasi masalah RUU Perkawinan itu telah pula diserahkan kepada pimpinan Komisi sesuai dengan yang telah ditetapkan. Di antara 21 point yang menjadi ketetapan Fraksi Pembangunan antara lain menyangkut masalah iddah, adopsi, perkawinan antar agama.

Apabila Pemandangan Umum merupakan garis Fraksi secara umum, maka inventarisasi masalah adalah merupakan daftar urut persoalan-persoalan yang dikemukakan oleh Tim Fraksi dalam Komisi, melalui sidang-sidang Tingkat III. Dengan adanya inventarisasi tersebut maka lebih jelaslah posisi yang dihadapi

---

<sup>21</sup> Ibid, 64.

<sup>22</sup> Ibid, 78-79.

oleh masing-masing Fraksi dan Pemerintah, baik berharap persoalannya sendiri maupun terhadap persoalan yang diajukan oleh Fraksi lain.<sup>23</sup>

Di DPR tersebar suara, bahwa nasib RUU Perkawinan itu akan ditentukan dengan pemungutan suara. Jika pemungutan suara terjadi, DPR juga akan mengesahkan RUU tersebut mengingat oposisi terhadap RUU itu diduga hanya akan datang dari Fraksi Persatuan dalam DPR, sedang jumlah kekuatan Fraksi Persatuan dalam DPR masih kurang 25% dari seluruh anggota.

Beberapa hari sebelumnya, Majelis Syuriah NU telah mengadakan rapat tersendiri guna membahas sikap terhadap RUU Perkawinan itu. Menurut K. H. Masykur anggota Suriyah NU yang juga Ketua Umum Fraksi Persatuan dalam DPR jika pembicaraan tahap ke III tetap dilanjutkan maka kemungkinan walkout di DPR menjadi bahan pembicaraan utama dalam Majelis Syuriah tersebut.<sup>24</sup>

Di sisi lain, juga berlangsung Musyawarah kiai NU di Jombang pada tanggal 22 Agustus 1973/ 24 Rajab 1393 H yang kemudian menghasilkan usulan perubahan pasal-pasal dalam RUU yang bertentangan dengan hukum Islam. Hasil keputusan di Denanyar Jombang ini kemudian diajukan pada PBNU di Jakarta yang selanjutnya diteruskan kepada fraksi PPP di parlemen (DPR). Dalam tahap ini Kemitraan (*Partnership*) partisipasi masyarakat terjadi dalam tataran formal maupun kultural yang telah memasuki ruang proses penentuan kebijakan.

Fraksi Persatuan Pembangunan tetap bersikap menolak bahwa pasal-pasal yang bertentangan dengan ajaran Agama yang berarti juga bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang 1945, dengan demikian berarti persidangan pada

---

<sup>23</sup> Ibid, 81.

<sup>24</sup> Ibid, 51.

tahap ini telah mengalami kemacetan. Maka, Untuk menembus kemacetan itu, Menteri yang bersangkutan yang ditunjukkan oleh Presiden dalam hal ini adalah Menteri Agama dan Kehakiman, telah pula mengambil inisiatif mengadakan serangkaian lobbying dengan pimpinan Fraksi di DPR.<sup>25</sup>

Fraksi ABRI di DPR telah mengadakan pertemuan dengan Menteri Agama Mukti Ali, dalam rangka lobbying menghadapi pembicaraan Tingkat III di DPR mengenai RUU Perkawinan. Dari Fraksi ABRI hadir Mayjen Masyur (Ketua Fraksi) Marsda H. M. Sudjono, Kol. Piola Isa S. H., dan Letkol (L) Soetrisno SH. Selain mereka, hadi juga Mentei Kehakiman Prof. Oemar Senoadji SH, serta Sekneg Soedharmono SH dan wakilnya Ismail Saleh. Kemudian Menteri Agama yang didampingi oleh anggota-anggota Staf lainnya, antara lain Sekjen Dep. Agama Kol. Drs. Bachrum Rangkuti dan lain-lain. Dilain pihak Fraksi Pembangunan juga telah mengadakan petemuan dengan Menteri Agama disusul oleh Fraksi Karya dan dilanjutkan oleh Fraksi Demokasi Indonesia.

Setelah beberapa kali diadakan lobbying untuk menembus kemacetan tentang pembahasan RUU perkawinan. Maka, K. H. Bisyrri Syansuri, K. H. Masykur bersama-sama menemui kepala Negara di Istana. Delegasi Partai/Fraksi Persatuan Pembangunan K. H. Bisyrri Syansuri, K. H. Masykur ternyata menghasilkan buah yang baik, sehingga situasi penyelesaian RUU Perkawinan menjadi cerah. Pada tahap delegasi kekuasaan (*delegated power*) bentuk partisipasi masyarakat telah mampu bernegosiasi dengan penguasa untuk mempengaruhi penentu kebijakan.

---

<sup>25</sup> Ibid, 83.

Setelah pertemuan dengan Presiden Soeharto, kemudian disampaikan bahwa Pemerintah tidak mempunyai maksud membuat Undang-undang yang bertentangan dengan agama. Hal ini yang dikemukakan oleh K. H. Masykur-Ketua Fraksi Persatuan bersama Ro'is 'Am Partai Persatuan Pembangunan K. H. Bisyril Syansuri di Istana Merdeka.<sup>26</sup>

Selanjutnya rangkaian lobbying diselenggarakan oleh penguasa-penguasa tingkat tinggi dengan Fraksi Persatuan bersama-sama dengan Fraksi ABRI sebagai realisasi dari hasil delegasi K.H. Bisyril dan K. H. Masykur kepada Presiden tersebut. Hasil dari pertemuan ini kemudian menghasikan konsensus-konsensus perumasan baru. Bentuk partisipasi kiai NU dalam legislasi ini sudah merupakan tahap kendali masyarakat (*citizen control*) dimana masyarakat secara politik maupun administratif sudah mampu mengendalikan proses pembentukan dan pelaksanaan kebijakan. Dengan demikian maka Fraksi Persatuan sudah siap untuk memasuki pemikiran tingkat III.<sup>27</sup>

Pembicaraan tingkat III RUU Perkawinan di DPR RI sudah akan dimulai setelah dicapai kesepakatan yang konkret antara semua Fraksi, bahwa semua ketentuan dalam RUU tersebut yang bertentangan dengan hukum Perkawinan Islam dihilangkan. Badan Musyawarah DPR RI telah menyusun acara-acara kegiatan DPR termasuk rapat gabungan antara Komisi III dan Komisi IX bersama Pemerintah sebagai forum pembicaraan tingkat III RUU Perkawinan

---

<sup>26</sup> Ibid, 86.

<sup>27</sup> Ibid, 89.



tersebut. Setelah Panitia Kerja dibentuk, maka sidang Tingkat III yang berupa Rapat Kerja antara Panitia Kerja (DPR) dengan Pemerintah dimulai.<sup>28</sup>

Dalam tahap IV setelah sidang Pleno DPR menyatakan persetujuannya atas RUU Perkawinan. Maka, RUU Perkawinan yang disahkan ini merupakan draf terakhir yang semula terdiri dari 73 pasal dan banyak pasal mengandung hal-hal yang bertentangan dengan prinsip hukum Islam kemudian terjadi perubahan-perubahan sehingga menjadi UU Perkawinan yang terdiri dari 14 Bab dan 67 Pasal.

Di dalam UU Perkawinan yang telah disahkan ini di dalamnya mengatur hal-hal mengenai Batalnya Perkawinan. Perjanjian Perkawinan. Hak dan kewajiban suami istri. Soal harta benda dalam perkawinan. Putusnya perkawinan. Soal Kedudukan anak. Hak dan Kewajiban antar orangtua dan anak dan mengenai perwalian.<sup>29</sup> Undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkannya yang pelaksanaannya secara aktif lebih lanjut akan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Inilah merupakan hasil maksimal yang bagaimanapun juga tetap berdasarkan kenyataan-kenyataan yang hidup dewasa ini dengan tidak melepaskan pandangan kepada hal depan, disampaikan oleh Djamal Ali yang hadir dalam pleno itu sebagai wakil Pemerintah, Menteri Agama Mukti Ali dan Menteri Kehakiman Oemar Senoadji.

Bertalian dengan partisipasi pembentukan UU di atas, terdapat dua makna yang terkandung di dalamnya, yaitu proses formal (administratif) dan juga

---

<sup>28</sup> Ibid, 94.

<sup>29</sup> Ibid, 97.

substansi. Proses adalah mekanisme dalam pembentukan suatu undang-undang seperti yang telah di jelaskan di atas. Kemudian substansi adalah materi yang akan diatur harus ditujukan bagi kepentingan masyarakat luas sehingga menghasilkan suatu UU yang demokratis berkarakter responsive/populis.<sup>30</sup>

Mengenai substansi ini sebagai contoh misalnya permasalahan yang muncul ketika RUU Perkawinan No.1/1973 yang diajukan pemerintah banyak memuat pasal-pasal yang materinya merujuk kepada hukum perkawinan BW (*Burgerlijk Wetboek*) dan H.O.C.I yang sebenarnya berlaku bagi golongan Eropa, orang timur asing, dan orang Kristen yang secara substansi berbeda dengan doktrin hukum ajaran Islam.

Dalam RUU Perkawinan No.1/1973 umat Islam adalah pihak yang berkepentingan (dirugikan), mengingat sebagian besar masyarakat Indonesia merupakan umat Islam. Maka RUU Perkawinan No.1/1973 diharapkan dapat mengayomi tata-kehidupan kekeluargaan dalam kehidupan bermasyarakat dan sesuai dengan kesadaran hukum yang hidup dalam masyarakat itu sendiri.<sup>31</sup>

Dari penjelasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa kasus penolakan atas RUU perkawinan, yang diselesaikan secara ekstra-parlementer oleh para kiai NU, memperlihatkan dua hal lain yang tampaknya akan menjadi lebih dominan. *Pertama*, RUU tersebut langsung menyentuh pandangan umum masyarakat Islam. RUU itu tidak bisa dilihat hanya sebagai suatu peristiwa politik antara DPR dan pemerintah. *Kedua*, keberhasilan dalam usaha penolakan lebih dimungkinkan oleh berfungsinya saluran politik-informal, bukan dalam

---

<sup>30</sup> Saifudin, Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, 5.

<sup>31</sup> Abdul Halim, Politik Hukum Islam di Indonesia, 196-197.

pemakaian saluran formal yang tersedia. Saluran formal tidak mungkin berfungsi karena selama ini di bawah dominasi Golkar, yang secara formal merupakan representasi non-Islam dalam politik.<sup>32</sup>

Hal ini menunjukkan bahwa jika tidak karena suatu “pilihan”, maka “keharusan” akan menyebabkan politik informal dan strategi-ummat, bukan strategi politik kekuasaan, akan lebih mungkin diikuti dalam situasi “Islam yang mayoritas, tetapi minoritas dalam konstelasi politik”.<sup>33</sup>



---

<sup>32</sup> Taufik Abdullah, *Islam dan Masyarakat*, (Jakarta: LP3ES, 1996), 32.

<sup>33</sup> *Ibid.*