

**IMPLIKASI YURIDIS UU NO. 23 TAHUN 2006 TENTANG
ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN TERHADAP LEGALITAS
PERKAWINAN BEDA AGAMA**

**(Studi Atas Pencatatan Perkawinan Beda Agama di Kantor Catatan Sipil
Kota Surakarta)**



LAPORAN PENELITIAN BERMUTU BERBASIS PROGRAM STUDI

Sumber Dana DIPA IAIN Surakarta Tahun 2013

**Nama Peneliti :
Zaidah Nur Rosidah, SH, MH (Ketua)**

**PUSAT PENELITIAN DAN PENERBITAN
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI SURAKARTA
TAHUN 2013**

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui legalitas perkawinan beda agama dilihat dari aspek hukum administrasi negara sebagai implikasi atas UU No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan konseptual. Jenis penelitiannya adalah penelitian hukum normatif. Sifat penelitiannya adalah preskriptif, bagaimana seharusnya pencatatan perkawinan beda agama dilakukan oleh pegawai pencatat perkawinan yaitu dengan merujuk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta akibat hukum jika pencatatan yang dilakukan tidak memenuhi syarat materiel atau formil dari keputusan Tata Usaha Negara. Pengumpulan data sekunder dilakukan melalui studi pustaka bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Untuk memperoleh jawaban atas permasalahan penelitian digunakan silogisme deduksi.

Hasil penelitian dan pembahasan dapat diperoleh beberapa simpulan yaitu pertama, prosedur pencatatan perkawinan beda agama yang dilakukan oleh pegawai pencatat perkawinan di Kantor Catatan Sipil kota Surakarta belum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu UU Perkawinan dan PP No. 9 tahun 1975. Kedua, ketetapan Tata Usaha Negara, dalam hal ini penerbitan akta perkawinan yang dikeluarkan oleh Kantor Catatan Sipil Kota Surakarta tidak memenuhi syarat materiel keputusan TUN, sehingga ketetapan tersebut tidak sah atau batal demi hukum, yaitu karena ketetapan dikeluarkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yaitu UU Perkawinan dan PP No. 9 tahun 1975 perihal sahnya perkawinan dan pencatatan perkawinan.

Kata kunci: Legalitas, Pencatatan, Perkawinan Beda Agama

LEMBAR VALIDASI

Hasil Penelitian Saudara : Zaidah Nur Rosidah, SH, MH
 Judul : Implikasi Yuridis UU No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan terhadap Legalitas Perkawinan Beda Agama (Studi atas Pencatatan Perkawinan Beda Agama di Kantor Catatan Sipil Kota Surakarta)
 Telah diseminarkan oleh : Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat IAIN Surakarta
 Pada hari, tanggal : Rabu, 30 Oktober 2013
 Dengan hasil : a. Disetujui tanpa revisi
 b. Disetujui dengan revisi

Revisi dengan arahan seminar telah dijalankan dan dapat diterima oleh para peserta seminar, yang terdiri :

1. Ag. Usman
2. Fidit W.
3. Nikuya
4. Masjumi
5. Arif Slamet W.

1. [Signature]
2. [Signature]
3. [Signature]
4. [Signature]
5. [Signature]

Sukoharjo, 6 November 2013.

Ketua LP2M
IAIN Surakarta,

[Signature]
Hary Setiyama, M.Pd.
NIP. 19691029 200003 1 001

LEMBAR PENGESAHAN

Judul : Implikasi Yuridis UU No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan terhadap Legalitas Perkawinan Beda Agama (Studi atas Pencatatan Perkawinan Beda Agama di Kantor Catatan Sipil Kota Surakarta)

Peneliti : Zaidah Nur Rosidah, SH, MH

Fakultas/Lembaga : Syariah dan Ekonomi Islam

Lama Penelitian : /3 bulan

Telah divalidasi di : Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat IAIN Surakarta pada tanggal 30 Oktober 2013

Sumber Dana : DIPA IAIN Surakarta Tahun 2013

Total Biaya Penelitian : Rp. 10.000.000,00 (Sepuluh Juta Rupiah)

Sukoharjo, 9 November 2013
Ketua LP2M
IAIN Surakarta,

Hery Setiyatna, M.Pd.
NIP. 19691029 2000031001

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb

Segala puji bagi Allah Tuhan sekalian alam yang senantiasa melimpahkan rahmat, taufiq serta hidayahnya kepada kita semua, sehingga peneliti dapat menyelesaikan penelitian dengan judul : ” Implikasi Yuridis UU No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan terhadap Legalitas Perkawinan Beda Agama (Studi atas Pencatatan Perkawinan Beda Agama di Kantor Catatan Sipil Kota Surakarta)”.

Penelitian ini dilaksanakan dalam rangka memenuhi tugas Tri Dharma Perguruan Tinggi, khususnya penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan

Dengan selesainya penelitian ini, peneliti mengucapkan banyak terima kasih kepada :

1. Dr. Imam Sukardi, MAg selaku Rektor IAIN Surakarta.
2. M. Usman, MAg selaku Dekan Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam
3. Pimpinan dan staf di Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat IAIN Surakarta telah memberikan fasilitas dalam kegiatan penelitian ini.
4. Rekan-rekan dosen dan semua pihak yang telah terlibat dalam membantu kelancaran dalam pelaksanaan penelitian ini sehingga penelitian ini dapat diselesaikan sesuai dengan rencana.

Peneliti menyadari bahwa laporan penelitian ini masih jauh dari sempurna, maka kritik dan saran yang sifatnya membangun sangat diharapkan. Semoga penelitian ini dapat memberi manfaat bagi peneliti khususnya dan semua pihak yang membutuhkan.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Surakarta, 9 November 2013
Peneliti

Zaidah Nur Rosidah, SH, MH
NIP. 19740617 199903 1 001

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
ABSTRAK	ii
LEMBAR VALIDASI	iii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Identifikasi Masalah	11
C. Pembatasan Masalah	11
D. Perumusan Masalah	11
E. Tujuan Penelitian	11
F. Manfaat Penelitian	12
BAB II LANDASAN TEORI	13
A. Kajian Teori	13
B. Kajian Hasil Penelitian yang Relevan	33
C. Kerangka Berfikir	35
BAB III METODOLOGI PENELITIAN	36
A. Jenis Penelitian	36
B. Sifat Penelitian	36
C. Pendekatan Penelitian	37
D. Sumber Bahan Hukum	37
E. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	37
F. Teknik Analisa Bahan Hukum	38

BAB IV	39
A. Diskripsi Data	39
B. Analisa Data	48
C. Pembahasan	49
BAB V PENUTUP	61
A. Kesimpulan	61
B. Saran dan Rekomendasi	62
DAFTAR PUSTAKA	63

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkawinan merupakan suatu hal yang penting dalam realita kehidupan umat manusia. Dengan adanya perkawinan rumah tangga dapat ditegakkan dan dibina sesuai dengan norma agama dan tata kehidupan masyarakat. Dalam rumah tangga berkumpul dua insan yang berlainan jenis (suami isteri), mereka saling berhubungan agar mendapat keturunan sebagai penerus generasi. Insan-insan yang berada dalam rumah tangga itulah yang disebut keluarga. Keluarga merupakan unit terkecil dari suatu bangsa, keluarga yang dicita-citakan dalam ikatan perkawinan yang sah adalah keluarga sejahtera dan bahagia yang selalu mendapat ridha dari Allah SWT.¹

Menurut Pasal 1 UU No. 1 tahun 1974, perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan untuk membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Ini berarti bahwa perkawinan harus didasarkan pada agama dan kepercayaan masing-masing. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974 "Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu". Sehingga penentuan boleh tidaknya perkawinan tergantung pada ketentuan agama.² Hal ini berarti juga bahwa hukum agama menyatakan perkawinan tidak boleh, maka tidak boleh pula menurut hukum negara. Jadi dalam perkawinan berbeda agama yang menjadi boleh tidaknya tergantung pada ketentuan agama.³

¹ H. Abdul Manan, *Aneka Masalah Hukum perdata Islam di Indonesia*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2008), hlm. 1

² Riduan Syahrani, *Seluk Beluk dan Asas-Asas Hukum Perdata*, (Bandung: Alumni, 1992), hlm 67

³ Raimond Flora Lamandasa, *Perkawinan Beda Agama Di Indonesia*
<http://www.scrtd.com/Raimond%20flon%20lamandasa,%20my%20publised%20files>, _diakses tanggal 13 Februari 2013

Rumusan perkawinan itu dinyatakan dengan tegas bahwa pembentukan keluarga yang bahagia dan kekal itu berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Ini berarti bahwa perkawinan harus didasarkan pada agama dan kepercayaan masing-masing, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974. Kemudian dalam penjelasannya dinyatakan, dengan perumusan pada Pasal 2 ayat (1) ini, tidak ada perkawinan di luar hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu sesuai dengan UUD 1945. Yang dimaksud dengan hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu termasuk ketentuan perundang-undangan yang berlaku bagi golongan agamanya dan kepercayaannya itu sepanjang tidak bertentangan atau tidak ditentukan lain dalam UU ini.

Penjelasan Pasal 1 UU Perkawinan menyatakan bahwa sebagai negara yang berdasarkan Pancasila, di mana sila yang pertamanya Ketuhanan Yang Maha Esa, maka perkawinan mempunyai hubungan erat sekali dengan agama/kerohanian, sehingga perkawinan bukan saja mempunyai unsur lahir/jasmani tetapi unsur batin/rohani juga mempunyai peranan yang penting. Membentuk keluarga yang bahagia rapat hubungannya dengan keturunan yang pula merupakan tujuan perkawinan, pemeliharaan dan pendidikan menjadi hak dan kewajiban orang tua.

Perkawinan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa adalah perkawinan berdasarkan agama. Jika dilihat dari tafsiran Hazairin atas Pasal 29 (1) UUD 1945, maka pengertian berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa dapat ditafsirkan sebagai berikut: ⁴

1. Di dalam negara Republik Indonesia tidak boleh terjadi atau tidak boleh berlaku “Hukum Perkawinan” yang bertentangan dengan kaidah-kaidah Islam bagi orang-orang Islam, atau “Hukum Perkawinan” yang bertentangan dengan kaidah-kaidah nasrani bagi umat Nasrani, atau “Hukum PERkawinan” yang bertentangan dengan kaidah-kaidah Hindu bagi umat Hindu, atau “Hukum Perkawinan” yang bertentangan dengan kesusilaan agama Buddha

⁴ Neng Djubaidah, *Pencatatan Perkawinan dan Perkawinan tidak Dicatat menurut Hukum Tertulis di Indonesia dan Hukum Islam*, (Jakarta: Sinar Graafika, 2012), hlm 212-213.

bagi umat Buddha, atau “Hukum Perkawinan” yang tidak bertentangan dengan ajaran Kong Hu Cu bagi penganut Kong Hu Cu.

2. Negara Republik Indonesia wajib menjalankan syariat atau Hukum (Perkawinan) Islam bagi orang Islam, Hukum (Perkawinan) Nasrani bagi orang Nasrani, Hukum (Perkawinan) Hindu bagi orang Hindu, Hukum Perkawinan berdasarkan agama Buddha bagi orang Buddha, dan Hukum Perkawinan berdasarkan ajaran Kong Hu Cu bagi orang Kong Hu Cu, sekadar dalam menjalankan Hukum Perkawinan itu memerlukan bantuan atau perantara kekuasaan negara.

Hazairin dalam bukunya *Tinjauan Mengenai UU No. 1 Tahun 1974* menjelaskan, bagi orang Islam tidak ada kemungkinan untuk kawin dengan melanggar hukum agamanya sendiri. Demikian juga bagi orang Kristen dan bagi orang Hindu atau Hindu Budha seperti yang dijumpai di Indonesia.⁵ Kenyataan menunjukkan perkawinan antar agama masih saja terjadi dan akan terus terjadi sebagai akibat interaksi sosial di antara seluruh warga negara Indonesia yang pluralis agamanya. Banyak kasus-kasus yang terjadi di dalam masyarakat, seperti perkawinan antara artis Jamal Mirdad dengan Lydia Kandau, Katon Bagaskara dengan Ira Wibowo, Ari Sihasale dengan Nia Zulkarnaen, Dedi Kobusher dengan Kalina, Frans dengan Amara, Sonny Lauwany dengan Cornelia Agatha, dan masih banyak lagi.⁶

Landasan hukum agama dalam melaksanakan sebuah perkawinan merupakan hal yang sangat penting dalam UU No. 1 Tahun 1974, sehingga penentuan boleh tidaknya perkawinan tergantung pada ketentuan agama.

Dalam alinea kedua penjelasan atas Pasal 2 diperingatkan bahwa ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang telah mendahului itu tidak berlaku lagi jika ia bertentangan dengan UU Perkawinan Nasional atau jika materinya telah diatur secara lain dalam UU Perkawinan Nasional. Peringatan tersebut juga dijumpai dalam ketentuan Pasal 66, malahan lebih luas lagi, yakni bukan hanya

⁵ Sudarsono, *Hukum Perkawinan Nasional*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1994), hlm 10

⁶ Raimond Flora Lamandasa, *Perkawinan Beda*, diakses tanggal 13 Februari 2013

terbatas kepada ketentuan perundang-undangan tetapi diperluas lagi kepada peraturan-peraturan lain yang telah mendahului UU Perkawinan.⁷

Pasal 57 Undang-undang No.1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, terdapat definisi perkawinan campuran yakni sebagai berikut: "Yang di maksud dengan perkawinan campuran dalam Undang-undang ini ialah perkawinan antara dua orang yang di Indonesia tunduk pada hukum yang berlainan, karena perbedaan kewarganegaraan dan salah satu pihak berkewarganegaraan Indonesia." Ketentuan Pasal 57 tersebut telah berhasil menggambarkan dengan jelas mengenai definisi "*perkawinan campuran* " yakni perkawinan antara dua orang yang berbeda kewarganegaraannya, dimana salah satunya adalah Warga Negara Indonesia.⁸

Keragaman pemeluk agama di Indonesia ternyata telah ikut membentuk pola hubungan antar agama di Indonesia dalam berbagai aspek kehidupan sosial kemasyarakatan. Salah satu bentuk pola hubungan tersebut tercermin dalam hukum keluarga di Indonesia khususnya dalam bidang perkawinan sejak diundangkannya Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 tahun 1974 dan disahkannya Kompilasi Hukum Islam di Indonesia melalui Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1991 tanggal 10 Juni 1991. Demikianlah ternyata keadaan di suatu negara telah mempengaruhi bagi terbentuknya suatu hukum/aturan di negara tersebut. Salah satu fenomena hukum yang menarik untuk dikaji bersama di masa modern dan kontemporer ini adalah persoalan pengaturan hukum keluarga di negara-negara muslim, di Indonesia misalkan terjadi kontroversi yang cukup fenomenal atas sah atau tidaknya pernikahan beda agama dilihat dari sudut pandang perundang-undangan di Indonesia.

Perkawinan antar agama yang terjadi dalam kehidupan masyarakat, seharusnya tidak terjadi jika dalam hal ini negara atau pemerintah secara tegas melarangnya dan menghilangkan sikap mendua dalam mengatur dan

⁷ *Ibid*,

⁸ Hilman Hadikusumo, *Hukum Perkawinan Indonesia Menurut Perundangan Hukum Adat dan Hukum Agama*, (Bandung: Mandar Maju, 1990), hlm. 18.

melaksanakan suatu perkawinan bagi rakyatnya. Sikap ambivalensi pemerintah dalam perkawinan beda agama ini terlihat dalam praktek, bila tidak dapat diterima oleh Kantor Urusan Agama, dapat dilakukan di Kantor Catatan Sipil dan menganggap sah perkawinan berbeda agama yang dilakukan di luar negeri.

Bertitik tolak dari batasan-batasan tersebut, berarti UU Perkawinan belum memberi ketegasan pengaturan tentang perkawinan beda agama. Demikian juga belum ada ketegasan pengaturan tentang sahnya perkawinan di luar peneguhan secara agama. Persoalan semakin bertambah bila mengingat hingga kini ternyata pengakuan terhadap keberadaan agama tertentu oleh pemerintah juga belum tegas. Ketidaktegasan semakin menyulitkan, karena selama ini kata agamanya dan kepercayaannya itu sebagaimana diamanatkan Pasal 2 ayat (1), masih menjadi bahan perdebatan belum kunjung selesai. Keberatan muncul, manakala terdapat pihak-pihak yang menginterpretasikan agama sebagai bermakna setara antara agama dan kepercayaan. Perdebatan sengit di dalam masyarakat dalam memberi makna antara agama dan kepercayaan telah menjadikan penganut kepercayaan berada dalam naungan pembinaan institusi kebudayaan, dan bukan dalam pembinaan departemen agama.⁹

Ada pendapat di kalangan ahli hukum yang mengatakan bahwa perkawinan antar agama belum diatur oleh UU Perkawinan, sebab tidak ada satu pasalpun yang secara tegas mengaturnya, oleh karena itu ketentuan pasal 7 ayat (2) GHR masih tetap dapat diberlakukan untuk perkawinan antar agama di Indonesia. Pasal 7 ayat (2) GHR berbunyi bahwa "perbedaan agama, bangsa atau asal itu sama sekali bukanlah menjadi halangan untuk perkawinan".¹⁰

Setelah lahirnya UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan, *Perkawinan Campuran* mengalami perubahan arti, karena menurut ketentuan Pasal 57 UU Perkawinan bahwa yang dimaksud dengan perkawinan campuran adalah perkawinan antara dua orang yang di Indonesia tunduk pada hukum yang berlainan, karena perbedaan kewarganegaraan dan salah satu pihak

⁹ Mudiarti Trisnarningsih, , *Relevansi Kepastian Hukum dalam Mengatur Perkawinan Beda Agama di Indonesia*, (Bandung: CV Utomo, 2007), hlm 3

¹⁰ Anshary MK, *Hukum Perkawinan di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm 51, 56-57.

berkewarganegaraan Indonesia. Dengan demikian, pengertian perkawinan campuran menurut UU Perkawinan tersebut hanya menunjuk kepada perbedaan kewarganegaraan, perkawinan antara WNI dengan WNA. Dengan kata lain, setiap perkawinan WNI dengan WNA adalah perkawinan campuran.

Sejak berlakunya UU Perkawinan, maka semua ketentuan hukum yang mengatur tentang kebolehan perkawinan beda agama dinyatakan tidak berlaku lagi. Hal ini dapat dilihat dari Pasal 66 UU Perkawinan bahwa dengan berlakunya Undang-Undang ini, ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW), Ordonansi Perkawinan Indonesia Kristen (Huwelijk Ordonantie Christen Indonesiers S. 1933 No. 74), Peraturan Perkawinan Campuran (Regeling op de gemengde Huwelijken S. 1898 No. 158), dan peraturan-peraturan lain yang mengatur tentang perkawinan sejauh telah diatur dalam undang-undang ini, dinyatakan tidak berlaku.¹¹

Kompilasi Hukum Islam lebih tegas mengatur tentang larangan perkawinan antara orang Islam dengan orang yang bukan beragama Islam. Ketentuan itu diatur dalam Pasal 40 huruf (c) dan Pasal 44. Pasal 40 (c) mengatur larangan melangsungkan perkawinan antara seorang pria muslim dengan wanita yang tidak beragama Islam. Pasal 44 mengatur bahwa seorang wanita Islam dilarang melangsungkan perkawinan dengan seorang pria yang tidak beragama Islam. Larangan kedua pasal tersebut mengandung konsekuensi bahwa terhadap perkawinan yang dilangsungkan dengan berbeda agama tidak dapat dicatatkan baik di Kantor Catatan Sipil maupun pada Kantor Urusan Agama. Dengan demikian apabila terjadi perkawinan semacam itu, tidak mendapat pengakuan secara hukum dan tidak dilindungi oleh hukum, sebab mereka yang melakukan perkawinan tersebut telah melakukan penyeludupan hukum.¹²

Di dalam UU Perkawinan tidak ada ketentuan yang secara tegas mengatur mengenai perkawinan beda agama, akan tetapi di dalam UU No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan Pasal 35 huruf a justru memberikan peluang bagi mereka yang akan melangsungkan perkawinan beda agama. Ketentuan

¹¹ *Ibid*, hlm 51.

¹² *Ibid*, hlm 52-53

tersebut berbunyi : "Pencatatan perkawinan sebagaimana dimaksud Pasal 34 berlaku pula bagi perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan. Yang dimaksud dengan perkawinan yang ditetapkan oleh pengadilan adalah perkawinan yang dilakukan antar umat yang berbeda agama.

Sejak berlakunya UU Administrasi Kependudukan No. 23 tahun 2006, di Pengadilan Negeri Surakarta, selama tahun 2007 – September 2009 terdapat 21 kasus permohonan perkawinan beda agama, 20 diantaranya dikabulkan dan hanya ada 1 permohonan yang ditolak.¹³

Dasar pertimbangan hakim dalam mengabulkan permohonan perkawinan beda agama adalah *pertama*, UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan dalam Pasal 8 yang mengatur larangan untuk melaksanakan perkawinan tidak diatur larangan yang dilaksanakan oleh dua calon mempelai yang berbeda agama dan secara tegas juga tidak mengatur perkawinan calon mempelai yang beda agama. *Kedua*, UU No. 1 tahun 1974 dalam Bab XIV ketentuan penutup Pasal 66 menyatakan, "untuk perkawinan dan segala sesuatu yang berhubungan dengan perkawinan berdasarkan UU ini, maka dengan berlakunya UU ini, ketentuan di atur dalam KUHPerdata HOCI Stbl 1993 No. 74 (Ordonansi Perkawinan Indonesia Kristen), Peraturan Perkawinan Campuran (*regeling op de gemengde huwilijke Stbl 1898 No. 158*) dan peraturan-peraturan lain yang mengatur tentang perkawinan sejauh telah diatur dalam UU ini dinyatakan tidak berlaku. *Ketiga*, oleh karena UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan tidak secara tegas mengatur tentang perkawinan yang dilaksanakan oleh umat yang berlainan agama, maka ketentuan-ketentuan dalam Stbl 1898 No. 158 tentang Peraturan Perkawinan Campuran dapat diterapkan dalam perkara permohonan perkawinan beda agama. *Keempat*, meski permohonan para pemohon dikabulkan adalah hal yang tidak dapat dihindarkan perkawinan para pemohon adalah tidak sah menurut agama (baik Islam maupun non Islam) sesuai ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan, maka oleh karena dari sudut agama dinilai tidak sah,

¹³ Zaidah Nur Rosidah, *Dasar Pertimbangan Hakim dalam Penetapan Perkawinan Beda Agama (Studi atas Putusan Pengadilan Negeri Surakarta Tahun 2007-2009)*, Laporan Penelitian, (Surakarta: P3M STAIN 2009), hlm 44.

tentang dosa hubungan antara pemohon I dan Pemohon II sebagai calon suami isteri adalah merupakan tanggung jawab para pemohon kepada Tuhan.

Sedangkan dasar pertimbangan hakim yang menolak permohonan perkawinan beda agama adalah *pertama*, menurut ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu. *Kedua*, dengan perumusan Pasal 2 ayat (1) ini, tidak ada perkawinan di luar hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu sesuai dengan UUD 1945, yang dimaksud dengan hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu termasuk ketentuan perundang-undangan yang berlaku bagi golongan agamanya dan kepercayaannya sepanjang tidak bertentangan atau tidak ditentukan lain dalam UU ini. *Ketiga*, selama ini belum ada peraturan yang menunjuk suatu lembaga yang mengesahkan perkawinan dari calon mempelai yang berbeda agama. *Keempat*, menurut ketentuan Pasal 35 UU Administrasi Kependudukan, pengadilan diberi wewenang untuk menetapkan perkawinan, namun pengadilan bukan lembaga yang diberi wewenang untuk mengesahkan perkawinan, dan menurut Pasal 36 UU Administrasi Kependudukan penetapan pengadilan hanya sebatas dalam hal perkawinan yang tidak dapat dibuktikan dengan akta perkawinan.

Sebagaimana telah disebutkan di dalam Pasal 35 huruf a UU Administrasi Kependudukan bahwa pencatatan perkawinan beda agama merupakan kewenangan Kantor Catatan Sipil setelah mendapatkan penetapan dari Pengadilan Negeri.

Kalau dilihat sejarah penetapan UU Perkawinan, maka dapat diketahui bahwa fungsi pencatatan perkawinan semula dikehendaki oleh perancang UU adalah sebagai syarat untuk sahnya suatu perkawinan. Karenanya mengenai pencatatan perkawinan ini pengaturannya *diformulering* oleh perancang UU dalam Pasal 2 sebagai berikut¹⁴ :

- (1) Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan di hadapan Pegawai Pencatat Perkawinan, dicatat dalam daftar pencatatan perkawinan oleh pegawai tersebut, dan dilangsungkan menurut ketentuan UU dan/atau ketentuan hukum

¹⁴ Riduan Syahrani, *Seluk* hlm 90-91

perkawinan, pihak-pihak yang melakukan perkawinan sepanjang tidak bertentangan dengan UU ini.

- (2) Pencatatan perkawinan dimaksud ayat (1) pasal ini dilakukan oleh pejabat negara yang diatur lebih lanjut dalam perundang-undangan tersendiri.

Akan tetapi ketika RUU Perkawinan itu diajukan dan dibicarakan di DPR, maka maksud perancang UU Perkawinan yang ingin menempatkan pencatatan perkawinan sebagai syarat sahnya perkawinan mendapat tantangan yang keras terutama dari Fraksi Persatuan Pembangunan, karena hal itu bertentangan dengan aqidah Islam.

Akhirnya diperoleh suatu kompromi berdasarkan permusyawaratan permufakatan, bahwa pencatatan perkawinan disadari dan dirasakan sangat penting artinya sehingga perlu ada. Namun pencatatan perkawinan tidaklah menentukan sah tidaknya suatu perkawinan, karena sah tidaknya suatu perkawinan ditentukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaan.

Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Perkawinan nomor 1 tahun 1974, disebutkan, “Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Bagi mereka yang melakukan perkawinan menurut agama Islam, pencatatan dilakukan di Kantor Urusan Agama (KUA). Sedang bagi yang beragama non Islam dilakukan di Kantor Catatan Sipil (KCS). Dan bagi mereka yang melangsungkan perkawinan beda agama, pencatatan perkawinan juga dilakukan di Kantor Catatan Sipil.

UU Perkawinan bersifat universal bagi seluruh warga negara Indonesia. Meskipun demikian, UU Perkawinan juga bersifat deferensial, karena sahnya perkawinan apabila dilakukan menurut masing-masing Hukum Agama yang dipeluknya.

Perkawinan menurut hukum masing-masing agamanya berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan merupakan “peristiwa hukum”. Peristiwa hukum tidak dapat dianulir oleh adanya “peristiwa penting” yang ditentukan dalam Pasal 2 ayat (2), bahwa “tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Hal ini dapat dilihat dari penjelasan Pasal 2.

“Dengan perumusan pada Pasal 2 ayat (1) ini, tidak ada perkawinan di luar hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu sesuai dengan UUD 1945.

Yang dimaksud dengan hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu termasuk ketentuan-ketentuan yang berlaku bagi golongan agamanya dan kepercayaannya itu sepanjang tidak bertentangan atau tidak ditentukan lain dalam UU ini”.

Jadi bagi orang Islam, sahnya perkawinan adalah apabila dilakukan menurut Hukum Islam, sedangkan pencatatan perkawinan hanya sebagai kewajiban administrasi belaka.¹⁵

Selain itu sahnya perkawinan dan fungsi pencatatan perkawinan dapat dilihat dari penjelasan umum angka 4 huruf b. Pencatatan perkawinan menurut penjelasan umum angka 4 huruf b adalah sama halnya dengan “pencatatan peristiwa-peristiwa penting” dalam kehidupan seseorang, misalnya kelahiran, kematian yang dinyatakan dalam surat-surat keterangan, yaitu suatu akta yang juga dimuat dalam daftar pencatatan.¹⁶

Pasal 35 UU Administrasi Kependudukan menentukan tentang perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan, antara lain perkawinan antar pemeluk agama yang berbeda. Kemudian dalam penjelasan Pasal 35 huruf a dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan “Perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan”, adalah perkawinan yang dilakukan antar umat yang berbeda agama.

Ketentuan Pasal 35 bagi orang Islam yang dicatatkan di KUA kecamatan tentunya harus sesuai dengan Hukum Perkawinan Islam di Indonesia, jadi KUA Kecamatan tidak boleh mencatatkan perkawinan beda agama.

Pencatatan perkawinan baru dapat dilakukan setelah dilangsungkan perkawinan secara sah menurut hukum agama. Sementara perkawinan beda agama dilakukan oleh mereka yang memiliki agama yang berbeda, sehingga penelitian ini menarik untuk dilakukan mengingat bahwa dengan berlakunya UU Administrasi Kependudukan pencatatan perkawinan beda agama dapat dilakukan

¹⁵ Neng Dzubaidah, *Pencatatan*, hlm 214

¹⁶ *Ibid*, hlm 214-215.

di Kantor Catatan Sipil setelah ada putusan pengadilan. Sementara itu untuk dapat dicatatkan, seharusnya perkawinan beda agama terlebih dahulu harus memenuhi rumusan di dalam Pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan, bahwa perkawinan harus dilangsungkan terlebih dahulu menurut hukum agama.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah legalitas pencatatan perkawinan beda agama.

C. Pembatasan Masalah

Menurut Pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan, sahnya perkawinan apabila dilakukan menurut hukum agama. Terhadap perkawinan beda agama sah dan tidaknya berdasar hukum agama, akan tetapi di dalam UU Administrasi Kependudukan memberikan kewenangan kepada Kantor Catatan Sipil untuk mencatatkan perkawinan beda agama. Pembatasan masalah dalam penelitian ini terletak pada pencatatan perkawinan beda agama yang dilakukan di Kantor Catatan Sipil Kota Surakarta dalam perspektif hukum administrasi negara.

D. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah proses berlangsungnya perkawinan beda agama yang dicatatkan di Kantor Catatan Sipil Kota Surakarta sudah sesuai dengan hukum agama dan peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimanakah implikasi yuridis UU Administrasi Kependudukan terhadap legalitas perkawinan beda agama ?

E. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implikasi yuridis UU Administrasi Kependudukan terhadap legalitas perkawinan beda agama yang dilakukan oleh Kantor Catatan Sipil Kota Surakarta dalam perspektif hukum

administrasi negara, mengingat bahwa suatu perkawinan yang dapat dicatatkan adalah perkawinan yang dilangsungkan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya.

F. Manfaat Penelitian

Penelitian ini dilakukan untuk mengungkapkan secara jelas apakah perkawinan beda agama yang telah dicatatkan di kantor catatan sipil kota Surakarta sudah sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku sehingga mempunyai kekuatan hukum yang sah.

BAB II

LANDASAN TEORI

G. KAJIAN TEORI

1. Ketetapan Tata Usaha Negara

Menurut E. Utrecht dalam S.F. Marbun, ketetapan (*beschikking*) adalah suatu perbuatan hukum publik yang bersegi satu yang dilakukan oleh alat-alat pemerintah berdasarkan suatu kekuasaan istimewa.¹⁷ Perbuatan hukum publik bersegi satu adalah perbuatan yang dilakukan secara sepihak oleh pemerintah dan bukan merupakan hasil persetujuan dua belah pihak.

Ada beberapa unsur yang terdapat dalam *beschikking*, yaitu: a) pernyataan kehendak sepihak; b) dikeluarkan oleh organ pemerintahan; c) didasarkan pada kewenangan hukum yang bersifat publik; d) ditujukan untuk hal khusus atau peristiwa konkret dan individual; e) dengan maksud untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang administrasi.¹⁸

Pengertian Ketetapan berdasarkan Pasal 2 UU Administrasi Belanda (AwB) dan menurut Pasal 1 angka 3 UU No. 5 tahun 1986 jo UU No. 9 tahun 2004 tentang perubahan UU No. 5 tahun 1986 tentang PTUN yaitu Pernyataan kehendak tertulis secara sepihak dari organ pemerintahan pusat, yang diberikan berdasarkan kewajiban atau kewenangan dari hukum tata negara atau hukum administrasi, yang dimaksudkan untuk penentuan, penghapusan, atau pengakhiran hubungan hukum yang sudah ada, atau menciptakan hubungan hukum baru, yang memuat penolakan sehingga terjadi penetapan, perubahan, penghapusan atau penciptaan.

Berdasarkan Pasal 1 angka 3 UU No. 5 tahun 1986, ketetapan didefinisikan sebagai, ”suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.

¹⁷ S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I* (Yogyakarta: H UII Press, 2012), hlm 188

¹⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: PT Grafindo Persada, 2006) , hlm

Berdasarkan definisi di atas tampak bahwa KTUN memiliki unsur-unsur antara lain:¹⁹

- a. Penetapan tertulis;
- b. Dikeluarkan oleh Badan/pejabat TUN;
- c. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- d. Bersifat konkret, individual dan final;
- e. Menimbulkan akibat hukum;
- f. Seseorang atau badan hukum perdata.

Masing-masing unsur tersebut diatas dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Pernyataan Kehendak Sepihak Secara Tertulis

Ketetapan merupakan hasil dari tindakan hukum yang dituangkan dalam bentuk tertulis, sebagai wujud dari motivasi dan keinginan pemerintah. Istilah penetapan tertulis menunjuk kepada isi dan bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat TUN.

- b. Dikeluarkan oleh Pemerintah

Pemerintah atau tata usaha negara berdasar Pasal 1 angka 1 UU PTUN adalah administrasi yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah. Yang dimaksud dengan urusan pemerintahan ialah kegiatan yang bersifat eksekutif.

- c. Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang Berlaku

Dalam hubungannya dengan pelaksanaan tugas, pemerintah harus tunduk pada asas legalitas. Esensi asas legalitas adalah wewenang yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Wewenang adalah keseluruhan aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.

Perbuatan dan penerbitan ketetapan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku atau harus didasarkan pada wewenang pemerintahan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Tanpa dasar

¹⁹ *Ibid*, hlm 150-162

kewenangan, pemerintah atau tata usaha negara tidak dapat membuat dan menerbitkan ketetapan atau ketetapan itu menjadi tidak sah.

d. Bersifat Konkret, Individual dan Final

Ketetapan memiliki sifat norma hukum yang individual-konkret dari rangkaian norma hukum yang bersifat umum-abstrak. Untuk menuangkan hal-hal yang bersifat umum dan abstrak ke dalam peristiwa-peristiwa konkret, maka dikeluarkanlah ketetapan-ketetapan yang akan membawa peristiwa umum itu sehingga dapat dilaksanakan. Bersifat individual artinya tidak untuk umum, tertentu berdasarkan apa yang dituju oleh keputusan itu. Dan konkret artinya tidak bersifat abstrak obyeknya, yang mungkin terbatas waktu atau tempatnya. Final berarti sudah definitif sehingga dapat menimbulkan akibat hukum.

e. Menimbulkan Akibat Hukum

Ketetapan merupakan wujud konkret dari tindakan hukum pemerintah. Tindakan hukum yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu. Ketetapan merupakan instrumen yang digunakan oleh organ pemerintahan dalam bidang publik dan digunakan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum tertentu. Akibat hukum yang dimaksudkan adalah muncul atau lenyapnya hak dan kewajiban bagi subyek hukum tertentu.

f. Seseorang atau Badan Hukum Perdata

Ketetapan sebagai wujud dari tindakan hukum publik sepihak dari organ pemerintahan ditujukan pada subjek hukum yang berupa seseorang atau badan hukum perdata yang memiliki kecakapan untuk melakukan tindakan hukum.

Keputusan dapat juga dibedakan keputusan yang sah dan keputusan yang tidak sah.²⁰ Keputusan dinyatakan sebagai keputusan yang sah apabila memenuhi syarat-syarat materiel maupun formil.

Syarat-syarat material ketetapan tata usaha negara adalah sebagai berikut²¹

:

a) Organ pemerintahan yang membuat ketetapan harus berwenang;

²⁰ *Ibid*, hlm 189.

²¹ *Ibid*, hlm 169

Agar suatu keputusan dinyatakan sebagai keputusan yang sah, keputusan tersebut harus dibuat oleh orang atau organ atau badan atau pejabat yang berwenang membuatnya.²²

Menurut Pasal 53 ayat (2) UU No. 5 tahun 1986, apabila suatu keputusan ternyata dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang tidak berwenang, maka keputusan tersebut dapat dinyatakan sebagai keputusan yang “bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

- b) Karena ketetapan itu suatu pernyataan kehendak, ketetapan tidak boleh mengandung kekurangan-kekurangan yuridis, seperti penipuan, paksaan atau suap, dan kesesatan;

Keputusan yang dikeluarkan yang mengandung unsur-unsur penipuan, paksaan, sogokan, kesesatan atau kekeliruan (khilaf) dapat berakibat “batal atau dibatalkan”.²³

- c) Ketetapan harus berdasarkan suatu keadaan tertentu;
- d) Ketetapan harus dapat dilaksanakan dan tanpa melanggar peraturan-peraturan lain, serta isi tujuan ketetapan itu harus sesuai dengan isi tujuan peraturan dasarnya.

Suatu keputusan harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasarnya serta harus langsung terarah pada sasaran yang menjadi tujuannya, sehingga benar-benar cermat dan efisien. Apabila suatu keputusan dirumuskan tidak sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasarnya, maka keputusan demikian dapat dinyatakan sebagai keputusan yang mengandung unsur *de tournament de pouvoir*.²⁴

Sedangkan syarat-syarat formalnya adalah sebagai berikut²⁵

- a) Syarat-syarat yang ditentukan berhubung dengan persiapan dibuatnya ketetapan dan berhubung dengan cara ketetapan harus dipenuhi;
- b) Ketetapan harus diberi bentuk yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya ketetapan tersebut;

²² S.F. Marbun, *Hukum.....* hlm 193

²³ *Ibid*, hlm 196

²⁴ *Ibid*, hlm 196-197

²⁵ Ridwan HR, *Hukum Asministrasi.....* hlm 169

- c) Syarat-syarat berhubung dengan pelaksanaan ketetapan itu harus dipenuhi;
- d) Jangka waktu harus ditentukan antara timbulnya hal-hal yang menyebabkan dibuatnya dan diumumkannya ketetapan itu harus diperhatikan.

Apabila syarat material dan syarat formal ini telah terpenuhi, ketetapan itu sah menurut hukum. Sebaliknya, bila satu atau beberapa persyaratan tidak dipenuhi, ketetapan itu mengandung kekurangan dan menjadi tidak sah atau batal demi hukum.

Meskipun suatu ketetapan itu dianggap sah dan akan menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata, ketetapan yang sah itu tidak dengan sendirinya berlaku karena untuk berlakunya suatu ketetapan harus memperhatikan tiga hal sebagai berikut: ²⁶

- a) Jika berdasarkan peraturan dasarnya terhadap ketetapan itu tidak memberi kemungkinan mengajukan permohonan banding bagi yang dikenai ketetapan, ketetapan itu mulai berlaku sejak saat diterbitkan.
- b) Jika berdasarkan peraturan dasarnya terdapat kemungkinan untuk mengajukan banding terhadap ketetapan yang bersangkutan, keberlakuan ketetapan itu tergantung dari proses banding itu.
- c) Jika ketentuan itu memerlukan pengesahan dari organ atau instansi pemerintahan yang lebih tinggi, ketetapan itu mulai berlaku setelah mendapatkan pengesahan.

Ketetapan yang sah dan telah dapat berlaku dengan sendirinya akan memiliki kekuatan hukum formal dan kekuatan hukum material. Kekuatan hukum formal suatu ketetapan ialah pengaruh yang dapat diadakan oleh karena adanya ketetapan itu. Suatu ketetapan mempunyai kekuatan hukum formal bila ketetapan itu tidak lagi dapat dibantah oleh suatu alat hukum.

Adapun ketetapan yang mempunyai kekuatan hukum material adalah pengaruh yang dapat diadakan oleh karena isi atau materi dari ketetapan itu. E utrech menyebutkan bahwa suatu ketetapan mempunyai kekuatan hukum material bila ketetapan itu tidak lagi dapat ditiadakan oleh alat negara yang membuatnya,

²⁶ *Ibid*, hlm 171-173

kecuali peraturan perundang-undangan memberikan kemungkinan kepada pemerintah atau administrasi negara untuk meniadakan ketentuan tersebut.

2. Tinjauan Umum Tentang Perkawinan

Dengan diberlakukannya UU No. 1 Tahun 1974 berarti undang-undang ini merupakan Undang-undang Perkawinan Nasional karena menampung prinsip-prinsip perkawinan yang sudah ada sebelumnya dan diberlakukan bagi seluruh warga negara Indonesia. Dalam pasal 66 UU No 1 Tahun 1974 dinyatakan bahwa segala sesuatu yang berhubungan dengan perkawinan yang diatur dalam KUHPerdata, Ordonansi Perkawinan Indonesia Kristen dan peraturan perkawinan campuran, dinyatakan tidak berlaku sepanjang telah diatur dalam Undang-Undang Perkawinan Nasional ini. Dengan demikian dasar hukum perkawinan di Indonesia yang berlaku sekarang ini antara lain adalah :

- a. UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan
- b. UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama sebagaimana telah di ubah dalam UU No. 3 Tahun 2006 dan telah direvisi lagi dengan UU No. 50 tahun 2009.
- c. PP No. 9 Tahun 1975 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 1/1974
- d. Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam di Indonesia

a. Hakekat Perkawinan

Menurut pasal 1 UU No. 1/1974 tentang Perkawinan, yang dimaksud perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Jadi hakikat perkawinan bukan sekedar ikatan formal belaka, tetapi juga ikatan batin antara pasangan yang sudah resmi sebagai suami dan isteri.

Menurut Kompilasi Hukum Islam Pasal 2 bahwa perkawinan menurut hukum Islam adalah pernikahan, yaitu akad yang sangat kuat atau *miitsaaqan gholiidhzan* untuk mentaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah. Jadi perkawinan adalah suatu ikatan lahir dan batin antara seorang pria

dengan seorang wanita untuk membentuk suatu keluarga yang kekal. Sedangkan yang dimaksud dengan Hukum Perkawinan adalah hukum yang mengatur mengenai syarat-syarat dan caranya melangsungkan perkawinan, beserta akibat-akibat hukum bagi pihak-pihak yang melangsungkan perkawinan tersebut.

b. Asas Perkawinan

Asas-asas yang terkandung dalam UU perkawinan adalah sebagai berikut :²⁷

1) Asas Sukarela

Dalam Bab 1 Pasal 1 UU Perkawinan dijelaskan bahwa perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan untuk membentuk keluarga yang sejahtera, kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Perkawinan dianggap sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu. Sehubungan dengan hal tersebut agar perkawinan terlaksana dengan baik, maka perkawinan yang dilaksanakan haruslah didasarkan atas persetujuan kedua calon mempelai, maka kawin paksa benar-benar dilarang UU Perkawinan.

2) Asas Partisipasi Keluarga

Meskipun calon mempelai diberi kebebasan untuk memilih pasangan hidupnya berdasarkan asas sukarela, bagi calon mempelai yang belum mencapai umur 21 tahun harus mendapat ijin terlebih dahulu dari orangtuanya jika ia hendak melangsungkan akad pernikahannya. Ijin tersebut dapat diperoleh dari walinya atau keluarga dalam garis keturunan lurus ke atas. Seandainya pihak-pihak tersebut keberatan, maka ijin untuk melangsungkan perkawinan dapat diperoleh dari pengadilan umum bagi orang non muslim dan pengadilan Agama bagi orang Islam.

3) Perceraian dipersulit

UU Perkawinan merumuskan bahwa perceraian harus dilakukan di depan pengadilan. Perceraian yang dilaksanakan di luar sidang pengadilan

²⁷ H. Abdul Manan, *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam di Indonesia*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2008), hlm 6-12

dianggap tidak mempunyai landasan hukum, dengan demikian tidak diakui keberadaannya. UU Perkawinan tidak melarang perceraian, hanya dipersulit pelaksanaannya, artinya tetap dimungkinkan terjadinya perceraian jika seandainya memang benar-benar tidak dapat dihindarkan, itupun harus dilaksanakan dengan secara baik di hadapan sidang pengadilan.

4) Poligami dibatasi dengan Ketat

Menurut UU Perkawinan adalah perkawinan yang bersifat monogami, namun demikian beristeri lebih dari satu orang dapat dibenarkan asalkan tidak bertentangan dengan hukum agama yang dianutnya. Beristeri lebih dari satu orang dapat dibenarkan asalkan dipenuhi beberapa alasan dan syarat tertentu yang ditetapkan oleh UU. Perkawinan lebih dari satu orang dapat dilaksanakan apabila ada ijin dari pengadilan agama terlebih dahulu.

5) Kematangan calon mempelai

UU Perkawinan membatasi umur untuk melaksanakan perkawinan yaitu 19 tahun bagi pria dan 16 tahun bagi wanita. Penyimpangan dari batas umur minimal umur perkawinan ini harus mendapat dispensasi pengadilan terlebih dahulu, setelah itu baru perkawinan dapat dilaksanakan.

6) Memperbaiki derajat kaum wanita.

Sebelum berlakunya UU Perkawinan ini, banyak suami yang memperlakukan isterinya dengan sewenang-wenang, menceraikan isterinya begitu saja tanpa alasan. Dengan lahirnya UU Perkawinan diharapkan suami bertanggung jawab atas pemeliharaan dan perlindungan kepada isteri dan anak-anaknya.

Sedangkan pendapat lain mengenai asas yang terkandung dalam UU No. 1 Tahun 1974 Pasal 3 adalah asas monogami relatif, artinya boleh sepanjang hukum dan agamanya mengizinkan. Asas tersebut sejalan dengan apa yang dimaksud dengan KHI. Sedangkan KUHPerdara menganut asas monogami mutlak karena ini berdasarkan kepada doktrin Kristen (Gereja).²⁸

²⁸ <http://www.scrtd.com/Raimond%20flon%20lamandasa,%20my%20publised%20files>, diakses tanggal 30 Juli 2013

c. Syarat Sahnya Perkawinan

Perkawinan menurut UU Perkawinan tidak hanya sekedar sebagai suatu perbuatan hukum yang menimbulkan akibat-akibat hukum, akan tetapi juga merupakan perbuatan keagamaan, sehingga sah tidaknya suatu perkawinan ditentukan menurut hukum agama dan kepercayaan masing-masing orang yang melangsungkan perkawinan.

Menurut Pasal 2 UU No. 1 Tahun 1974 bahwa perkawinan adalah sah jika dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya. Setiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada penjelasannya disebutkan : dengan perumusan pada Pasal 2 ayat (1) ini, tidak ada perkawinan di luar hukum masing-masing agamanya dan kepercayaan itu, sesuai dengan UUD 1945. yang dimaksud dengan hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu termasuk ketentuan perundang-undangan yang berlaku bagi golongan agamanya dan kepercayaannya itu sepanjang tidak bertentangan atau tidak ditentukan lain dalam UU ini.²⁹

Hal ini sejalan dengan KHI, dalam pasal 4 KHI bahwa perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut Hukum Islam. Dan dalam Pasal 5 KHI bahwa setiap perkawinan harus dicatat agar terjamin ketertiban perkawinan. Kemudian dalam Pasal 6 KHI bahwa perkawinan yang dilakukan di luar pengawasan pegawai pencatatan nikah tidak mempunyai kekuatan hukum.

Pada Pasal 6 s/d 12 UU No. 1 Tahun 1974 mengatur mengenai syarat-syarat perkawinan, yaitu adanya persetujuan kedua calon mempelai, ada izin orang tua atau wali bagi calon yang belum berusia 21 tahun, usia calon pria berumur 19 tahun dan perempuan berumur 16 tahun, tidak ada hubungan darah yang tidak boleh kawin, tidak ada ikatan perkawinan dengan pihak lain, tidak ada larangan kawin menurut agama dan kepercayaannya untuk ketiga kalinya, tidak dalam waktu tunggu bagi wanita yang janda.

d. Tujuan Perkawinan

²⁹ Riduan Syahrani, *Seluk Beluk dan Asas-Asas Hukum Perdata* (Bandung: Alumni, 1992), hlm 87-88

Dalam Pasal 1 UU No. 1 Tahun 1974 tujuan perkawinan adalah untuk membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Sedangkan dalam KUHPerdara tidak ada satu pasalpun yang secara jelas-jelas mencantumkan mengenai tujuan perkawinan itu. Dalam Pasal 3 Kompilasi Hukum Islam tujuan perkawinan adalah untuk mewujudkan kehidupan berumah tangga yang sakinah, mawaddah, dan rahmah.

e. Perkawinan Campuran

Dalam Pasal 57 UU No. 1/1974 perkawinan campuran adalah perkawinan antara dua orang di Indonesia yang tunduk pada hukum yang berlainan, karena beda warga negara dan salah satu warga negaranya adalah warga negara Indonesia. Jadi unsur-unsur yang terdapat dalam perkawinan campur adalah perkawinan dilakukan di wilayah hukum Indonesia dan masing-masing tunduk pada hukum yang berlainan karena perbedaan kewarganegaraan, yang salah satu pihak harus warga negara Indonesia. Syarat-syarat perkawinan campuran pada Pasal 59 ayat (2) UU No. 1 Tahun 1974, menunjukkan prinsip *Lex loci actus* yaitu menunjuk dimana perbuatan hukum tersebut dilangsungkan. Hal ini berarti perkawinan campuran di Indonesia dilakukan menurut hukum perkawinan Indonesia.

f. Perkawinan di Luar Negeri

Pada Pasal 56 UU No. 1 Tahun 1974 mengatur perkawinan di luar negeri, baik yang dilakukan oleh sesama warga negara Indonesia di luar negeri atau salah satu pihaknya adalah warga negara Indonesia sedang yang lain adalah warga negara asing, adalah sah bila dilakukan menurut hukum yang berlaku di negara di mana perkawinan itu berlangsung dan bagi warga negara Indonesia tidak melanggar UU ini. Pasal 56 ayat (2) menentukan bahwa dalam waktu satu tahun setelah suami isteri itu kembali di wilayah Indonesia, surat bukti perkawinan harus didaftarkan di kantor pencatatan perkawinan tempat tinggal mereka.

g. Pencatatan Perkawinan

Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan untuk membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, demikian rumusan Pasal 1 UU Perkawinan. Sedangkan Pasal 2 ayat (1) dinyatakan "Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu".

Pencatatan perkawinan merupakan salah satu bentuk ketetapan tata usaha negara.³⁰ Pembuatan ketetapan tata usaha negara harus memperhatikan beberapa persyaratan agar keputusan tersebut menjadi sah menurut hukum (*rechts geldig*) dan memiliki kekuatan hukum untuk dilaksanakan. Syarat-syarat yang harus diperhatikan dalam pembuatan ketetapan ini mencakup syarat material dan syarat formal.

Perkawinan menurut hukum masing-masing agamanya berdasarkan Pasal 2 ayat (1) adalah merupakan "peristiwa hukum". Peristiwa hukum tidak dapat dianulir oleh adanya "peristiwa penting" yang ditentukan dalam Pasal 2 ayat (2), bahwa tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku". Hal ini dapat dilihat dari penjelasan Pasal 2. "Dengan perumusan pada Pasal 2 ayat (1) ini, tidak ada perkawinan di luar hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu, sesuai dengan UUD 1945. Yang dimaksud dengan hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya yaitu termasuk ketentuan-ketentuan yang berlaku bagi golongan agamanya dan kepercayaannya itu sepanjang tidak bertentangan atau tidak ditentukan lain dalam undang-undang ini". Bagi orang Islam adalah hukum agama yang sesuai dengan Pasal 2 ayat (1)

³⁰ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara ditentukan :“ Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau pejabat hukum bagi seseorang atau pejabat hukum perdata”.

jo. Pasal 1 UU No. 1 tahun 1974 jo Pasal 29 ayat (1) UUD 1945. sedangkan pencatatan perkawinan hanya sebagai kewajiban administrasi belaka.³¹

Jadi, jelas bahwa “pencatatan perkawinan” menurut UU No. 1 tahun 1974 adalah sebagai pencatatan “peristiwa penting”, bukan “peristiwa hukum”. Hal ini dapat dilihat lebih jelas lagi dalam Penjelasan Umum angka 4 huruf b UU Perkawinan: “dalam undang-undang ini dinyatakan, bahwa suatu perkawinan adalah sah bilamana dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu, dan di samping itu tiap-tiap perkawinan harus dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pencatatan tiap-tiap perkawinan adalah sama halnya dengan pencatatan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seseorang, misalnya kelahiran, kematian yang dinyatakan dalam surat-surat keterangan, suatu akta yang juga dimuat dalam daftar pencatatan.”³²

Menurut Bagir Manan dalam Neng Djubaidah, dalam memahami status hukum perkawinan antar orang Islam di Indonesia, harus diketahui terlebih dahulu asas legalitas yang mendasari keberlakuan Hukum Perkawinan bagi orang Islam di Indonesia. Asas legalitas berarti setiap perbuatan hukum harus atau wajib mempunyai dasar hukum tertentu yang telah ada sebelum perbuatan hukum itu dilakukan.³³

Suatu perbuatan hukum yang sah, menurut Bagir Manan, mengandung makna bahwa hubungan hukum dan akibat hukum menjadi sah pula. Dalam perbuatan hukum yang sah sehubungan dengan dilakukannya perkawinan yang sah antara seorang laki-laki dengan seorang perempuan menunjukkan bahwa pasangan suami istri tersebut adalah sah, demikian pula dengan akibat hukum lainnya, misalnya terjadinya hubungan kekeluargaan yang berakibat timbulnya larangan perkawinan, dan juga terhadap harta kekayaan, maupun anak yang dilahirkan akibat perkawinan tersebut.

Bagir Manan selanjutnya mengemukakan bahwa perkawinan yang sah adalah perkawinan yang memenuhi ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan,

³¹ Neng Djubaidah, *Pencatatan Perkawinan dan Perkawinan tidak Dicatat menurut Hukum Tertulis di Indonesia dan Hukum Islam*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm 214.

³² *Ibid*, hlm 215

³³ *Ibid*, hlm 215

yaitu sah menurut agama, yang mempunyai akibat hukum yang sah pula. Pencatatan perkawinan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 ayat(2) UU Perkawinan, tidak menunjukkan kualifikasi sederajat yang bermakna sahnya perkawinan menurut agama adalah sama dengan pencatatan perkawinan, sehingga yang satu dapat menganulir yang lain. Menurutnya, perkawinan menurut masing-masing agama (syarat-syarat agama) merupakan syarat tunggal sahnya suatu perkawinan, dengan alasan:

Pertama, Pasal 2 ayat (1) dengan tegas menyebutkan:”suatu perkawinan sah apabila dilakukan menurut masing-masing agama”. Suatu rumusan yang sangat jelas (*plain meaning*), sehingga tidak mungkin ditafsirkan, ditambah atau dikurangi”.

Kedua,penjelasan Pasal 2 ayat (2) menyebutkan:”Pencatatan tiap-tiap perkawinan adalah sama halnya dengan pencatatan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seseorang, misalnya kelahiran dan kematian.³⁴

Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Perkawinan, tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu pencatatan perkawinan sangatlah penting untuk diperhatikan, karena akan menjamin sahnya menurut hukum agama dan akan memperoleh kepastian serta perlindungan hukum.

Peraturan Pemerintah No. 9 tahun 1975 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan mengatur tata cara dan tata laksana melaksanakan perkawinan dan pencatatan perkawinan.

Beberapa pasal yang dianggap penting untuk dikemukakan adalah Pasal 2 ayat (1) yang menentukan pencatatan perkawinan bagi orang Islam dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah

Pencatatan perkawinan dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah (PPN) sebagaimana dimaksud pada UU No. 32 tahun 1954 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk. Sedangkan tata cara pencatatannya berpedoman pada PP No. 9 tahun 1975, Pasal 10 ayat (3) menentukan bahwa:”perkawinan dilaksanakan di hadapan Pegawai Pencatat yang dihadiri oleh dua orang saksi”. Dan Pasal 11 ayat

³⁴ *Ibid*, hlm 216

(1) dan ayat (3) dinyatakan bahwa sesaat sesudah perkawinan dilangsungkan, kedua mempelai menandatangani akta perkawinan yang telah disiapkan oleh Pegawai Pencatat tersebut.³⁵

h. Perkawinan Beda Agama dalam Perspektif Hukum Agama

1) Menurut Agama Islam

Dari sudut hukum Islam, pada prinsipnya pandangan para ulama mengenai nikah beda agama terpola kepada tiga pendapat. *Pertama*, melarang secara mutlak pernikahan antara muslim dan non-muslim baik yang tergolong musyrik maupun ahlul kitab. Larangan itu berlaku bagi perempuan maupun laki-laki. *Kedua*, membolehkan secara bersyarat. Sejumlah ulama membolehkan pernikahan laki-laki muslim dengan perempuan non-muslim dari kelompok ahlul kitab. *Ketiga*, membolehkan pernikahan antara muslim dan non-muslim baik musyrik maupun ahlul kitab.³⁶ Dalam Kompilasi Hukum Islam Pasal 40 huruf c dan Pasal 44 secara eksplisit mengatur tentang larangan perkawinan antara laki-laki muslim dengan wanita non-muslim dan wanita muslim dengan laki-laki non-muslim.

UU Perkawinan No. 1 Tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam (KHI) yang disahkan dengan Inpres No. 1 Tahun 1991 tidak mengakomodir perkawinan beda agama. Bahkan pada 1 Juni 1980 Majelis Ulama Indonesia (MUI) mengeluarkan fatwa yang mengharamkan perkawinan laki-laki muslim dengan perempuan nonmuslim, termasuk perempuan ahlul kitab, maupun sebaliknya.

Keputusan Fatwa MUI Nomor : 4/MUNAS VII/MUI/8/2005 Tentang Perkawinan Beda Agama, menetapkan : Fatwa Tentang Perkawinan Beda Agama³⁷:

- 1) Perkawinan beda agama adalah haram dan tidak sah.
- 2) Perkawinan laki-laki muslim dengan wanita Ahlu Kitab, menurut *qaul mu'tamad*, adalah haram dan tidak sah.

³⁵ H.M. Anshary, *Hukum Perkawinan di Indonesia, Masalah-masalah Krusial*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm 19-20.

³⁶ <http://www.lcrp-online.org/wrnview.php?artid=418>, diakses tanggal 2 Januari 2013

³⁷ http://www.mui.or.id/mui_in/fatwa.php?id=135, diakses 30 Juli 2013

Tetapi kini ada terobosan baru yang dilakukan oleh Pusat Studi Islam Paramadina. Lembaga yang didirikan Nurcholish Madjid 30 Oktober 1986 silam ini dalam Klub Kajian Agama (KKA) ke-200, yang digelar pada 17 Oktober 2003 lalu, berani mengeluarkan tafsir baru atas pernikahan beda agama. Dalam acara yang bertepatan dengan ulang tahun Yayasan Wakaf Paramadina ke-17 ini menghadirkan tiga narasumber; Kaustar Azhari Noer, Zainun Kamal dan Musdah Mulia.^{38\}

Pendapat lain mengatakan bahwa dalam konsep konvensional maupun kontemporer (modernis) perkawinan wanita muslimah dengan laki-laki non muslim telah disepakati keharamannya. Adapun pernikahan antara laki-laki muslim dengan wanita non muslimah masih terdapat perbedaan di kalangan Ulama.

Sebagian ketentuan tentang perkawinan antara laki-laki muslim dengan wanita non muslim diuraikan sebagai berikut:³⁹

- 1) Hukum nikah laki-laki muslim dengan wanita bukan ahli Kitab Mazhab Syafi'i –sebagaimana ditulis oleh Dr. Wahbah az-Zuhailiberpendapat bahwa pernikahan antara laki-laki muslim dengan wanita kafir selain ahli kitab seperti watsani, majusi, penyembah matahari atau bulan, murtad adalah tidak sah (batal) berdasarkan firman Allah surat al-Baqarah ayat 221. As-Syirazi dalam *al-Muhazzab* menegaskan bahwa laki-laki muslim haram menikah dengan orang perempuan yang bukan ahli kitab yaitu orang-orang kafir seperti penyembah berhala dan orang murtad berdasarkan firman Allah dalam surat al-Baqarah ayat 221. Sedangkan al-Malibari menyebutkan bahwa syarat wanita yang dapat dinikah adalah wanita muslimah atau *kitabiyah Khalishah*. Al-Jazairi menyebutkan bahwa berdasarkan surat al-Baqarah ayat 221 maka laki-laki muslim tidak boleh menikah dengan wanita musyrik apapun bentuk kemusyrikannya kecuali kalau ia masuk Islam. Ketentuan ayat di atas ditakhsis oleh surat al-Maidah ayat 5 yang menunjukkan bahwa wanita ahl al-Kitab boleh dinikahi, walaupun mereka mengatakan bahwa al-Masih

³⁸ <http://www.icrp.online.org/wrnview.php?artID=418>, diakses 30 Juli 2013

³⁹ http://www.pa-wonosari.net/asset/nikah_beda_agama_pdt, diakses 10 Agustus 2013

adalah Tuhan. Wahbah az-Zuhaili menyebutkan bahwa tidak halal bagi laki-laki muslim menikahi wanita musyrikah atau *watsaniyyah* yaitu wanita yang menyekutukan Allah dengan yang lainnya. Ulama Hanafiyyah dan Syafi'iyah dan selain mereka menyamakan orang murtad dengan musyrik. Kesimpulannya adalah telah terjadi kesepakatan tentang tidak halalnya menikahi wanita yang tidak memiliki kitab seperti *watsaniyyah* dan Majusiyyah. Ibnu Rusyd -dalam fasal tentang penghalang menikah sebab kafir menyatakan bahwa para Ulama sepakat bahwa laki-laki muslim tidak boleh menikahi wanita *watsaniyyah*. Sejalan dengan Ibn Rusyd, Hasbi ash-Shiddieqi menyebutkan bahwa hukum tentang tidak bolehnya menikahi wanita *watsaniyyah* (penyembah berhala) telah disepakati oleh Imam Mazhab.

2) Hukum nikah laki-laki muslim dengan wanita ahli Kitab

Bolehnya pernikahan laki-laki muslim dengan wanita ahli Kitab telah disepakati oleh semua Imam Mazhab. Ibnu Rusyd menyatakan bahwa para Ulama telah sepakat tentang bolehnya laki-laki muslim menikahi wanita *kitabiyah* yang merdeka. As-Syirazi dalam *al-Muhazzab* menyebutkan bahwa laki-laki muslim boleh menikahi wanita merdeka ahl Kitab yaitu Yahudi dan Nasrani dan orang yang masuk agama mereka sebelum adanya *tabdil*/penggantian. Sedangkan al-Malibari menyebutkan bahwa kemusliman dan keahlikitaban adalah syarat bagi wanita yang dapat dinikahi oleh laki-laki muslim. Al-Jazairi menyebutkan bahwa wanita ahli kitab yang boleh dinikahi tidak disyaratkan kedua orang tuanya harus ahli kitab, berbeda menurut as-Syafi'iyah dan Hanabilah yang mensyaratkan kedua orangtuanya harus ahli kitab. Wahbah az-Zuhaili menyebutkan bahwa Ulama telah sepakat terhadap bolehnya menikahi wanita *kitabiyah* yaitu wanita yang meyakini agama samawi seperti Yahudi dan Nasrani. Sedang yang dimaksud dengan ahli kitab adalah ahlu at- Taurah dan Injil. Mengenai halalnya menikahi wanita *kitabiyah* tidak ada syarat apapun menurut Jumhur sedangkan menurut Ulama Syafi'iyah halalnya menikahi *Israiliyah* dengan syarat awal moyangnya masuk agama Yahudi sebelum dinasah dan adanya perubahan, apabila terjadi keraguan tentang hal tersebut, menikahi *israiliyah* juga tidak

halal. Sedangkan halalnya menikahi wanita nashraniyyah dengan syarat awal moyangnya masuk agama tersebut sebelum dinasah dan sebelum terjadinya *tahrif*/pengrubahan. Menurut Wahbah pendapat jumhur yang tidak mensyaratkan apapun bagi kebolehan menikahi wanita kitabiyyah adalah lebih *rajih* dibanding pendapat As-Syafi'iyah.

Dalam pandangan muslim modernis yang dalam tulisan ini merujuk kepada pemikiran Muhammad Abduh dan Muhammad Rasyid Ridha. Mengenai perkawinan laki-laki muslim dengan wanita musyrikah menurut Muhammad Abduh sebagaimana dinukilkan oleh Rasyid Ridha adalah diperbolehkan selain wanita musyrikah Arab, hal ini dilatar belakangi oleh penafsirannya terhadap kata Musyrikah dalam surat al-Baqarah ayat 221, ia secara tegas menyatakan bahwa perempuan yang haram dikawini oleh laki-laki Muslim dalam surat al-Baqarah ayat 221 adalah perempuan-perempuan Musyrikah Arab.

Jadi menurut pendapat ini seorang Muslim boleh menikah dengan wanita musyrikah dari bangsa non-Arab seperti Cina, India dan Jepang (sebab masuk dalam kategori ahli kitab). Sedangkan pernikahan laki-laki muslim dengan wanita kitabiyyah adalah diperbolehkan, hal ini didasarkan pada ayat 5 surat al-Maidah: Artinya: “Pada hari ini dihalalkan bagimu yang baik-baik, Makanan (sembelihan) orang-orang yang diberi al-Kitab itu halal bagimu, dan makanan kamu halal pula bagi mereka (dan dihalalkan mengawini) wanita-wanita yang menjaga kehormatan di antara wanita-wanita yang beriman dan wanita-wanita yang menjaga kehormatan di antara orang-orang yang diberi al-Kitab sebelum kamu.”

Menurut Abduh ahl al-Kitab mencakup penganut agama Yahudi, Nasrani, dan Shabiun. Muhammad Rasyid Ridha berpendapat bahwa ahl al-Kitab mencakup Yahudi, Nasrani, Majusi, Shabi'un, Hindu, Budha, Kong Fu Tse (Kong Hucu) dan Shinto. Dalam menetapkan keahlikitaban satu ummat, Ridha menggunakan kriteria memiliki kitab suci dan atau mengikuti nabi yang dikenal, baik dalam tradisi agama Ibrahim maupun bukan. Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa muslim modernis memandang bahwa diperbolehkan

terjadinya pernikahan antara laki-laki muslim dengan wanita non muslim yang masuk dalam cakupan makna ahl al-Kitab dan wanita itu tidak termasuk musyrikah Arab. Dengan demikian menurut pandangan ini maka laki-laki muslim Indonesia boleh menikah dengan wanita non muslim yang beragama Yahudi, Nasrani/Kristen, Hindu, Budha, Kong Hucu, Shinto, Majusi dan Shabi'un.

2) Menurut Agama Kristen

Dalam agama Kristen (Protestan) perkawinan beda agama tidak dapat dilakukan. Alasan apapun yang mendasarinya, dalam agama ini perkawinan beda agama dilarang.⁴⁰

Pada prinsipnya agama Protestan *menghendaki agar penganutnya kawin dengan orang yang seagama*, karena tujuan utama perkawinan untuk mencapai kebahagiaan sehingga akan sulit tercapai kalau suami istri tidak seiman.

Dalam hal terjadi perkawinan antara seseorang yang beragama Protestan dengan pihak yang menganut agama lain, menurut Pdt. Dr. Fridolin Ukur maka: mereka dianjurkan untuk menikah secara sipil di mana kedua belah pihak tetap menganut agama masing-masing. Kepada mereka diadakan pengembalaan khusus. Pada umumnya gereja *tidak memberkati* perkawinan mereka.

Ada gereja-gereja tertentu yang memberkati perkawinan campur ini beda agama ini, setelah pihak yang bukan protestan membuat pernyataan bahwa ia bersedia ikut agama Protestan. Keterbukaan ini dilatarbelakangi oleh keyakinan bahwa pasangan yang tidak seiman itu dikuduskan oleh suami atau isteri yang beriman. Ada pula gereja tertentu yang bukan hanya tidak memberkati, malah anggota gereja yang kawin dengan orang yang tidak seagama itu dikeluarkan dari gereja.⁴¹

⁴⁰ www.vhrmedia.com/peernikahan-beda-agama-konsultasi420.html, diakses tanggal 28 Juli 2013

⁴¹ <http://zaldym.wordpress.com/2008/07/15/perkawinan-beda-agama-dalam-perspektif-agama-agama/>, diakses tanggal 2 September 2013

3) Menurut Agama Katolik

Sedangkan dari sudut agama Katolik pada prinsipnya perkawinan beda agama tidaklah dapat dilakukan, hal ini dikarenakan agama Katolik memandang perkawinan sebagai sakramen. Namun kemudian pada tiap gereja katolik pasti ada proses dispensasi yang memungkinkan terjadinya perkawinan beda agama.

Salah satu halangan yang dapat mengakibatkan perkawinan tidak sah, yaitu perbedaan agama. Bagi Gereja Katholik menganggap bahwa perkawinan antar seseorang yang beragama katolik dengan orang yang bukan katolik, dan tidak dilakukan menurut hukum agama Katholik *dianggap tidak sah*.

Disamping itu, perkawinan antara seseorang yang beragama Katholik dengan orang yang bukan Katholik bukanlah merupakan perkawinan yang ideal. Hal ini dapat dimengerti karena agama Katholik memandang perkawinan sebagai sakramen sedangkan agama lainnya tidak demikian karena itu Katholik menganjurkan agar penganutnya kawin dengan orang yang beragama katolik.⁴²

4) Menurut Agama Budha

Dalam agama Buddha sebenarnya pekawinan beda agama tidaklah terlalu bermasalah, hanya saja memang disarankan untuk satu agama. Perkawinan antar agama di mana salah seorang calon mempelai tidak beragama Budha, menurut keputusan Sangha Agung Indonesia diperbolehkan, asal pengesahan perkawinannya dilakukan menurut cara agama Budha. Dalam hal ini calon mempelai yang tidak bergama Budha, tidak diharuskan untuk masuk agama Budha terlebih dahulu. Akan tetapi dalam upacara ritual perkawinan, kedua mempelai diwajibkan mengucapkan “atas nama Sang Budha, Dharma dan Sangka” yang merupakan dewa-dewa umat Budha.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa agama Budha tidak melarang umatnya untuk melakukan perkawinan dengan penganut agama lain. Akan tetapi kalau penganut agama lainnya maka harus dilakukan menurut agama Budha. Di samping itu, dalam upacara perkawinan itu kedua mempelai diwajibkan untuk mengucapkan atas nama Sang Budha, Dharma dan Sangka, ini secara tidak langsung berarti bahwa calon mempelai yang tidak beragama Budha menjadi

⁴² *Ibid*

penganut agama Budha, walaupun sebenarnya ia hanya menundukkan diri pada kaidah agama Budha pada saat perkawinan itu dilangsungkan. Untuk menghadapi praktek perkawinan yang demikian mungkin bagi calon mempelai yang tidak beragama Budha akan merasa keberatan.⁴³

5) Menurut Agama Hindu

Dalam agama Hindu tidak dikenal perkawinan beda agama. Apabila salah seorang calon mempelai tidak beragama Hindu, maka dia diwajibkan sebagai penganut agama Hindu.⁴⁴

Perkawinan orang yang beragama Hindu yang tidak memenuhi syarat dapat dibatalkan. Menurut Dde Pudja, suatu perkawinan batal karena tidak memenuhi syarat bila perkawinan itu dilakukan menurut Hukum Hindu tetapi tidak memenuhi syarat untuk pengesahannya, misalnya mereka tidak menganut agama yang sama pada saat upacara perkawinan itu dilakukan, atau dalam hal perkawinan antar agama tidak dapat dilakukan menurut hukum agama Hindu.⁴⁵

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa untuk mensahkan suatu perkawinan menurut agama Hindu, harus dilakukan oleh Pedande/Pendeta yang memenuhi syarat untuk itu. Di samping itu tampak bahwa dalam hukum perkawinan Hindu tidak dibenarkan adanya perkawinan antar penganut agama Hindu dan bukan Hindu yang disahkan oleh Pedande.

B. KAJIAN HASIL PENELITIAN YANG RELEVAN

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Zaidah Nur Rosidah di Pengadilan Negeri Surakarta tahun 2009 diperoleh kesimpulan⁴⁶ pertama, bahwa dasar pertimbangan hakim PN yang mengabulkan permohonan perkawinan beda agama adalah karena UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan tidak secara tegas mengatur tentang perkawinan yang dilaksanakan oleh umat yang berlainan agama,

⁴³ *Ibid*

⁴⁴ www.vhrmedia.com/peernikahan-beda-agama-konsultasi420.html, diakses tanggal 28 Juli 2013

⁴⁵ *Ibid*

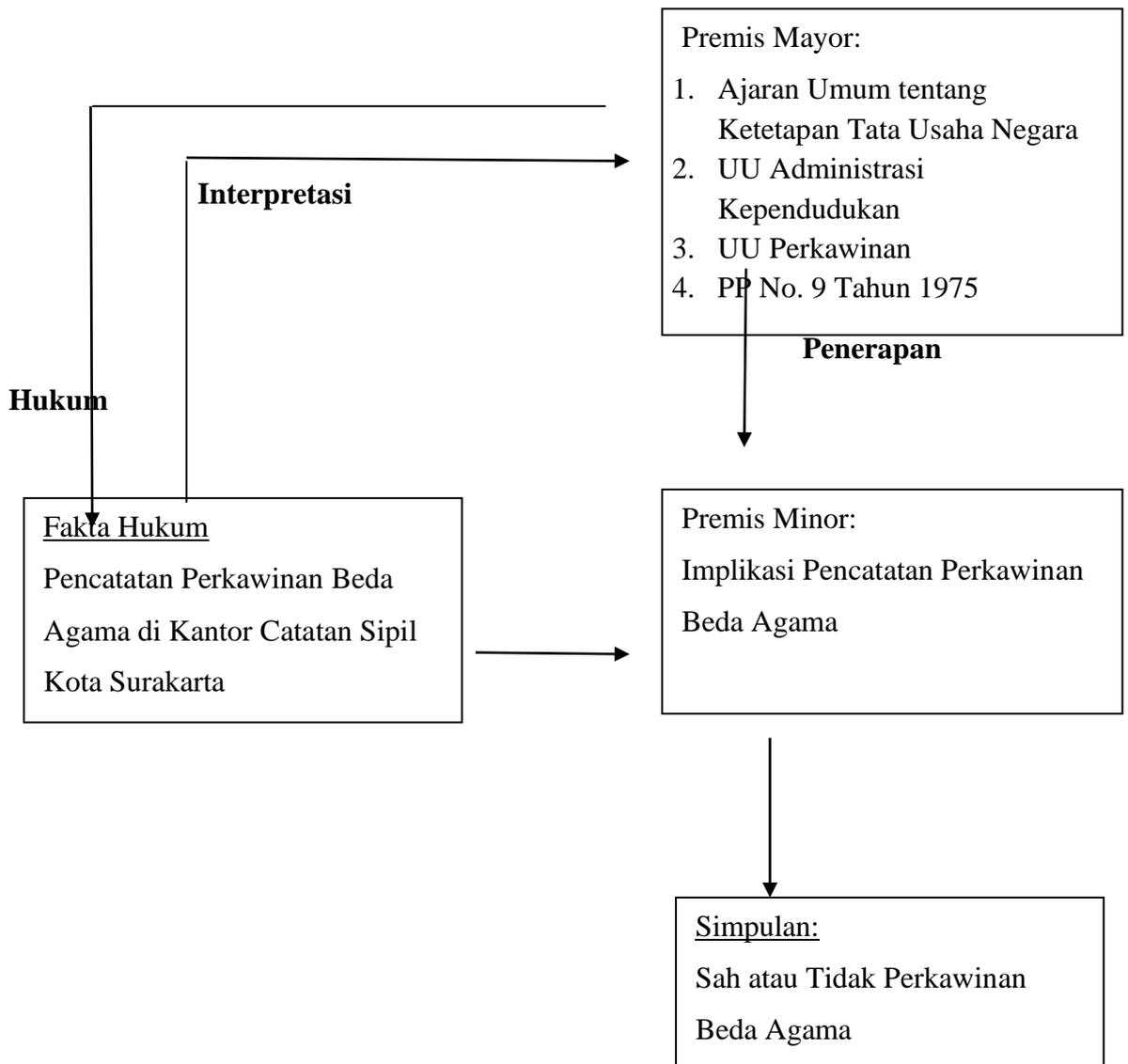
⁴⁶ Zaidah Nur Rosidah, Dasar Pertimbangan Hakim dalam Penetapan Perkawinan Beda Agama (Studi atas Penetapan Perkawinan Beda Agama di Pengadilan Negeri Surakarta tahun 2007-2009) dalam *Laporan Penelitian* (Surakarta: P3M, 2009) hlm 80-81

maka ketentuan-ketentuan dalam Stbl 1898 No. 158 tentang Peraturan Perkawinan Campuran dapat diterapkan dalam perkara permohonan perkawinan beda agama. Kedua, dasar pertimbangan hakim yang menolak permohonan perkawinan beda agama adalah menurut ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan bahwa sah tidaknya perkawinan, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu; sehingga tidak ada perkawinan di luar hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu. Penetapan pengadilan hanya sebatas dalam hal perkawinan yang tidak dapat dibuktikan dengan akta perkawinan.

Hasil penelitian lain yang dilakukan oleh Zaidah Nur Rosidah dengan judul "Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan mengenai Perkawinan Beda Agama" disimpulkan pertama, secara horizontal terjadi ketidaksinkronan antara UU Perkawinan dan UU Administrasi Kependudukan. Di dalam UU Perkawinan Pasal 8 huruf f dapat ditafsirkan bahwa perkawinan beda agama di larang di Indonesia. Sementara itu di dalam UU Administrasi Kependudukan Pasal 35 huruf a memperbolehkan perkawinan beda agama. Karena terjadi ketidaksinkronan secara horizontal antara UU Perkawinan dan UU Administrasi Kependudukan maka di dalam asas Perundang-undangan berlaku *lex Specialis derogat lex generalis* (Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum). Kedua, secara Vertikal antara UU Perkawinan dengan PP No. 9 tahun 1975 dan Kompilasi Hukum Islam sudah sesuai. Ketiga peraturan perundang-undangan tersebut melarang perkawinan beda agama⁴⁷.

⁴⁷ Zaidah Nur Rosidah, Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan Mengenai Perkawinan Beda Agama, *Laporan Hasil Penelitian*, (Surakarta: Diktis, 2011), hlm. 143-144

C. KERANGKA BERPIKIR



BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian hukum dapatlah dibedakan antara penelitian hukum yang doktrinal dan penelitian hukum yang nondoktrinal. Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal yang membatasi penelitiannya kepada kajian yang metode kepastakaan. Adapun penelitian hukum yang doktrinal bekerja untuk menemukan jawaban-jawaban yang benar dengan pembuktian kebenaran yang dicari di atau dari preskripsi-preskripsi hukum yang tertulis di kitab-kitab undang-undang atau kitab-kitab agama (tergantung keyakinan yang dianutnya), berikut ajaran atau doktrin yang mendasarinya.⁴⁸ Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, suatu proses untuk menemukan hukumnya terhadap perkawinan beda agama, dalam hal ini implikasi yuridis UU Administrasi Kependudukan terhadap legalitas pencatatan perkawinan beda agama yang dilakukan oleh pegawai pencatat perkawinan di Kantor Catatan Sipil kota Surakarta.

B. Sifat Penelitian

Ilmu hukum mempunyai karakteristik sebagai ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan⁴⁹, untuk dapat memberikan preskripsi itulah diperlukan suatu penelitian hukum. Sifat penelitian ini adalah perskriptif, bagaimana seharusnya pencatatan perkawinan beda agama dilakukan oleh pegawai pencatat perkawinan yaitu dengan merujuk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta akibat hukum jika pencatatan yang dilakukan tidak memenuhi syarat materiel atau formil dari Keputusan Tata Usaha Negara.

C. Pendekatan Penelitian

⁴⁸ Soetandyo Wignyosoebroto, *Ragam-ragam Penelitian Hukum dalam Metode Penelitian Hukum, Konstelasi dan Refleksi*, editor. Sulistyowati Irianto dan Shidarta, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009), hlm 121.

⁴⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media group, 2008), hlm 22

Nilai ilmiah dalam suatu penyusunan karya ilmiah yang berisi mengenai pembahasan dan pemecahan masalah terhadap legal issue yang diteliti sangat bergantung pada cara pendekatan (*approach*) yang digunakan.⁵⁰ Penelitian ini menggunakan pendekatan konseptual.⁵¹ Dalam hal ini melakukan penelitian terhadap pencatatan perkawinan beda agama yang dilakukan oleh Kantor Catatan Sipil apakah sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan sehingga sah dan menjadi legal. Dan pencatatan yang dilakukan apakah sudah sesuai dengan konsep hukum administrasi negara mengenai Keputusan Tata Usaha Negara.

D. Sumber Bahan Hukum

Untuk menjawab isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai pencatatan perkawinan beda agama, digunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini meliputi: UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, PP No. 9 Tahun 1975, ajaran umum tentang Ketetapan Tata Usaha Negara. Adapun bahan hukum sekunder dalam penelitian ini meliputi semua publikasi tentang perkawinan beda agama yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.

E. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi pustaka bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu pengumpulan data sekunder dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen, artikel, dan internet (*cyber media*). Dari data tersebut kemudian dianalisis dan dirumuskan sebagai data penunjang dalam penulisan hukum tersebut.

F. Teknik Analisis Bahan Hukum

⁵⁰ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publising, 2006), hlm 299.

⁵¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian ...* hlm 137.

Untuk memperoleh jawaban atas permasalahan penelitian digunakan silogisme deduksi.⁵² UU No. 1 tahun 1974, UU No. 23 tahun 2006, PP No. 9 Tahun 1975, Syarat materiel maupun formil Ketetapan Tata Usaha Negara ditempatkan sebagai premis mayor. Adapun premis minornya adalah implikasi pencatatan perkawinan beda agama yang dilakukan oleh pegawai pencatat perkawinan di Kantor Catatan Sipil Kota Surakarta. Sehingga diperoleh simpulan apakah pencatatan perkawinan beda agama di Kantor Catatan Sipil Kota Surakarta sah atau tidak.

⁵² Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Press, 1990), hlm 88.

BAB IV

HASIL PENELITIAN

A. Diskripsi Data

Peristiwa Kependudukan, antara lain perubahan alamat, pindah datang untuk menetap, tinggal terbatas, serta perubahan status Orang Asing Tinggal Terbatas menjadi tinggal tetap dan Peristiwa Penting, antara lain kelahiran, lahir mati, kematian, perkawinan, dan perceraian, termasuk pengangkatan, pengakuan, dan pengesahan anak, serta perubahan status kewarganegaraan, ganti nama dan Peristiwa Penting lainnya yang dialami oleh seseorang merupakan kejadian yang harus dilaporkan karena membawa implikasi perubahan data identitas atau surat keterangan kependudukan. Untuk itu, setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting memerlukan bukti yang sah untuk dilakukan pengadministrasian dan pencatatan sesuai dengan ketentuan undang-undang.

Dalam pemenuhan hak Penduduk, terutama di bidang Pencatatan Sipil, masih ditemukan penggolongan Penduduk yang didasarkan pada perlakuan diskriminatif yang membedakan suku, keturunan, dan agama sebagaimana diatur dalam berbagai peraturan produk kolonial Belanda. Penggolongan Penduduk dan pelayanan diskriminatif yang demikian itu tidak sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kondisi tersebut mengakibatkan pengadministrasian kependudukan mengalami kendala yang mendasar sebab sumber Data Kependudukan belum terkoordinasi dan terintegrasi, serta terbatasnya cakupan pelaporan yang belum terwujud dalam suatu sistem Administrasi Kependudukan yang utuh dan optimal.

Pada tanggal 29 Desember tahun 2006 telah dikeluarkan UU No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (yang selanjutnya disingkat UU Admindu) yang mengatur tata cara dan tata laksana pencatatan peristiwa penting atau pencatatan sipil yang dialami setiap penduduk Republik Indonesia.

Peristiwa Penting menurut Pasal 1 angka 17 UU Admindu adalah kejadian yang dialami oleh seseorang meliputi kelahiran, kematian, lahir mati, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama dan perubahan status kewarganegaraan.

Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan bertujuan untuk:

1. Memberikan keabsahan identitas dan kepastian hukum atas dokumen Penduduk untuk setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk;
2. Memberikan perlindungan status hak sipil Penduduk;
3. Menyediakan data dan informasi kependudukan secara nasional mengenai Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil pada berbagai tingkatan secara akurat, lengkap, mutakhir, dan mudah diakses sehingga menjadi acuan bagi perumusan kebijakan dan pembangunan pada umumnya;
4. Mewujudkan tertib Administrasi Kependudukan secara nasional dan terpadu; dan
5. Menyediakan data Penduduk yang menjadi rujukan dasar bagi sektor terkait dalam penyelenggaraan setiap kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan.

Prinsip-prinsip tersebut di atas menjadi dasar terjaminnya penyelenggaraan Administrasi Kependudukan sebagaimana yang dikehendaki oleh Undang-Undang ini melalui penerapan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan.

Sistem Informasi Administrasi Kependudukan dimaksudkan untuk:

1. Terselenggaranya Administrasi Kependudukan dalam skala nasional yang terpadu dan tertib;
2. Terselenggaranya Administrasi Kependudukan yang bersifat universal, permanen, wajib, dan berkelanjutan;
3. Terpenuhinya hak Penduduk di bidang Administrasi Kependudukan dengan pelayanan yang profesional; dan
4. Tersedianya data dan informasi secara nasional mengenai Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil pada berbagai tingkatan secara akurat, lengkap, mutakhir, dan mudah diakses sehingga menjadi acuan bagi perumusan kebijakan dan pembangunan pada umumnya.

1. Pencatatan Perkawinan dalam Perundang-undangan di Indonesia

Pasal 2 UU Perkawinan menyatakan bahwa:

- (1) Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut masing-masing agama dan kepercayaannya.
- (2) Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 2 ayat (2) menentukan pencatatan perkawinan yang merupakan tindakan administrasi untuk menjamin kepastian hukum. Untuk mengatur lebih lanjut ketentuan ayat (2) tersebut kemudian dikeluarkan PP No. 9 tahun 1975 yang menentukan pula bagaimana pencatatan dilakukan. Menurut Pasal 2 ayat (1) PP No. 9 tahun 1975 menentukan bahwa pencatatan perkawinan bagi orang Islam dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah sebagaimana yang dimaksud dalam UU No. 22 tahun 1946 jo. UU No. 32 tahun 1954. Jadi, UU No. 22 tahun 1946 jo. UU No. 32 tahun 1954 juga masih tetap berlaku.

Pasal 10 ayat (2) menyatakan bahwa Tata cara perkawinan dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu.

Pasal 10 ayat (3) menyatakan bahwa dengan mengindahkan tata cara perkawinan menurut masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu, perkawinan dilakukan di hadapan Pegawai Pencatat dan dihadiri oleh dua orang saksi.

Di dalam UU Admindu salah satu peristiwa penting adalah perkawinan. Sehingga peristiwa perkawinan harus dicatatkan untuk mendapatkan bukti atau akta otentik. Pencatatan perkawinan bagi penduduk yang beragama Islam, Pasal 8 UU Admindu menentukan, bahwa kewajiban Instansi Pelaksana untuk pencatatan nikah, talak, cerai dan rujuk bagi penduduk yang beragama Islam pada tingkat Kecamatan dilakukan oleh pegawai pencatat pada KUA Kecamatan.

Pencatatan perkawinan di Indonesia menurut Pasal 34 UU Admindu ditentukan bahwa :

- (1) Perkawinan yang sah berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan wajib dilaporkan oleh Penduduk kepada Instansi Pelaksana di tempat terjadinya perkawinan paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak tanggal perkawinan.

- (2) Berdasarkan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pejabat Pencatatan Sipil mencatat pada Register Akta Perkawinan dan menerbitkan Kutipan Akta Perkawinan.
- (3) Kutipan Akta Perkawinan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) masing-masing diberikan kepada suami dan istri.
- (4) Pelaporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Penduduk yang beragama Islam kepada KUA/Kec.
- (5) Data hasil pencatatan atas peristiwa sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan dalam Pasal 8 ayat (2) wajib disampaikan oleh KUA/Kec kepada Instansi Pelaksana dalam waktu paling lambat 10 (sepuluh) hari setelah pencatatan perkawinan dilaksanakan.
- (6) Hasil pencatatan data sebagaimana dimaksud pada ayat (5) tidak memerlukan penerbitan kutipan akta Pencatatan Sipil.
- (7) Pada tingkat kecamatan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan pada UPTD Instansi Pelaksana.

Penjelasan Pasal 34 ayat (1) menjelaskan bahwa “Yang dimaksud dengan “perkawinan” adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri sesuai dengan ketentuan perundang-undangan”. Hal ini berarti perkawinan yang sah bagi orang Islam adalah perkawinan yang dilakukan menurut Hukum Agama Islam sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan.⁵³

Penjelasan berikutnya adalah “Perkawinan bagi penduduk yang beragama Islam dicatat oleh Kantor Urusan Agama Kecamatan sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Hal ini juga berarti ketentuan Pasal 2 ayat (2) UU Perkawinan yang pelaksanaannya dimuat dalam PP No. 9 tahun 1975 bab II tentang Pencatatan Perkawinan, masih tetap berlaku.

Penjelasan Pasal 34 ayat (2) menjelaskan bahwa “Penerbitan Akta Perkawinan bagi penduduk yang beragama Islam dilakukan oleh Departemen Agama”. Penjelasan Pasal 34 ayat (5) menjelaskan, “Karena akta perkawinan bagi

⁵³ Neng Djubaidah, *Pencatatan Perkawinan dan Perkawinan tidak Dicatat menurut Hukum Tertulis di Indonesia dan Hukum Islam*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm 226

Penduduk yang beragama Islam sudah diterbitkan oleh KUA Kecamatan, data perkawinan yang diterima oleh Instansi Pelaksana tidak perlu diterbitkan kutipan akta perkawinan”.

Sedangkan pencatatan perkawinan bagi mereka yang berbeda agama, diatur dalam Pasal 35. Pasal 35 menentukan tentang perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan, antara lain perkawinan antarpemeluk agama yang berbeda. Rumusnya sebagai berikut: “Pencatatan perkawinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 berlaku pula bagi:

- a. perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan; dan
- b. perkawinan Warga Negara Asing yang dilakukan di Indonesia atas permintaan Warga Negara Asing yang bersangkutan.”

Kemudian dalam penjelasan Pasal 35 huruf a dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan “Perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan” adalah perkawinan yang dilakukan antarumat yang berbeda agama”.

Ketentuan Pasal 35 bagi orang Islam yang dicatatkan di KUA Kecamatan tentunya harus sesuai dengan Hukum Perkawinan Islam di Indonesia, jadi di KUA Kecamatan tidak boleh mencatat perkawinan beda agama.

Pasal 40 huruf c dan Pasal 44 KHI yang dirumuskan kembali dalam Pasal 33 huruf c dan Pasal 36 RUU-HM-PA-BPerkawinan tahun 2007 menentukan larangan perkawinan antara laki-laki Islam dengan perempuan bukan Islam, dan melarang perempuan Islam melakukan perkawinan dengan laki-laki bukan Islam. Perkawinan antar pemeluk agama yang berbeda bukan kompetensi absolute Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama. Oleh karena itu jika terjadi perkawinan antara pemeluk agama yang berbeda, penyelesaiannya bukan pada Pengadilan Agama, tetapi pada Pengadilan Negeri. Dengan demikian perceraian mereka bukan berdasarkan Hukum Islam, tetapi berdasarkan Hukum Perdata yang dimuat dalam BW.

Pasal 36

Dalam hal perkawinan tidak dapat dibuktikan dengan Akta Perkawinan, pencatatan perkawinan dilakukan setelah adanya penetapan pengadilan.

2. Persyaratan Permohonan Pencatatan Perkawinan di Kantor Catatan Sipil Kota Surakarta

Berdasarkan data pencatatan perkawinan beda agama yang terdapat dalam register kantor catatan sipil bidang pencatatan perkawinan diperoleh data 4 tahun terakhir pencatatan perkawinan beda agama. Adapun daftar dimaksud sebagai berikut:

Tahun	No	No. Register	Agama	
			Calon Suami	Calon Istri
2010	1	01/IST/2010	Islam	Kristen
	2	02/IST/2010	Kristen	Islam
	3	03/IST/2010	Islam	Kristen
2011	1	01/IST/2011	-	-
	2	02/IST/2011	-	-
2012	1	01/IST/2012	Islam	Budha
	2	02/IST/2012	Islam	Kristen
	3	03/IST/2012	Kristen	Islam
	4	04/IST/2012	Islam	Kristen
	5	05/IST/2012	Kristen	Islam
	6	06/IST/2012	Islam	Kristen
2013	1	01/IST/2013	Islam	Kristen
	2	02/IST/2013	Islam	Katolik
	3	03/IST/2013	Islam	Katolik
	4	04/IST/2013	Islam	Katolik

Sumber : Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta Tahun 2013

Persyaratan Permohonan Pencatatan Perkawinan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta (Dasar : Peraturan Walikota Surakarta No. 11 Tahun 2011) adalah sebagai berikut :

- a. Mengisi pendaftaran dinas;

- b. Surat Pemberkatan Nikah/Keterangan telah terjadinya perkawinan dari pemuka agama/surat perkawinan Penghayat Kepercayaan yang ditandatangani oleh Pemuka Penghayat Kepercayaan;
- c. KTP dan KK calon suami dan istri;
- d. KTP 2 (dua) orang saksi
- e. Kutipan Akta Kelahiran calon suami dan isteri; (dilaegalisir Catatan Sipil);
- f. Pas photo calon suami dan isteri berdampingan ukuran 4 X 6 cm sebanyak 5 (lima) lembar;
- g. Surat keterangan dari Lurah atau Surat Pernyataan Diri mengenai status perkawinan;
- h. Surat Persetujuan mempelai;
- i. Keterangan asal usul mempelai;
- j. Surat persetujuan/ijin kawin dari orang bagi yang belum berumur 21 (dua puluh satu) tahun;
- k. Surat Ijin/dispensasi nikah dari Pengadilan Negeri, bagi yang belum berumur 16 (enam belas) tahun untuk perempuan dan/atau 19 (sembilan belas) tahun untuk laki-laki;
- l. Akta perceraian atau akta kematian, bagi janda/duda;
- m. Akta/Surat kematian apabila orang tuanya sudah meninggal dunia;
- n. Surat pengantar untuk nikah dari Lurah diketahui camat atau surat keterangan untuk nikah dari instansi pelaksana tempat domisili;
- o. Surat Keterangan Imunisasi Tetanus Toksoit (TT);
- p. Bagi calon suami dan/atau isteri Orang Asing, melampirkan ijin dari perwakilan Negara yang bersangkutan, Surat Tanda Melapor Diri dari POLRI, Dokumen Imigrasi seperti: Visa/Pasport/KITAS/KITAP;
- q. Bagi calon suami dan/atau isteri anggota TNI/POLRI, melampirkan ijin Kawinan dari Komandan;
- r. Akta Kelahiran anak yang disahkan, apabila ada pengesahan anak; dan
- s. Akta Perjanjian kawin, apabila ada pengesahan perjanjian kawin.

Untuk persyaratan permohonan pencatatan perkawinan beda agama sama dengan permohonan pencatatan perkawinan yang sama agama, akan tetapi ada

perbedaan pada huruf b mengenai Surat Pemberkatan Nikah diganti dengan surat Penetapan dari pengadilan.

3. Prosedur atau Tata Cara Pencatatan Perkawinan Beda Agama

Pengertian perkawinan adalah ikatan lahir dan bathin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa (pasal 1 UU no. 1 Tahun 1974)

Keabsahan perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut agama dan kepercayaan masing-masing dan dicatatkan menurut undang-undang yang berlaku, yaitu:

- a. Agama Islam dicatatkan di KUA dan
- b. Non Islam dicatatkan di catatan sipil

Setiap perkawinan harus dilaporkan kepada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surakarta. Perkawinan yang telah dilangsungkan menurut tata cara agama harus dicatatkan pada instansi yang berwenang. Jangka waktu pencatatan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal perkawinan. Pencatatan perkawinan dicatat pada register akta perkawinan dan diterbitkan kutipan. Setiap pencatatan perkawinan dikenakan retribusi dan biaya operasional untuk petugas pencatat.

Berdasarkan informasi dari Kepala Seksi Pencatatan Perkawinan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Ibu Esti diperoleh mekanisme atau tata cara pencatatan perkawinan beda agama di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta adalah sebagai berikut :

- a. Pemohon dengan membawa semua persyaratan permohonan pencatatan perkawinan beda agama datang ke Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surakarta bagian Pencatatan Perkawinan.
- b. Kepala Seksi Pencatatan Perkawinan memeriksa berkas permohonan untuk meneliti apakah sudah lengkap atau belum.

- c. Apabila berkas yang diterima dan dinyatakan lengkap , diatur jadwal pencatatan perkawinan dan tempat pencatatan akan dilakukan.
- d. Pencatatan dilakukan dengan dihadiri oleh kedua mempelai, dua orang saksi, kedua orang tua mempelai apabila usia calon suami/isteri belum mencapai 21 tahun dan 2 orang pejabat pencatat perkawinan.
- e. Dalam waktu maksimal 14 hari dibuatkan kutipan akta perkawinan.

Suatu perkawinan dikatakan sah dan diakui oleh hukum Negara apabila perkawinan tersebut dilakukan secara sah secara hukum masing-masing agamanya dan dicatat oleh Pegawai Pencatat Perkawinan.

Dalam proses pencatatan perkawinan khususnya bagi umat Islam di Indonesia harus dihadiri dan disaksikan oleh petugas pencatat nikah (PPN) dari Kantor Urusan Agama, maka hal tersebut berbeda dengan proses pencatatan perkawinan beda agama di kantor catatan Sipil kota Surakarta. Karena proses pencatatan perkawinan beda agama di Kantor Catatan Sipil, Petugas Pencatat Perkawinan hanya berwenang untuk mencatatkan perkawinan tersebut tanpa menghadiri atau mengetahui apakah pasangan tersebut sudah melangsungkan akad nikah secara hukum agama atau tidak. Asalkan kedua mempelai sudah mempunyai surat penetapan dari Pengadilan Negeri maka perkawinan tersebut bisa dicatatkan. Sehingga apabila perkawinan beda agama tersebut belum mendapatkan penetapan dari Pengadilan Negeri maka perkawinan tersebut tidak bisa dicatatkan di Kantor Catatan Sipil.

B. Analisis Data

Prosedur pencatatan perkawinan beda agama yang dilakukan oleh Pegawai Pencatat Perkawinan di Kantor Catatan Sipil kota Surakarta tetap harus mengacu kepada UU Perkawinan jo. PP No. 9 tahun 1975. Di dalam UU Perkawinan Pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut masing-masing agamanya dan kepercayaannya. Sedangkan ketentuan dalam Pasal 10 ayat (2) PP No. 9 tahun 1975 menyatakan bahwa Tata cara perkawinan dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu. Dan Pasal 10 ayat (3) menyatakan bahwa dengan mengindahkan tata cara perkawinan

menurut masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu, perkawinan dilakukan di hadapan Pegawai Pencatat dan dihadiri oleh dua orang saksi.

Oleh karena itu maka pencatatan perkawinan beda agama yang dilakukan oleh pegawai pencatat perkawinan di Kantor Catatan Sipil Kota Surakarta tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada, yaitu UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan dan PP No. 9 tahun 1975. Meskipun di dalam UU Administrasi Kependudukan Kantor Catatan Sipil diberikan kewenangan untuk mencatatkan perkawinan beda agama yang telah mendapatkan penetapan dari Pengadilan Negeri namun pegawai pencatat perkawinan tetap harus memperhatikan UU Induknya yaitu UU Perkawinan.

C. Pembahasan

1. Prosedur Pencatatan Perkawinan Beda Agama di Kantor Catatan Sipil Kota Surakarta.

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa prosedur atau tata cara pencatatan perkawinan beda agama di Kantor Catatan Sipil Kota Surakarta adalah sebagai berikut :

- a. Pemohon dengan membawa semua persyaratan permohonan pencatatan perkawinan beda agama datang ke Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surakarta bagian Pencatatan Perkawinan.
- b. Kepala Seksi Pencatatan Perkawinan memeriksa berkas permohonan untuk meneliti apakah sudah lengkap atau belum.
- c. Setelah berkas diterima dan dinyatakan lengkap, diatur jadwal pencatatan perkawinan dan ditentukan tempat pencatatan akan dilakukan.
- d. Pencatatan dilakukan dengan dihadiri oleh kedua mempelai, dua orang saksi, kedua orang tua mempelai apabila usia calon suami/isteri belum mencapai 21 tahun dan 2 orang pejabat pencatat perkawinan.
- e. Dalam waktu maksimal 14 hari dibuatkan kutipan akta perkawinan.

Suatu perkawinan dikatakan sah dan diakui oleh hukum Negara apabila perkawinan tersebut dilakukan secara sah secara hukum masing-masing agamanya dan dicatat oleh Petugas Pencatat Perkawinan.

Perkawinan menurut hukum masing-masing agamanya berdasarkan Pasal 2 ayat (1) adalah merupakan “peristiwa hukum”. Peristiwa hukum tidak dapat dianulir oleh adanya “peristiwa penting” yang ditentukan dalam Pasal 2 ayat (2), bahwa tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Hal ini dapat dilihat dari penjelasan Pasal 2. “Dengan perumusan pada Pasal 2 ayat (1) ini, tidak ada perkawinan di luar hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu, sesuai dengan UUD 1945. Yang dimaksud dengan hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu termasuk ketentuan-ketentuan yang berlaku bagi golongan agamanya dan kepercayaannya itu sepanjang tidak bertentangan atau tidak ditentukan lain dalam undang-undang ini”. Bagi orang Islam adalah hukum agama yang sesuai dengan Pasal 2 ayat (1) jo. Pasal 1 UU No. 1 tahun 1974 jo Pasal 29 ayat (1) UUD 1945, sedangkan pencatatan perkawinan hanya sebagai kewajiban administrasi belaka.⁵⁴

Jadi, jelas bahwa “pencatatan perkawinan” menurut UU No. 1 tahun 1974 adalah sebagai pencatatan “peristiwa penting”, bukan “peristiwa hukum”. Hal ini dapat dilihat lebih jelas lagi dalam Penjelasan Umum angka 4 huruf b UU Perkawinan: “dalam undang-undang ini dinyatakan, bahwa suatu perkawinan adalah sah bilamana dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu, dan di samping itu tiap-tiap perkawinan harus dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pencatatan tiap-tiap perkawinan adalah sama halnya dengan pencatatan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seseorang, misalnya kelahiran, kematian yang dinyatakan dalam surat-surat keterangan, suatu akta yang juga dimuat dalam daftar pencatatan.

Menurut Bagir Manan dalam Neng Djubaidah, dalam memahami status hukum perkawinan antar orang Islam di Indonesia, harus diketahui terlebih dahulu asas legalitas yang mendasari keberlakuan Hukum Perkawinan bagi orang Islam di Indonesia. Asas legalitas berarti setiap perbuatan hukum harus atau wajib mempunyai dasar hukum tertentu yang telah ada sebelum perbuatan hukum itu dilakukan.⁵⁵

⁵⁴*Ibid*, hlm 214.

⁵⁵ *Ibid*, hlm 215.

Suatu perbuatan hukum yang sah, menurut Bagir Manan, mengandung makna bahwa hubungan hukum dan akibat hukum menjadi sah pula. Dalam perbuatan hukum yang sah sehubungan dengan dilakukannya perkawinan yang sah antara seorang laki-laki dengan seorang perempuan menunjukkan bahwa pasangan suami istri tersebut adalah sah, demikian pula dengan akibat hukum lainnya, misalnya terjadinya hubungan kekeluargaan yang berakibat timbulnya larangan perkawinan, dan juga terhadap harta kekayaan, maupun anak yang dilahirkan akibat perkawinan tersebut.

Bagir Manan selanjutnya mengemukakan bahwa perkawinan yang sah adalah perkawinan yang memenuhi ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan, yaitu sah menurut agama, yang mempunyai akibat hukum yang sah pula. Pencatatan perkawinan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 ayat(2) UU Perkawinan, tidak menunjukkan kualifikasi sederajat yang bermakna sahnya perkawinan menurut agama adalah sama dengan pencatatan perkawinan, sehingga yang satu dapat menganulir yang lain. Menurutnya, perkawinan menurut masing-masing agama (syarat-syarat agama) merupakan syarat tunggal sahnya suatu perkawinan, dengan alasan:

Pertama, Pasal 2 ayat (1) dengan tegas menyebutkan:”suatu perkawinan sah apabila dilakukan menurut masing-masing agama”. Suatu rumusan yang sangat jelas (*plain meaning*), sehingga tidak mungkin ditafsirkan, ditambah atau dikurangi”.

Kedua,penjelasan Pasal 2 ayat (2) menyebutkan:”Pencatatan tiap-tiap perkawinan adalah sama halnya dengan pencatatan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seseorang, misalnya kelahiran dan kematian.⁵⁶

Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Perkawinan, tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu pencatatan perkawinan sangatlah penting untuk diperhatikan, karena akan menjamin sahnya menurut hukum agama dan akan memperoleh kepastian serta perlindungan hukum.

⁵⁶ *Ibid*, hlm 216

Pencatatan perkawinan dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah (PPN) sebagaimana dimaksud pada UU No. 32 tahun 1954 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk. Sedangkan tata cara pencatatannya berpedoman pada PP No. 9 tahun 1975, Pasal 10 ayat (3) menentukan bahwa:”perkawinan dilaksanakan di hadapan Pegawai Pencatat yang dihadiri oleh dua orang saksi”. Dan Pasal 11 ayat (1) dan ayat (3) dinyatakan bahwa sesaat sesudah perkawinan dilangsungkan, kedua mempelai menandatangani akta perkawinan yang telah disiapkan oleh Pegawai Pencatat tersebut.⁵⁷

Dalam proses pencatatan perkawinan khususnya bagi umat Islam di Indonesia harus dihadiri dan disaksikan oleh petugas pencatat nikah (PPN) dari Kantor Urusan Agama, maka hal tersebut berbeda dengan proses pencatatan perkawinan beda agama di kantor catatan Sipil kota Surakarta. Karena proses pencatatan perkawinan beda agama di Kantor Catatan Sipil Petugas Pencatat Perkawinan hanya berwenang untuk mencatatkan perkawinan tersebut tanpa menghadiri atau mengetahui apakah pasangan tersebut sudah melangsungkan akad nikah secara hukum agama atau tidak. Asalkan kedua mempelai sudah mempunyai surat penetapan dari Pengadilan Negeri maka perkawinan tersebut bisa dicatatkan. Sehingga apabila perkawinan beda agama tersebut belum mendapatkan penetapan dari Pengadilan Negeri maka perkawinan tersebut tidak bisa dicatatkan di Kantor Catatan Sipil.

Berdasarkan prosedur yang telah dilakukan dalam pencatatan perkawinan beda agama tersebut menunjukkan bahwa pegawai pencatat perkawinan tidak menyaksikan berlangsungnya perkawinan sebagaimana disyaratkan dalam UU Perkawinan dan PP No. 9 tahun 1975 yaitu bahwa perkawinan dilangsungkan di depan pegawai pencatat perkawinan. Petugas pencatat perkawinan hanya mencatatkan perkawinan beda agama setelah mendapatkan penetapan dari Pengadilan Negeri bahwa permohonan perkawinan beda agama dari kedua calon mempelai dikabulkan. Hal ini menunjukkan bahwa sebenarnya perkawinan antara kedua calon mempelai belum berlangsung atau sudah pegawai pencatat tidak

⁵⁷ H.M. Anshary, *Hukum Perkawinan di Indonesia, Masalah-masalah Krusial*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm 19-20.

menyaksikan secara langsung. Padahal untuk dapat sahnya perkawinan berdasarkan UU Perkawinan Pasal 2 ayat (1) harus dilaksanakan sesuai dengan hukum agama dan kepercayaannya masing-masing, barulah perkawinan dapat dicatatkan.

2. Implikasi Yuridis UU Admindu terhadap Legalitas Perkawinan Beda Agama

Menurut ketentuan UU Administrasi Kependudukan Pasal 35 menentukan bahwa: “Pencatatan perkawinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 berlaku pula bagi:

- a. perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan; dan
- b. perkawinan Warga Negara Asing yang dilakukan di Indonesia atas permintaan Warga Negara Asing yang bersangkutan.”

Kemudian dalam penjelasan Pasal 35 huruf a dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan “Perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan” adalah perkawinan yang dilakukan antarumat yang berbeda agama”.

Dari ketentuan tersebut maka Pegawai Pencatat Perkawinan di Kantor Catatan Sipil mempunyai kewenangan untuk mencatatkan perkawinan beda agama setelah mendapatkan penetapan dari Pengadilan. Pencatatan yang dilakukan oleh pegawai pencatat perkawinan merupakan tindakan administrasi negara. Dalam hal ini merupakan bagian dari ketetapan Tata Usaha Negara.

Berdasarkan Pasal 1 angka 3 UU No. 5 tahun 1986, ketetapan didefinisikan sebagai, *”suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”*.

Berdasarkan definisi di atas tampak bahwa KTUN memiliki unsur-unsur antara lain:⁵⁸

- g. Penetapan tertulis;

⁵⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: PT Grafindo Persada, 2006) , hlm 150-162

- h. Dikeluarkan oleh Badan/pejabat TUN;
- i. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- j. Bersifat konkret, individual dan final;
- k. Menimbulkan akibat hukum;
- l. Seseorang atau badan hukum perdata.

Penetapan tertulis yang dilakukan oleh petugas pencatat perkawinan merupakan penetapan tertulis yaitu dengan dikeluarkannya akta perkawinan yang merupakan akta otentik. Akta tersebut dikeluarkan oleh badan/pejabat tata usaha negara yaitu pejabat/petugas pencatat perkawinan.

Dasar yang digunakan untuk mengeluarkan akta tersebut hanya mengacu kepada UU Administrasi Kependudukan tanpa memperhatikan peraturan perundang-undangan yang lain yang justru lebih spesifik mengatur mengenai perkawinan dan pencatatannya, yaitu UU Perkawinan dan PP No. 9 Tahun 1975.

Penetapan tersebut bersifat konkret, yaitu ketetapan tersebut dituangkan dalam bentuk akta perkawinan, individual artinya ditujukan kepada para pemohon saja yaitu calon suami dan calon isteri dan bersifat final artinya sudah limitative sehingga dengan dikeluarkannya akta perkawinan tersebut perkawinan beda agama menjadi sah secara hukum negara karena telah tercatat.

Tindakan yang dilakukan oleh pegawai pencatat perkawinan menimbulkan akibat hukum bagi para pihak, akibat hukum yang dimaksud adalah dengan dicatatnya perkawinan yang dilakukan oleh kedua mempelai, maka perkawinan mereka menjadi sah secara hukum negara sehingga menimbulkan hak dan kewajiban masing-masing suami dan isteri serta akibat hukum lainnya dalam lapangan hukum keluarga, meskipun proses perkawinan yang dilakukan tidak sah secara hukum agama.

Sebagaimana yang disyaratkan dalam UU Perkawinan Pasal 2 ayat (1), perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu. Mengingat sahnya perkawinan dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya maka perkawinan beda agama seharusnya dilakukan oleh dua agama yang berbeda. Apabila mempelai beragama Islam dan Nasrani, semestinya perkawinan dilakukan menurut hukum

Agama Islam dan Hukum Agama Nasrani. Akan tetapi Dalam Kompilasi Hukum Islam Pasal 40 huruf c dan Pasal 44 secara eksplisit mengatur tentang larangan perkawinan antara laki-laki muslim dengan wanita non-muslim dan wanita muslim dengan laki-laki non-muslim.

Keputusan Fatwa MUI Nomor : 4/MUNAS VII/MUI/8/2005 Tentang Perkawinan Beda Agama⁵⁹ Menetapkan : Fatwa Tentang Perkawinan Beda Agama:

- 3) Perkawinan beda agama adalah haram dan tidak sah.
- 4) Perkawinan laki-laki muslim dengan wanita Ahlu Kitab, menurut *qaul mu'tamad*, adalah haram dan tidak sah.

Dalam agama Kristen (Protestan) perkawinan beda agama tidak dapat dilakukan. Alasan apapun yang mendasarinya, dalam agama ini perkawinan beda agama dilarang.⁶⁰

Pada prinsipnya agama Protestan *menghendaki agar penganutnya kawin dengan orang yang seagama*, karena tujuan utama perkawinan untuk mencapai kebahagiaan sehingga akan sulit tercapai kalau suami istri tidak seiman.

Dalam hal terjadi perkawinan antara seseorang yang beragama Protestan dengan pihak yang menganut agama lain, menurut Pdt. Dr. Fridolin Ukur maka: mereka dianjurkan untuk menikah secara sipil di mana kedua belah pihak tetap menganut agama masing-masing. Kepada mereka diadakan pengembalaan khusus. Pada umumnya gereja *tidak memberkati* perkawinan mereka.

Ada gereja-gereja tertentu yang memberkati perkawinan campur ini beda agama ini, setelah pihak yang bukan protestan membuat pernyataan bahwa ia bersedia ikut agama Protestan. Keterbukaan ini dilatarbelakangi oleh keyakinan bahwa pasangan yang tidak seiman itu dikuduskan oleh suami atau isteri yang beriman. Ada pula gereja tertentu yang bukan hanya tidak memberkati, malah anggota gereja yang kawin dengan orang yang tidak seagama itu dikeluarkan dari

⁵⁹ http://www.mui.or.id/mui_in/fatwa.php?id=135, diakses 30 Juli 2013

⁶⁰ www.vhrmedia.com/peernikahan-beda-agama-konsultasi420.html, diakses tanggal 28 Juli 2013

gereja.⁶¹ Dengan demikian bagaimana perkawinan mereka dapat sah apabila menurut agama mereka masing-masing tidak dapat dilakukan. Sehingga pencatatan perkawinan yang dilakukan oleh pegawai pencatat perkawinan menurut ketetapan TUN menjadi tidak sah. Hal ini disebabkan karena tidak memenuhi syarat materiel ketetapan TUN.

Syarat-syarat material ketetapan tata usaha negara adalah sebagai berikut⁶²

:

e) Organ pemerintahan yang membuat ketetapan harus berwenang;

Agar suatu keputusan dinyatakan sebagai keputusan yang sah, keputusan tersebut harus dibuat oleh orang atau organ atau badan atau pejabat yang berwenang membuatnya.⁶³

Menurut Pasal 53 ayat (2) UU No. 5 tahun 1986, apabila suatu keputusan ternyata dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang tidak berwenang, maka keputusan tersebut dapat dinyatakan sebagai keputusan yang “bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Perbuatan dan penerbitan ketetapan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku atau harus didasarkan pada wewenang pemerintahan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Tanpa dasar kewenangan, pemerintah atau tata usaha negara tidak dapat membuat dan menerbitkan ketetapan atau ketetapan itu menjadi tidak sah.

Penerbitan akta perkawinan beda agama oleh Kantor Catatan Sipil kota Surakarta didasarkan pada Pasal 34 dan 35 huruf a UU Administrasi Kependudukan. Artinya pejabat administrasi negara tersebut mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan ketetapan.

f) Karena ketetapan itu suatu pernyataan kehendak, ketetapan tidak boleh mengandung kekurangan-kekurangan yuridis, seperti penipuan, paksaan atau suap, dan kesesatan;

⁶¹ <http://zaldym.wordpress.com/2008/07/15/perkawinan-beda-agama-dalam-perspektif-agama-agama/>, diakses tanggal 2 September 2013

⁶² Ridwan HR, *Hukum Administrasi* , hlm 169

⁶³ S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I* (Yogyakarta: H UII Press, 2012), hlm 193

Keputusan yang dikeluarkan yang mengandung unsur-unsur penipuan, paksaan, sogokan, kesesatan atau kekeliruan (khilaf) dapat berakibat “batal atau dibatalkan”.⁶⁴

Dalam hal ini ketetapan yang dikeluarkan oleh pejabat pencatat perkawinan tidak mengandung unsur-unsur penipuan, paksaan atau sogokan. Akan tetapi untuk unsur kesesatan atau kekeliruan (kekhilafan) terdapat dalam hal penerbitan akta perkawinan beda agama seyogyanya tetap mengacu kepada UU Perkawinan dan PP No. 9 Tahun 1975 yang menentukan bahwa untuk dapat dicatatkan perkawinan tersebut harus sah secara agama, dan pencatatan dilakukan pada saat dilangsungkannya perkawinan di hadapan pegawai pencatat perkawinan. Pegawai pencatat perkawinan tidak mengindahkan Pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan. Pegawai pencatat hanya mengacu pada UU Admindo dimana pencatatan dapat dilakukan setelah ada penetapan dari pengadilan.

- g) Ketetapan harus berdasarkan suatu keadaan tertentu; dalam hal ini keadaan yang dimaksud adalah permohonan untuk mencatatkan perkawinan beda agama.
- h) Ketetapan harus dapat dilaksanakan dan tanpa melanggar peraturan-peraturan lain, serta isi tujuan ketetapan itu harus sesuai dengan isi tujuan peraturan dasarnya.

Suatu keputusan harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasarnya serta harus langsung terarah pada sasaran yang menjadi tujuannya, sehingga benar-benar cermat dan efisien. Apabila suatu keputusan dirumuskan tidak sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasarnya, maka keputusan demikian dapat dinyatakan sebagai keputusan yang mengandung unsur *de tournament de pouvoir*.⁶⁵

Dalam hal ini ketetapan TUN yang dikeluarkan oleh pegawai pencatat perkawinan telah melanggar ketentuan UU Perkawinan khususnya Pasal 2 ayat (1) di mana perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum

⁶⁴ *Ibid*, hlm 196

⁶⁵ *Ibid*, hlm 196-197

masing-masing agamanya dan kepercayaanya dan PP No. 9 tahun 1975. Pencatatan baru dapat dilakukan apabila perkawinan yang dilakukan telah sah menurut hukum agamanya. Dan pelanggaran yang dilakukan terhadap PP No. 9 tahun 1975 adalah Pasal 10 ayat (3) menyatakan bahwa dengan mengindahkan tata cara perkawinan menurut masing-masing agamanya dan kepercayaanya itu, perkawinan dilakukan di hadapan Pegawai Pencatat dan dihadiri oleh dua orang saksi. Pegawai pencatat perkawinan hanya mencatatkan perkawinan beda agama berdasar penetapan pengadilan, padahal di pengadilan juga belum dilangsungkan perkawinan antara kedua calon mempelai. Pengadilan bukan merupakan lembaga yang mempunyai kewenangan untuk melangsungkan perkawinan, hanya memberikan penetapan permohonan perkawinan beda agama. Jadi para calon mempelai tetap harus melangsungkan perkawinan beda agama sesuai dengan agama dan kepercayaanya masing-masing sebagaimana yang telah ditentukan di dalam Pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan.

Dalam hubungannya dengan pelaksanaan tugas, pemerintah harus tunduk pada asas legalitas. Esensi asas legalitas adalah wewenang yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Wewenang adalah keseluruhan aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.

Mekanisme atau prosedur pencatatan perkawinan yang telah dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil kota Surakarta mengenai perkawinan beda agama merupakan tindakan administrasi belaka. Artinya bahwa perkawinan merupakan suatu perbuatan hukum dan pencatatan merupakan perbuatan administrasi. Namun demikian suatu perbuatan administrasi yang menghasilkan suatu akta perkawinan yang merupakan akta otentik seharusnya menjamin adanya kepastian huku. Kepastian hukum yang dimaksud adalah adanya jaminan bahwa perkawinan yang dilakukan telah sah dan dapat dibuktikan dengan akta otentik. Akan tetapi pada kenyataanya tindakan administrasi yang dilakukan tidak menjamin adanya kepastian hukum, karena

tidak didasarkan atas perbuatan hukum yaitu perkawinan beda agama yang telah dilangsungkan oleh masing-masing agama dan baru dinyatakan sah.

Penerbitan akta perkawinan beda agama hanya didasarkan pada ketentuan UU Administrasi Kependudukan yaitu Pasal 34 dan Pasal 35 huruf a, dimana pencatatan sipil diberikan kewenangan untuk mencatatkan perkawinan beda agama yang telah ditetapkan oleh pengadilan negeri. Padahal untuk mencatatkan perkawinan ada ketentuan khusus yang mengaturnya yaitu PP No. 9 tahun 1975 khususnya di Pasal 10 ayat (3), di samping harus memenuhi pula keabsahannya di dalam UU Perkawinan khususnya Pasal 2 ayat (1). Dengan demikian ketentuan di dalam UU Administrasi Kependudukan, khususnya mengenai pencatatan perkawinan menjadi tidak sinkron dengan PP No. 9 tahun 1975.

Apabila syarat material dan syarat formal ini telah terpenuhi, ketetapan itu sah menurut hukum. Sebaliknya, apabila satu atau beberapa persyaratan tidak dipenuhi, ketetapan itu mengandung kekurangan dan menjadi tidak sah atau batal demi hukum. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pencatatan perkawinan yang dilakukan oleh pegawai pencatat perkawinan di Kantor Catatan Sipil Kota Surakarta menjadi tidak sah atau batal demi hukum.

Meskipun suatu ketetapan itu dianggap sah dan akan menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata, ketetapan yang sah itu tidak dengan sendirinya berlaku karena untuk berlakunya suatu ketetapan harus memperhatikan tiga hal sebagai berikut: ⁶⁶

- a. Jika berdasarkan peraturan dasarnya terhadap ketetapan itu tidak memberi kemungkinan mengajukan permohonan banding bagi yang dikenai ketetapan, ketetapan itu mulai berlaku sejak saat diterbitkan.
- b. Jika berdasarkan peraturan dasarnya terdapat kemungkinan untuk mengajukan banding terhadap ketetapan yang bersangkutan, keberlakuan ketetapan itu tergantung dari proses banding itu.
- c. Jika ketetapan itu memerlukan pengesahan dari organ atau instansi pemerintahan yang lebih tinggi, ketetapan itu mulai berlaku setelah mendapatkan pengesahan.

⁶⁶ *Ibid*, hlm 171-173

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan pada bab sebelumnya, ada beberapa hal yang dapat disimpulkan dalam penelitian ini. Simpulan tersebut antara lain:

1. Prosedur atau mekanisme pencatatan perkawinan beda agama yang dilakukan oleh Kantor Catatan Sipil Kota Surakarta belum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Meskipun UU No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan memberikan kewenangan kepada Kantor Catatan Sipil untuk mencatatkan perkawinan beda agama yang telah mendapatkan penetapan dari Pengadilan Negeri, akan tetapi prosedur pencatatan perkawinan harus tetap mengacu kepada UU Perkawinan dan PP No. 9 tahun 1975, bahwa pencatatan perkawinan harus dilakukan di depan pegawai pencatat perkawinan.
2. Menurut ajaran hukum administrasi negara, dalam penerbitan akta perkawinan dalam hal ini merupakan Ketetapan Tata Usaha Negara, sehingga untuk dapat menerbitkan ketetapan TUN harus memenuhi syarat materiel maupun formil. Akta perkawinan yang dikeluarkan oleh Kantor Catatan Sipil Kota Surakarta tidak memenuhi syarat materiel karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yaitu UU Perkawinan dan PP Np. 9 tahun 1975.

B. SARAN DAN REKOMENDASI

Saran-Saran

1. Para pihak yang akan melakukan perkawinan untuk memikirkan kembali tentang sahnya perkawinan yang didasarkan pada hukum agama.
2. Untuk dapat dicatatkan, seharusnya pegawai pencatat perkawinan memperhatikan apakah telah dilangsungkannya perkawinan antara kedua mempelai.

Rekomendasi

1. Seyogyanya setiap penerbitan peraturan perundang-undangan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang lain sehingga tidak saling tumpang tindih.
2. Agar tidak menimbulkan penafsiran yang ganda, kalau memang perkawinan beda agama tidak dilarang oleh hukum di Indonesia, semestinya pemerintah dan DPR segera merevisi UU Perkawinan mengenai sah tidaknya perkawinan dan kewajiban pencatatan perkawinan.

DAFTAR PUSTAKA

Djubaidah, Neng, *Pencatatan Perkawinan dan Perkawinan tidak Dicatat menurut Hukum Tertulis di Indonesia dan Hukum Islam*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.

Flora Lamandasa, Raimond, *Perkawinan Beda Agama Di Indonesia*
<http://www.scrtd.com/Raimond%20flon%20lamandasa,%20my%20publised%20files>,
 _diakses tanggal 13 Februari 2013

Hadikusumo, Hilman, *Hukum Perkawinan Indonesia Menurut Perundangan Hukum Adat dan Hukum Agama*, Bandung: Mandar Maju, 1990.

HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT Grafindo Persada, 2006.

Ibrahim, Johnny, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publising, 2006.

Mahmud Marzuki, Peter, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media group, 2008.

Manan, H. Abdul, *Aneka Masalah Hukum perdata Islam di Indonesia*, Prenada Media Group, Jakarta, 2008.

Marbun, S.F, *Hukum Administrasi Negara I*, Yogyakarta: H UII Press, 2012

MK, Anshary, *Hukum Perkawinan di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Press, 1990.

Sudarsono, *Hukum Perkawinan Nasional*, Jakarta: Rineka Cipta, 1994.

Syahrani, Riduan, *Seluk Beluk dan Asas-Asas Hukum Perdata*, Bandung: Alumni, 1992.

Trisnaningsih, Mudiarti, *Relevansi Kepastian Hukum dalam Mengatur Perkawinan Beda Agama di Indonesia*, CV Utomo, Bandung, 2007.

Wignyosoebroto, Soetandyo, *Ragam-ragam Penelitian Hukum dalam Metode Penelitian Hukum, Konstelasi dan Refleksi*, editor. Sulistyowati Irianto dan Shidarta, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009.

Zaidah Nur Rosidah, Dasar Pertimbangan Hakim dalam Penetapan Perkawinan Beda Agama (Studi atas Penetapan Perkawinan Beda Agama di Pengadilan Negeri Surakarta tahun 2007-2009) dalam *Laporan Penelitian* (Surakarta: P3M, 2009)

Zaidah Nur Rosidah, Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan Mengenai Perkawinan Beda Agama, *Laporan Hasil Penelitian*, (Surakarta: Diktis, 2011).

<http://www.scrtd.com/Raimond%20flon%20lamandasa,%20my%20publised%20files>, diakses tanggal 30 Juli 2013

<http://www.icrp-online.org/wrnview.php?artid=418>, diakses tanggal 2 Januari 2013

http://www.mui.or.id/mui_in/fatwa.php?id=135, diakses 30 Juli 2013

<http://www.icrp.online.org/wrnview.php?artID=418>, diakses 30 Juli 2013

http://www.pa-wonosari.net/asset/nikah_beda_agama_pdt, diakses 10 Agustus 2013

www.vhrmedia.com/peernikahan-beda-agama-konsultasi420.html, diakses tanggal 28 Juli 2013

<http://zaldym.wordpress.com/2008/07/15/perkawinan-beda-agama-dalam-perspektif-agama-agama/>, diakses tanggal 2 September 2013