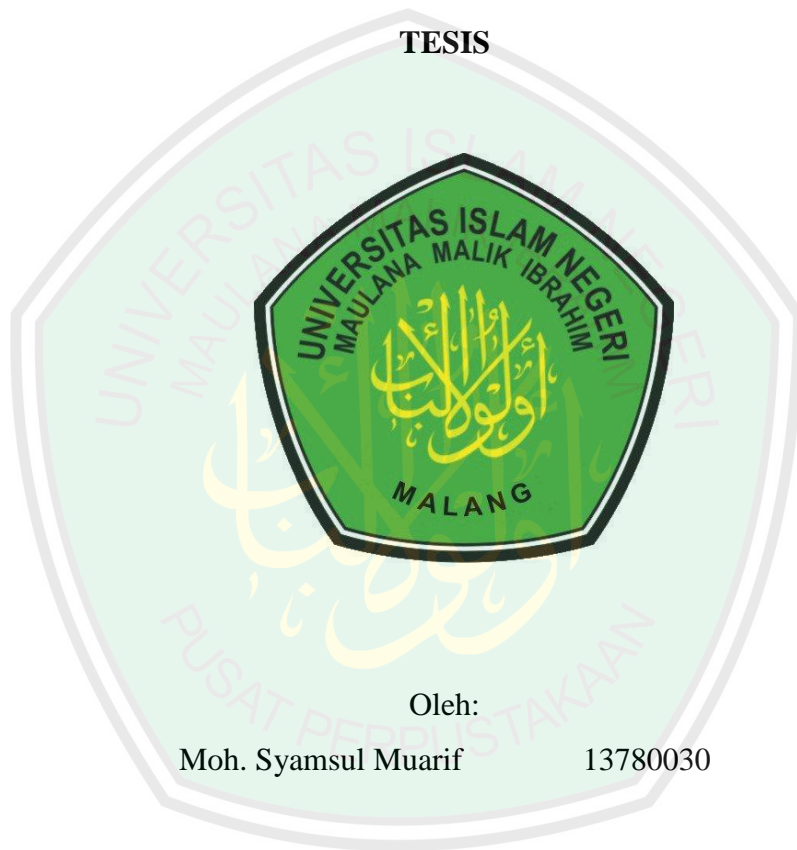


**LEGALITAS PERKAWINAN BEDA AGAMA DALAM  
UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 1974 TENTANG  
PERKAWINAN DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN  
2006 TENTANG PERKAWINAN**

**TESIS**



Oleh:

Moh. Syamsul Muarif

13780030

**MAGISTER AL-AHWAL AL-SYAKHSIYAH  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK  
IBRAHIM MALANG**

**2015**

**LEGALITAS PERKAWINAN BEDA AGAMA DALAM  
UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 1974 TENTANG  
PERKAWINAN DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN  
2006 TENTANG PERKAWINAN**

**TESIS**

Diajukan kepada  
Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang  
untuk Memenuhi Salah Satu Persyaratan  
dalam Menyelesaikan Program Magister Al-Ahwal Al-Syakhsiyah

Oleh:

**Moh. Syamsul Muarif**

**NIM: 13780030**

**MAGISTER AL-AHWAL AL-SYAKHSIYAH  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK  
IBRAHIM MALANG**

**2015**

## LEMBAR PERSETUJUAN UJIAN TESIS

Nama : Moh. Syamsul Muarif  
NIM : 13780030  
Program Studi : Al-Ahwal Al-Syakhsiyyah  
Judul Tesis : LEGALITAS PERKAWINAN BEDA AGAMA  
DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 1  
TAHUN 1974 TENTANG PERKAWINAN DAN  
UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2006  
TENTANG ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN

Setelah diperiksa dan dilakukan perbaikan seperlunya, Tesis dengan judul sebagaimana di atas disetujui untuk diajukan ke Sidang Ujian Tesis.

Pembimbing I

Pembimbing II

Dr. Supriyadi, M. Hum

Dr. Suwandi, M. H  
NIP. 196104152000031001

Mengetahui,

Ketua Prodi Al-Ahwal Al-Syakhsiyyah

Dr. Fadil Sj, M. Ag  
NIP. 1965123119921046

## PERSETUJUAN DAN PENGESAHAN TESIS

Tesis dengan judul “Legalitas Perkawinan Beda Agama Dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan” ini telah diuji dan dipertahankan di depan sidang dewan penguji pada tanggal 06 Juni 2015,

Dewan Penguji

(Dr. H. Fadil SJ., M. Ag)  
NIP. 196512311992031046

Ketua

(Dr. Hj. Tutik Hamidah, M. Ag)  
NIP. 1959042319860320003

Penguji Utama

(Dr. H. Supriyadi, M.H),  
NIP. 196104152000031001

Anggota

(Dr. H. Suwandi, M.H),  
NIP. 196104152000031001

Anggota

Mengetahui  
Direktur Pasca Sarjana  
Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim

(Prof. Dr. H. Muhaimin, M. A)  
NIP. 195612111983031005

## **SURAT PERNYATAAN KEASLIAN**

Yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Moh. Syamsul Muarif  
NIM : 13780030  
Program Studi : Al-Ahwal Al-Syakhsiyyah  
Alamat : Dsn. Gedangan RT. 01 RW. 03 Ds. Belor, Kec. Purwoasri  
Kab. Kediri, Jawa Timur  
Judul Tesis : LEGALITAS PERKAWINAN BEDA AGAMA DALAM  
UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 1974  
TENTANG PERKAWINAN DAN UNDANG-UNDANG  
NOMOR 23 TAHUN 2006 TENTANG ADMINISTRASI  
KEPENDUDUKAN

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa dalam hasil penelitian penulis ini tidak terdapat unsur-unsur penjiplakan karya penelitian atau karya ilmiah yang pernah dilakukan atau dibuat oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari ternyata hasil penelitian ini terbukti terdapat unsur-unsur penjiplakan dan ada klaim dari pihak lain, maka saya bersedia untuk diproses sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Demikian surat pernyataan ini penulis buat dengan sebenarnya dan tanpa paksaan dari siapapun.

Batu, 25 Juni 2015

Hormat saya,

Moh. Syamsul Muarif  
NIM. 13780030

## KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan puji dan syukur ke hadirat Allah SWT, karena dengan rahmat, taufik, hidayah serta karunia-Nya, penulis mampu untuk menyelesaikan tesis tepat pada waktunya. Shalawat serta Salam semoga selalu tercurahkan kepada Nabi Besar Muhammad SAW, yang mana syafa'atnya di hari akhir penulis senantiasa harapkan.

Tesis ini disusun sebagai salah satu syarat mendapatkan gelar Magister Hukum Islam (M.H.I) pada Sekolah Pascasarjana Universitas Islam Negeri (UIN) Maulana Malik Ibrahim Malang. Sebuah proses yang tidak sebentar dalam menyelesaikan tesis ini. Penulis sepenuhnya menyadari bahwa tanpa bimbingan, bantuan, dorongan, dan semangat dari berbagai pihak, tesis ini tidak mungkin dapat selesai tepat pada waktunya. Untuk itu penulis menghaturkan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Prof. Dr. Mujia Raharjo, M.Si, selaku Rektor Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang;
2. Prof. Dr. H. Muhaimin, M.A, selaku Direktur Sekolah Pascasarjana Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang;
3. Dr. H. Fadil Sj, M.Ag, selaku Ketua Program Studi Magister Al-Ahwal Al-Syakhsiyah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang;
4. Dr. Supriyadi, M.H, selaku Dosen Pembimbing I yang telah memberikan bimbingan sejak ide penulisan judul hingga tesis ini selesai;

5. Dr. Suwandi, M.H, selaku Dosen Pembimbing II yang telah membantu penulis dalam menyusun tesis ini melalui arahan, kritikan, dan saran-sarannya;
6. Seluruh Dosen Penguji, baik Penguji Sidang Proposal maupun Sidang Ujian Tesis yang telah memberikan saran, koreksi yang konstruktif guna perbaikan tesis ini;
7. Seluruh Dosen Program Pascasarjana Program Studi Al-Ahwal Al-Syakhsiyyah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang atas curahan ilmu-ilmu beliau selama masa studi penulis;
8. Seluruh staf dan karyawan Pascasarjana Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang yang telah membantu dan memberikan kemudahan selama studi dan penyusunan tesis;
9. Kedua orang tua penulis Bapak H. Hasan Munadi dan Ibu Hj. Fatimah yang senantiasa mencurahkan perhatian dan dukungan baik moril dan materiil demi kelancaran dan kemudahan studi penulis;
10. Kepada seluruh sahabat-sahabat, teman-teman seperjuangan penulis selama penulis menimba ilmu di Sekolah Pascasarjana Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, khususnya teman-teman kelas AS<sup>B</sup> angkatan 2013, yang semoga kebersamaan kita terus abadi selamanya;
11. Kepada seluruh pihak yang belum disebutkan dan terlibat langsung maupun tidak langsung dalam penyusunan tesis ini, semoga amal kita semua diterima oleh Allah SWT.

Dalam penyusunan tesis ini, penulis menyadari tentunya masih terdapat banyak kekurangan, kesalahan dan lain sebagainya. Oleh karena itu, penulis mengharap saran dan kritik yang membangun dalam rangka perbaikan ke depannya. Akhirnya, semoga tesis ini bermanfaat bagi penulis sendiri khususnya dan bagi para pembaca pada umumnya.

Malang, 13 Ramadhan 1436  
30 Juni 2015

Penulis

Moh. Syamsul Mu'arif





## DAFTAR TRANSLITERASI

Di dalam naskah skripsi ini banyak dijumpai nama dan istilah teknis (*technical term*) yang berasal dari bahasa Arab ditulis dengan huruf Latin. Pedoman transliterasi yang digunakan untuk penulisan tersebut adalah sebagai berikut :

1. Fonem konsonan Arab, yang dalam sistem tulisan Arab seluruhnya dilambangkan dengan huruf, dalam transliterasinya ke tulisan Latin sebagian dilambangkan dengan lambang huruf, sebagian dengan tanda, dan sebagian lainnya dengan huruf dan tanda sekaligus sebagai berikut :

ARAB		LATIN	
Kons.	Nama	Kons.	Nama
ا	Alif		Tidak dilambangkan
ب	Ba	B	Be
ت	Ta	T	Te
ث	Sa	ṡ	Es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	Ha	ḥ	Ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha	Kh	Ka dan Ha
د	Dal	D	De
ذ	Zal	ẓ	Zet (dengan titik di atas)
ر	Ra	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	Es dan Ye
ص	Sad	ṣ	Es (dengan titik di bawah)
ض	Dad	ḍ	De (dengan titik di bawah)
ط	Ta	ṭ	Te (dengan titik di bawah)
ظ	Za	ẓ	Zet (dengan titik di bawah)
ع	Ain	‘	Koma terbalik (di atas)
غ	Gain	G	Ge
ف	Fa	F	Ef

ق	Qaf	Q	Ki
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	El
م	Mim	M	Em
ن	Nun	N	En
و	Wau	W	We
هـ	Ha	H	Ha
ء	Hamzah	'	Apostrof
ي	Ya	Y	Ya

2. Vokal tunggal atau *monoftong* bahasa Arab yang lambangnya hanya berupa tanda atau *harakat*, transliterasinya dalam tulisan Latin dilambangkan dengan huruf sebagai berikut :
  - a. Tanda *fathah* dilambangkan dengan huruf *a*, misalnya *salam*
  - b. Tanda *kasrah* dilambangkan dengan huruf *i*, misalnya *istisna'*
  - c. Tanda *dammah* dilambangkan dengan huruf *u*, misalnya *murabahah*.
3. Vokal rangkap atau *diftong* bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara *harakat* dengan huruf, transliterasinya dalam tulisan Latin dilambangkan dengan gabungan huruf sebagai berikut:
  - a. Vokal rangkap *ay* dilambangkan dengan gabungan huruf *ay*, misalnya *dayn*
4. Vokal panjang atau *maddah* yang lambangnya berupa *harakat* dan huruf, transliterasinya dilambangkan dengan huruf dan tanda macron (coretan horisontal) di atasnya, misalnya *musyarakah*.
5. Kata sandang dalam bahasa Arab yang dilambangkan dengan huruf *alif-lām*, transliterasinya dalam tulisan Latin dilambangkan dengan huruf yang sesuai dengan bunyinya dan ditulis terpisah dari kata yang mengikuti dan diberi tanda sempang sebagai penghubung. Misalnya *al-Quran*.
6. Tanda *apostrof* (') sebagai transliterasi huruf *hamzah* hanya berlaku untuk yang terletak di tengah atau di akhir kata, misalnya *istisna'*.

## DAFTAR ISI

Halaman Sampul .....	i
Halaman Judul.....	ii
Lembar Persetujuan.....	iii
Lembar Persetujuan dan Pengesahan .....	iv
Lembar Pernyataan Keaslian.....	v
Kata Pengantar .....	vi
Daftar Transliterasi.....	ix
Daftar Isi.....	xi
Motto.....	xiv
Abstrak.....	xv
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Konteks Penelitian .....	1
B. Fokus Penelitian.....	9
C. Tujuan Penelitian .....	10
D. Manfaat Penelitian .....	10
E. Originalitas Penelitian.....	10
F. Definisi Operasional .....	16
G. Sistematika Pembahasan .....	18
<b>BAB II KAJIAN TEORI</b>	
A. Negara Hukum .....	21
B. Kepastian Hukum.....	34
C. Keberlakuan Peraturan Perundang-undangan.....	43
D. Kaidah <i>تَصَرُّفُ الْأِمَامِ عَلَى الرَّاعِيَةِ مَنْوُطٌ بِالْمَصْلَحَةِ</i> .....	54

### **BAB III METODE PENELITIAN**

A. Jenis Penelitian.....	59
B. Pendekatan Penelitian .....	60
C. Bahan Hukum .....	61
D. Prosedur Pengumpulan Hukum .....	63
E. Teknik Analisis Bahan Hukum.....	63

### **BAB IV PERKAWINAN BEDA AGAMA DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 1974 TENTANG PERKAWINAN DAN UNDANG- UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2006 TENTANG ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN**

A. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan .....	65
1. Latar Belakang dan Sejarah .....	65
2. Konsepsi Perkawinan Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.....	74
a. Pengertian dan Tujuan Perkawinan .....	74
b. Azas dan Prinsip Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 .....	79
c. Keabsahan Perkawinan Menurut Undang-Undang Nomor Tahun 1974.....	83
B. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan	
1. Latar Belakang .....	88
2. Catatan Sipil di Indonesia .....	93
3. Fungsi Catatan Sipil dalam Perkawinan .....	98
C. Pengaturan Perkawinan Beda Agama dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan.....	103
1. Pasal-Pasal Yang Berkaitan dengan Perkawinan Beda Agama dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan .....	103
2. Pasal-Pasal Yang Berkaitan dengan Perkawinan Beda Agama dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan .....	107

3. Putusan Pengadilan Mengenai Perkara Permohonan Izin Pelaksanaan Perkawinan Beda Agama .....	113
D. Perkawinan Beda Agama Menurut Hukum Islam .....	121
1. Pendapat Ulama Tentang Perkawinan Beda Agama .....	121
2. Hukum Perkawinan Islam di Indonesia .....	132
a. Perkawinan Beda Agama dalam KHI .....	132
b. Perkawinan Beda Agama dalam Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) .....	137

## **BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN**

A. Analisis Perkawinan Beda Agama Menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan .....	142
B. Akibat Hukum Perkawinan Beda Agama .....	177

## **BAB VI PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	187
B. Saran .....	189

## **DAFTAR PUSTAKA**

## MOTTO

الْيَوْمَ أُحِلَّ لَكُمْ الطَّيِّبَاتُ وَطَعَامُ الَّذِينَ أُوتُوا الْكِتَابَ حِلٌّ لَكُمْ وَطَعَامُكُمْ حِلٌّ لَهُمْ  
وَالْمُحْصَنَاتُ مِنَ الْمُؤْمِنَاتِ وَالْمُحْصَنَاتُ مِنَ الَّذِينَ أُوتُوا الْكِتَابَ مِنْ قَبْلِكُمْ إِذَا  
آتَيْتُمُوهُنَّ أَجُورَهُنَّ مُحْصِنِينَ غَيْرَ مُسَافِحِينَ وَلَا مُتَّخِذِي أَخْدَانٍ وَمَنْ يَكْفُرْ بِالْإِيمَانِ  
فَقَدْ حَبِطَ عَمَلُهُ وَهُوَ فِي الْآخِرَةِ مِنَ الْخَاسِرِينَ

“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 mangawini) wanita yang menjaga kehormatan diantara wanita-wanita yang beriman dan wanita-wanita yang menjaga kehormatan di antara orang-orang yang diberi Al Kitab sebelum kamu, bila kamu telah membayar mas kawin mereka dengan maksud menikahinya, tidak dengan maksud berzina dan tidak (pula) menjadikannya gundik-gundik. Barangsiapa yang kafir sesudah beriman (tidak menerima hukum-hukum Islam) maka hapuslah amalannya dan ia di hari kiamat termasuk orang-orang merugi.”

(Al-Maidah ayat 5)

## مستخلص البحث

محمد شمس المعارف. ٢٠١٥م. مشروعية الزواج المختلف في الدين في القانون رقم ١ لسنة ١٩٧٤ بشأن الزواج والقانون رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٦ بشأن إدارة السكان، رسالة الماجستير، قسم الأحوال الشخصية، كلية دراسة العليا جامعة مولانا مالك إبراهيم الإسلامية الحكومية مالانج. المشرف: (١) الدكتور سوپريادى، (٢) الدكتور سووندي.

**الكلمات المفتاحية:** مشروعية، الزواج المختلف في الدين، قانون الزواج، قانون إدارة السكان

والدافع وراء هذا البحث من قبل التنظيم لا ينص صراحة الزواج المختلف في الدين في القانون رقم ١ لسنة ١٩٧٤ المتعلق بالزواج، مما أدى إلى وجود فراغ قانوني، كحل لملاً الفراغ القانوني، الحكومة تستوعب الزواج المختلف في الدين من خلال القانون رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٦ بشأن إدارة السكان. هذا يفتح إمكانية الاعتراف بالزواج المختلف في الدين قانونياً. لكن القواعد الجديدة حول الزواج المختلف في الدين التي لديها موقف نفس المستوى في القانون أسفرت عن تضارب المعايير.

والغرض من هذا البحث هو: أولاً تحليل مشروعية الزواج المختلف في الدين في إطار القانون رقم ١ لسنة ١٩٧٤ و القانون رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٦. ثانياً تحليل الآثار القانونية الناشئة عن الزواج المختلف في الدين. يستخدم هذا البحث البحوث القانونية المعيارية، باستخدام نهج النظام الأساسي وتقترب من نهج الحالة. نهدف إلى معرفة المزيد المرتبطة إقامة الزواج المختلف في الدين في القانون رقم ١ لسنة ١٩٧٤ والقانون رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٦، وتحليل بعض الحالات في الزواج المختلف في الدين الذي حدث.

في هذه الدراسة، يجد بعض النتائج، من بين أمور أخرى . (١) المادة ٣٥ حرف(أ) قانون إدارة السكان تتعلق بالزواج المختلف في الدين القواعد المحددة التي تجاوز قواعد أكثر عمومية، بدلا من حذف الأحكام القديمة، ذلك أن القانون رقم ١ لسنة ١٩٧٤ بشأن الزواج لا يزال ساري المفعول في نظام التشريع الوطني في مجال الزواج. وتعتبر القواعد الصادرة عن الزواج المختلف في الدين كحل للتغلب على الفراغ القانوني مع منح لمرتكب الفاعل في الزواج المختلف في الدين للتحقق من صحة زواجه من خلال تقرير قضائي.(٢) أما بالنسبة لصحة الزواج بين الأديان لا يزال يعاد إلى القانون الديني، في حين أن العلاقات المدنية الناشئة عن الزواج، إذا تلقت الزواج الاعتراف القانوني، ثم يعتبر الكل شرعياً ويحميها القانون.

بناء على نتائج البحوث، يمكن أن نستنتج أن؛ مهارات و اختلافات الزواج المختلف في الدين في اندونيسيا حتى الآن نظراً لاستمرار حالة عدم اليقين القانوني الذي يحكم، من خلال إدخال تحسينات على التشريعات المتعلقة بالزواج المختلف في الدين تتحقق اليقين القانوني وإقامة العدل في المجتمع.



## ABSTRAK

**Muarif, Moh. Syamsul.** 2015. *Legalitas Perkawinan Beda Agama Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan*, Tesis, Program Studi Al-Ahwal Al-Syakhsiyyah Sekolah Pascasarjana Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, Pembimbing (1) Dr. Supriyadi, SH, MH, (2) Dr. Suwandi, MH.

Kata Kunci: Legalitas, perkawinan beda agama, undang-undang perkawinan, undang-undang administrasi kependudukan.

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh tidak diaturnya perkawinan beda agama secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, sehingga mengakibatkan adanya kekosongan hukum. Sebagai solusi untuk mengisi kekosongan hukum tersebut, pemerintah mengakomodir perkawinan beda agama melalui Undang-Undang No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Hal itu membuka kemungkinan pengakuan terhadap perkawinan beda agama secara hukum. Namun adanya aturan baru tentang perkawinan beda agama yang sama-sama memiliki kedudukan setingkat dalam perundang-undangan mengakibatkan terjadinya pertentangan norma.

Tujuan dari penelitian ini dilakukan adalah, *Pertama* menganalisis legalitas perkawinan beda agama menurut Undang-Undang No.1 Tahun 1974 dan Undang-Undang No.23 Tahun 2006. *Kedua* menjelaskan konsekuensi hukum yang ditimbulkan dari terjadinya perkawinan beda agama.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Hal ini bertujuan untuk mempelajari lebih jauh terkait dengan pengaturan perkawinan beda agama dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006, serta menganalisis beberapa kasus perkawinan beda agama yang telah terjadi.

Dalam penelitian ini didapatkan beberapa temuan, antara lain; (1) Pasal 35 huruf (a) Undang-Undang Administrasi Kependudukan terkait beda agama merupakan aturan khusus yang mengesampingkan peraturan yang lebih umum, bukan menghapus ketentuan yang lama, sehingga Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan masih berlaku dalam sistem peraturan nasional di bidang perkawinan. Dibuatnya aturan tentang perkawinan beda agama tersebut dianggap sebagai solusi untuk mengatasi kekosongan hukum dengan diberikannya hak bagi pelaku perkawinan beda agama untuk mencatatkan perkawinannya melalui penetapan pengadilan. (2) Adapun keabsahan perkawinan beda agama tetap dikembalikan kepada hukum agamanya masing-masing, sedangkan berkaitan dengan hubungan keperdataan yang timbul dari perkawinan, apabila perkawinan tersebut telah mendapat pengakuan secara hukum, maka semuanya dianggap sah dan dilindungi oleh hukum.

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwasanya; polemik dan kontroversi perkawinan beda agama di Indonesia hingga saat ini disebabkan masih adanya ketidakpastian hukum yang mengaturnya. Melalui penyempurnaan terhadap peraturan perundang-undangan terkait perkawinan beda agama, maka kepastian hukum dan terciptanya keadilan dalam masyarakat dapat terwujud.



## ABSTRACT

**Muarif, Moh. Syamsul.** 2015. *Legality of Interfaith Marriage in Law Number 1 of 1974 About Marriage and the Law Number 23 of 2006 about Population Administration*, Thesis on Al-Ahwal Al-Syakhsiyyah Programme at Postgraduate Faculty at Islamic State University of Maulana Malik Ibrahim Malang, Tutor (1) Dr. Supriyadi, SH, M.H, (2) Dr. Suwandi, M.H.

Keywords: Legality, Interfaith Marriage, marriage law, Population Administration law

This research is motivated by Law No. 1 of 1974 on Marriage does not explicitly regulate interfaith marriage, thus resulting in the existence of a legal vacuum. As a solution to fill the legal vacuum, government accommodate interfaith marriage through Law No. 23 of 2006 on Population Administration. It opens up the possibility of recognition of interfaith marriage legally. But the new rules on interfaith marriage that had the same level position in law resulted in a conflict of norms.

The purpose of this research is, First analyze the legality of interfaith marriage under the Law No. 1 of 1974 and Law No. 23 of 2006. The second describes the legal consequences arising from the interfaith marriage.

This research uses normative legal research , by using statute approach and case approach. It aims to learn more associated with setting up interfaith marriage in Law No. 1 of 1974 and Law No. 23 of 2006 , as well as analyzing some cases of interfaith marriage that has taken place.

In this research, there is some of the findings , among others; (1) Section 35 paragraph (a) of the Population Administration law related to the interfaith marriage are specific rules that override more general rules , instead of deleting the old provisions, so that Law No. 1 of 1974 about marriage is still valid in the system of national legislation in the field of marriage. Rules on interfaith marriage is considered as a solution to overcome the legal vacuum with the granting to the perpetrator interfaith marriage to validate his marriage through a court warrant. (2) The validity of interfaith marriage remains returned to their religious law, whereas civil relations arising from the marriage, if the marriage has received legal recognition , then everything is considered legitimate and protected by law.

Based on the research results , we can conclude that ; polemics and controversies interfaith marriage in Indonesia until now due to the persistence of the legal uncertainty that govern. Through improvements to the legislation related to interfaith marriage , then the legal certainty and the creation of justice in society can be realized.

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Konteks Penelitian**

Manusia adalah makhluk hidup termulia yang di karuniai akal pikiran dalam memandang proses perkawinan itu adalah sesuatu yang sakral dalam ajaran agama dan kepercayaan. Sedangkan hewan membutuhkan proses perkawinan itu sebagai alat berkembang biak dalam memperbanyak keturunan. Manusia juga makhluk sosial yang saling membutuhkan satu sama lain, saling berinteraksi hingga timbul rasa saling peduli, saling menyayangi, saling mencintai dan berkeinginan untuk hidup bahagia serta memperbanyak keturunan dengan melangsungkan perkawinan.

Perkawinan merupakan suatu hal yang religius di mana suatu hubungan antara dua insan manusia yaitu laki-laki dan perempuan yang telah dewasa memiliki hasrat untuk bersatu dan berjanji dalam ikatan yang suci sebagai suami isteri untuk membentuk keluarga yang bahagia serta memperbanyak keturunan.

Indonesia dikenal dengan beraneka ragam budaya adat istiadat yang sudah tertanam dari nenek moyang mereka sebelumnya serta agama dan kepercayaan yang berbeda-beda. Tentunya masing-masing memiliki aturan yang berbeda-beda pula. Sama halnya dengan perkawinan. Budaya perkawinan dan aturan yang berlaku di Indonesia yang mana masyarakatnya begitu heterogen dalam segala aspeknya, tentu saja tidak terlepas dari pengaruh adat-istiadat dan agama yang berkembang di Indonesia. Seperti

pengaruh agama Hindu, Budha, Kristen Protestan, Katolik dan Islam, bahkan dipengaruhi budaya perkawinan Barat. Keseluruhan faktor tersebut membuat begitu beragamnya hukum perkawinan di Indonesia. Diantara beberapa faktor tersebut, faktor agama adalah faktor yang paling dominan mempengaruhi hukum perkawinan yang ada di Indonesia. Keseluruhan agama tersebut masing-masing memiliki tata cara dan aturan perkawinan sendiri-sendiri. Hukum perkawinan yang berlaku bagi tiap-tiap agama tersebut satu sama lain ada perbedaan, akan tetapi tidak saling bertentangan.<sup>1</sup>

Keheterogenan Indonesia menyebabkan adanya beberapa hukum yang mengatur tentang perkawinan. Hukum yang mengatur perkawinan tersebut satu sama lain tidak sama. Sehingga apabila terjadi perkawinan yang berbeda agama, suku ataupun adat, maka akan menimbulkan akibat yang rumit. Dalam hal yang demikian ini tetap ada kepastian hukum akan tetapi berlakunya hukum tersebut hanya untuk golongan tertentu, sedangkan golongan yang lainnya mengatur hukumnya sendiri.

Sebelum diberlakukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan, ketentuan yang mengatur perkawinan di Indonesia belum ada keseragaman, sehingga perkawinan pada waktu itu dilaksanakan berdasarkan hukum dan golongannya masing-masing. Karena itu, perkawinan antara orang yang berlainan agama merupakan perkawinan antara sistem hukum. Seperti yang terjadi perkawinan seorang laki-laki Tionghoa dengan wanita Indonesia asli, yang oleh khatib dinikahkan dengan prosedur perkawinan dan hukum

---

<sup>1</sup>Sudarsono, *Hukum Perkawinan Nasional* (Jakarta: Rineka Cipta, 2005), hlm. 6.

Islam. Padahal menurut hukum positif, bahwa perkawinan harus dilakukan menurut hukum pihak mempelai laki-laki. Secara yuridis anak yang dilahirkan tersebut tetap anak yang tidak sah dan untuk dapat menjadi ahli waris anak tersebut harus mendapat pengakuan yang sah dari orang tuanya.<sup>2</sup>

Kondisi hukum yang seperti itu telah berakhir dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Undang-Undang tersebut merupakan perwujudan dari unifikasi hukum-hukum perkawinan yang ada di Indonesia. Lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan secara relatif telah dapat menjawab kebutuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur perkawinan secara seragam dan untuk semua golongan masyarakat di Indonesia. Namun demikian, tidak berarti bahwa Undang-Undang ini telah mengatur semua aspek yang terkait dengan perkawinan.<sup>3</sup> Salah satu hal yang tidak diatur secara tegas dalam Undang-Undang ini adalah masalah perkawinan beda agama. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tidak mengatur perkawinan yang dilakukan pasangan beda agama. Akan tetapi Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 mengatakan bahwa perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya itu.

Dari pasal 2 ayat (1) tersebut dapat ditafsirkan bahwa suatu perkawinan hanya diakui oleh Negara sepanjang perkawinan tersebut diperbolehkan dan dilakukan menurut agama dan kepercayaannya masing-masing. Begitu pula dengan perkawinan beda agama, sepanjang perkawinan beda agama tersebut

---

<sup>2</sup>Sution Usman, *Kawin Lari dan Kawin Antar Agama*, (Yogyakarta: Liberty, 1989), hlm. 112.

<sup>3</sup>Rusli & T. Tama, *Perkawinan Antar Agama dan Masalahnya*, (Bandung: Pioner Jaya, 1986), hlm. 11.

diakui dan dilaksanakan dengan sah menurut hukum agama yang bersangkutan adalah sah menurut Negara. Apabila menurut agama masing-masing tidak diperbolehkan dan tidak diakui keabsahannya, maka tidak sah pula menurut Negara. Maka sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, sahnya perkawinan menurut hukum agama di Indonesia bersifat menentukan. Dengan demikian tidak ada lagi perkawinan diluar hukum agama masing-masing.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan tidak dengan tegas memuat ketentuan yang menyebutkan bahwa perbedaan agama antara calon suami isteri adalah dilarang atau merupakan halangan perkawinan. Sejalan dengan itu dari Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menyatakan bahwa “setiap warga Negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”. Di sini berarti setiap warga Negara, memiliki hak yang sama kedudukannya dalam hukum sekalipun agamanya berbeda. Hal ini kemudian dapat dijelaskan bahwa Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan tidak mengatur tentang perkawinan yang calon suami atau calon isterinya memeluk agama yang berbeda

Untuk menyasati pelaksanaan perkawinan beda agama biasanya pasangan beda agama melakukan dengan dua cara, yaitu:

1. Menyasati celah hukum, yaitu dapat dilakukan dengan cara salah satu pihak dapat melakukan perpindahan agama secara sementara, artinya

setelah perkawinan berlangsung masing-masing pihak kembali memeluk agamanya masing-masing, atau dengan cara melangsungkan perkawinannya di luar negeri. Karena sesungguhnya yang terjadi adalah hanya menyasati secara hukum ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, sebagai upaya menghindari hukum yang seharusnya berlaku kepada mereka.

2. Melalui penetapan pengadilan. Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 1400 K/Pdt/1986 Kantor Catatan Sipil diperkenankan untuk melangsungkan perkawinan beda agama. Kasus ini bermula dari perkawinan yang hendak dicatatkan oleh Ani Vonny Gani P (perempuan/Islam) dengan Petrus Hendrik Nelwan (laki-laki/Kristen) yang ditolak oleh Kantor Catatan Sipil, kemudian keduanya mengajukan permohonannya pada Pengadilan.<sup>4</sup> Kemudian pada tanggal 19 Pebruari 2010 Pengadilan Negeri Kota Malang juga mengeluarkan penetapan permohonan untuk melangsungkan perkawinan beda agama di hadapan Kantor Catatan Sipil Malang dalam penetapan No.04/Pdt.P/2010/PN.Mlg. kepada kedua pemohon yang beragama Islam dan Kristen.<sup>5</sup>

Untuk dapat diakui oleh Negara suatu perkawinan harus didaftarkan atau dicatatkan. Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebagaimana amanah dari Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974. Bagi mereka yang beragama Islam perkawinan dicatat di Kantor

---

<sup>4</sup>S.U.Jarwo Yunu, *Aspek Perkawinan Beda Agama di Indonesia*, (Jakarta: CV. Insani, 2005), hlm. 11.

<sup>5</sup>Nur Afida, *Dasar dan Pertimbangan Hakim dalam Mengabulkan Permohonan Pelaksanaan Perkawinan Beda Agama*, Skripsi tidak diterbitkan, (Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2013), hlm. 2-3.



Urusan Agama (KUA), sedangkan bagi mereka yang beragama non-Islam perkawinan dicatatkan melalui Kantor Catatan Sipil. Untuk dapat dicatatkan, suatu perkawinan harus sah menurut hukum agama dan kepercayaannya. Artinya baik KUA maupun Kantor Catatan Sipil tidak dapat mencatatkan suatu perkawinan jika perkawinan tersebut tidak dilakukan menurut hukum agama dan kepercayaannya masing-masing. Pencatatan perkawinan sangat penting dilakukan karena dengan pencatatan ini pasangan suami istri mempunyai bukti yang sah bahwa hukum Negara secara sah mengakui perkawinan dan segala akibat yang timbul dari perkawinan tersebut.

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, kini Kantor Catatan Sipil memiliki kewenangan untuk mencatat perkawinan beda agama yang telah mendapatkan penetapan dari pengadilan. Jadi dengan adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan ini memungkinkan pasangan beda agama dicatatkan perkawinannya asalkan melalui penetapan pengadilan. Pada pasal 35 huruf a Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan menyatakan:

“Pencatatan perkawinan sebagaimana dimaksud dalam pasal 34 berlaku pula bagi Perkawinan yang ditetapkan oleh pengadilan”.<sup>6</sup>

Dalam Penjelasan pasal 35 huruf a ini disebutkan bahwa:

“Yang dimaksud dengan “perkawinan yang ditetapkan oleh pengadilan” adalah perkawinan yang dilakukan antar umat yang berbeda agama”.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup>Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (Adminduk), Pasal 35 Huruf (a).

<sup>7</sup>*Ibid.*, Penjelasan Pasal 35 Huruf (a).

Sekarang pasangan yang hendak melangsungkan perkawinan beda agama dapat mencatatkan perkawinannya di Kantor Catatan sipil dengan terlebih dahulu mengajukan permohonan penetapan ke Pengadilan Negeri. Dan berdasarkan Yurisprudensi Putusan Mahkamah Agung Nomor 1400 K/Pdt/1986 Kantor Catatan Sipil diperkenankan untuk melangsungkan perkawinan beda agama. Selain itu Pengadilan Negeri Malang juga pernah memberikan penetapan pelaksanaan perkawinan beda agama pada kedua pemohon calon pasangan suami isteri yang beragama Islam dan Kristen dalam perkara No.04/Pdt.P/2010/Pn.Mlg. Hal itu berarti setiap calon pasangan suami istri beda agama yang akan melangsungkan pernikahannya bisa mengajukan permohonan penetapan pernikahannya pada Pengadilan Negeri dan oleh Pengadilan Negeri akan diberikan putusan berupa pemberian izin untuk mencatatkan pernikahannya pada Kantor Catatan Sipil.

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 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. Dari kenyataan yang terjadi di dalam masyarakat terhadap



perkawinan beda agama, menurut aturan perundang - undangan itu sebenarnya tidak dikehendaki.<sup>8</sup>

Hal ini sering menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda (multi-tafsir) di beberapa kalangan masyarakat. Sebagian ada yang berpendapat tidak sah karena tidak memenuhi ketentuan yang berdasarkan agama maupun berdasarkan Undang-undang. Sementara di sisi lain ada yang berpendapat sah sepanjang dilakukan berdasarkan agama/keyakinan salah satu pihak. Untuk golongan yang kedua ini, mereka akan menganggap sah perkawinan dua orang mempelai yang berbeda agama yang dilakukan dengan cara penundukan sementara pada salah satu hukum agama. Misal, seorang Katholik dinikahkan secara Islam oleh penghulu pribadi lalu suami atau isteri dapat kembali lagi kepada agamanya semula. Atau juga dengan cara perkawinan dilakukan menurut masing-masing agama, yang mana perkawinan menurut masing-masing agama ini merupakan interpretasi lain dari Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Pasangan melakukan perkawinan dengan dua cara, pagi menikah sesuai agama laki-laki, siangnya menikah sesuai dengan agama perempuan. Dari cara ini yang akan menyulitkan adalah untuk menentukan perkawinan mana yang sah dan yang akan didaftarkan pada negara. Hal ini sangat berkaitan erat dengan masalah pengakuan Negara atas perkawinannya yang akan berakibat pada hukum yang berlaku setelah perkawinan.

---

<sup>8</sup>Blog Gudang ilmu hukum, *Perkawinan beda agama di Indonesia*, di akses tanggal 14 Desember 2014.

Selain permasalahan yang berhubungan dengan pengakuan Negara atau pengakuan dari kepercayaan/agama atas perkawinan, pasangan yang melaksanakan perkawinan tersebut seringkali menghadapi masalah-masalah lain di kemudian hari terutama untuk perkawinan beda agama. Misalnya saja, pengakuan Negara atas anak yang dilahirkan, masalah perceraian, pembagian harta ataupun masalah warisan.

Melihat latarbelakang di atas, kiranya diperlukan penelitian yuridis normatif terkait keabsahan perkawinan dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Oleh karena itu judul penelitian ini adalah **“Legalitas Perkawinan Beda Agama dalam Undang-Undang No.1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan”**.

## **B. Fokus Penelitian**

Dari konteks penelitian diatas, maka fokus penelitian penulis seperti berikut ini:

1. Bagaimana legalitas perkawinan beda agama dalam Undang-Undang No.1 tahun 1974 tentang perkawinan dan Undang-Undang No.23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan?
2. Apa konsekuensi hukumnya jika perkawinan beda agama dicatatkan?

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk menganalisa legalitas perkawinan beda agama menurut Undang-Undang No.1 Tahun 1974 dan Undang-Undang No.23 Tahun 2006.
2. Untuk menjelaskan konsekuensi hukum yang ditimbulkan dari adanya pencatatan perkawinan beda agama.

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis dan praktis:

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi kajian keilmuan dalam bidang peraturan perundang-undangan di Indonesia serta dalam bidang hukum keluarga (*al Ahwal al Syakhshiyah*), khususnya yang berkaitan dengan hukum perkawinan beda agama.
2. Secara praktis, diharapkan penelitian ini kelak manfaatnya dapat dipergunakan sebagai bahan pertimbangan untuk diterapkan dalam pengambilan kebijakan dan pelaksanaan hukum perkawinan, terutama dalam hal pengaturan perkawinan beda agama di Indonesia.

### **E. Originalitas Penelitian**

Secara khusus, penelitian yang membahas mengenai legalitas perkawinan beda agama dalam Undang-Undang No.1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Undang-Undang No.23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan belum pernah dilakukan, meskipun sudah banyak penelitian mengenai perkawinan beda agama, akan tetapi di bawah ini ada beberapa penelitian

mengenai pelaksanaan perkawinan beda agama yang berkaitan dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis, diantaranya adalah sebagaimana berikut:

1. Tesis karya Maris Yolanda Soemarno dengan judul “Analisis atas Keabsahan Perkawinan Beda Agama yang Dilangsungkan di Luar Negeri”<sup>9</sup>. Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif yang fokus penelitiannya adalah membahas mengenai pelaksanaan dan pencatatan perkawinan beda agama yang dilangsungkan di luar negeri serta akibat hukumnya. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa salah satu cara yang dilakukan oleh pasangan beda agama adalah melangsungkan perkawinan di luar negeri. Pernikahan semacam ini diakui keabsahannya dan harus dicatatkan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil untuk mencatatkan administrasi peristiwa hukum yang dilakukannya. Perkawinan yang tidak dicatatkan berakibat perkawinan tidak sah, sehingga anak yang dilahirkan dari perkawinan tersebut hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan tidak berhak atas harta warisan.
2. Tesis karya Nana Fitriana dengan judul “Masalah Pencatatan Perkawinan Beda Agama Menurut Pasal 35 Huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan (Suatu Analisa Kasus Nomor

---

<sup>9</sup>Maris Yolanda Soemarno, *Analisis atas Keabsahan Perkawinan Beda Agama yang Dilangsungkan di Luar Negeri*, Tesis tidak diterbitkan, (Medan: Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 2009).

527/Pdt/P/2009/PN.Bgr. Dan Nomor 111/Pdt.P/2007/PN.Bgr)”<sup>10</sup>

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis-normatif yang fokus kajiannya adalah membahas masalah pertimbangan hukum hakim Pengadilan Negeri Bogor dalam menolak dan menerima permohonan pencatatan perkawinan beda agama. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa penetapan hakim yang menolak permohonan pencatatan perkawinan beda agama dalam kasus No. 527/P/Pdt/2009/PN.Bgr., karena hakim tetap mendasarkan pada UU Nomor 1 Tahun 1974 dan PP Nomor 9 Tahun 1975, sehingga ketentuan pasal 35 huruf a UU Nomor 23 tahun 2006 yang memungkinkan pencatatan perkawinan beda agama tidak mempengaruhi majelis hakim untuk mengabulkan permohonan para pemohon dalam kasus ini. Sedangkan dalam kasus No. 111/Pdt/P/2007/PN.Bgr., hakim telah menjadikan ketentuan pasal 35 huruf a sebagai acuan dikabulkannya permohonan pencatatan perkawinan beda agama.

3. Skripsi karya Youhastha Alva Tryas Mahardika dengan judul “Pencatatan Perkawinan Beda Agama (Studi pandangan Kepala Kantor Urusan Agama Se Kota Yogyakarta Terhadap Pasal 35 Huruf (a) Undang-Undang No.23 Tahun 2006)”<sup>11</sup>. Penelitian ini merupakan penelitian lapangan (*field*

---

<sup>10</sup>Nana Fitriana, *Masalah Pencatatan Perkawinan Beda Agama Menurut Pasal 35 Huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan (Suatu Analisa Kasus Nomor 527/Pdt/P/2009/PN.Bgr. Dan Nomor 111/Pdt.P/2007/PN.Bgr)*, Tesis tidak diterbitkan, (Depok: Fakultas Hukum Program Magister Kenotariatan Universitas Indonesia, 2012).

<sup>11</sup>Skripsi Youhastha Alva Tryas Mahardika, *Pencatatan Perkawinan Beda Agama (Studi pandangan Kepala Kantor Urusan Agama Se Kota Yogyakarta Terhadap Pasal 35 Huruf (a) Undang-Undang No.23 Tahun 2006)*, Skripsi tidak diterbitkan, (Yogyakarta: Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, 2010).

*research*) yang fokus kajiannya adalah menitikberatkan pada pandangan Kepala KUA se Kota Yogyakarta terhadap pasal 35 huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang pencatatan perkawinan beda agama. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa pandangan Kepala KUA se Kota Yogyakarta merasa keberatan dan merasa diresahkan dengan adanya pasal 35 huruf a UU Nomor 23 Tahun 2006 ini, karena ketentuan dalam pasal tersebut dianggap berbenturan dengan UU Nomor 1 Tahun 1974 dan KHI, sehingga perlu untuk diadakan revisi atau peninjauan ulang terhadap pasal tersebut.

4. Skripsi karya Nur Afida dengan judul “Dasar dan Pertimbangan Hakim dalam Mengabulkan Permohonan Pelaksanaan Perkawinan Beda Agama (Studi Dalam Perspektif Perkara No.04/Pdt.P/2010/Pn.Mlg.)”<sup>12</sup>. Penelitian ini merupakan jenis penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Fokus kajian dari penelitian adalah membahas mengenai dasar pertimbangan hakim Pengadilan Negeri Kota Malang dalam mengabulkan permohonan pelaksanaan perkawinan beda agama serta bagaimana tinjauan hukum positif Pasal 2 ayat 1 UU Nomor 1 Tahun 1974 terhadap pertimbangan hakim dalam mengabulkan permohonan tersebut. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa dasar penetapan hakim Pengadilan Negeri Kota Malang dalam mengabulkan permohonan beda agama adalah Yurisprudensi Mahkamah Agung pada

---

<sup>12</sup>Skripsi Nur Afida, *Dasar dan Pertimbangan Hakim dalam Mengabulkan Permohonan Pelaksanaan Perkawinan Beda Agama (Studi Dalam Perspektif Perkara No.04/Pdt.P/2010/Pn.Mlg.)*, Skripsi tidak diterbitkan, (Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2013).

tanggal 20 Januari 1989 Nomor: 1400/K/Pdt/1986 yang mengabulkan permohonan pelaksanaan perkawinan beda agama serta dalam rangka untuk mengisi kekosongan hukum karena dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan tidak secara tegas mengatur tentang perkawinan beda agama.

Ketiga penelitian tersebut di atas menunjukkan tidak adanya pembahasan mengenai pengaturan perkawinan beda agama secara bersamaan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006, melalui pendekatan yuridis-normatif dengan menggunakan metode pengumpulan data penelitian kepustakaan (*library research*). Pada posisi ini peneliti mencoba mengkaji secara yuridis mengenai legalitas perkawinan beda agama dalam kedua Undang-Undang tersebut, serta mengkaji lebih jauh mengapa kedua Undang-Undang tersebut terkesan bertentangan di dalam mengatur perkawinan beda agama di Indonesia. Jadi penelitian yang akan dilakukan penulis ini belum pernah dikaji dalam penelitian-penelitian terdahulu.



Tabel Perbedaan Penelitian dengan Penelitian sebelumnya

No	Nama Peneliti, Judul dan Tahun Penelitian	Persamaan	Perbedaan
1	Maris Yolanda Soemarno, Analisis atas Keabsahan Perkawinan Beda Agama yang Dilaksanakan di Luar Negeri, 2009	1. Penelitian-yuridis normatif 2. Membahas pernikahan beda agama	1. Metode pengumpulan data menggunakan penelitian lapangan ( <i>field research</i> ) dan penelitian kepustakaan ( <i>library research</i> ) 2. Fokus penelitian pada pembahasan perkawinan beda agama yang dilakukan di luar negeri serta pencatatannya.
2	Nana Fitriana, Masalah Pencatatan Perkawinan Beda Agama Menurut Pasal 35 Huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan (Suatu Analisa Kasus Nomor 527/Pdt/P/2009/PN.Bgr, 2012.	1. Penelitian yuridis-normatif 2. Membahas pencatatan perkawinan beda agama menurut UU No. 23 Tahun 2006	1. Fokus penelitian pada pertimbangan Hakim dalam mengabulkan dan menolak permohonan penetapan pencatatan perkawinan beda agama.
3	Youhastha Alva Tryas Mahardika, Pencatatan Perkawinan Beda Agama (Studi pandangan Kepala Kantor Urusan Agama Se Kota Yogyakarta Terhadap Pasal 35 Huruf (a) Undang-Undang No.23 Tahun 2006), 2010.	1. Pembahasan mengenai pencatatan perkawinan beda agama menurut UU No. 23 Tahun 2006	1. Penelitian lapangan ( <i>field research</i> ) 2. Fokus penelitian pada pandangan Kepala KUA se-Kota Yogyakarta terhadap Pasal 35 huruf (a) UU No. 23 Tahun 2006.
4	Nur Afida, Dasar dan Pertimbangan Hakim dalam Mengabulkan Permohonan Pelaksanaan Perkawinan Beda Agama (Studi Dalam Perspektif Perkara No.04/Pdt.P/2010/Pn.Mlg.), 2013.	1. Penelitian yuridis-normatif 2. Pembahasan mengenai perkawinan beda agama melalui penetapan pengadilan	1. Fokus penelitian adalah pertimbangan Hakim dalam mengabulkan permohonan pelaksanaan perkawinan beda agama.



## **F. Definisi Operasional**

Untuk mempermudah pemahaman mengenai judul penelitian ini, diperlukan definisi operasional sebagai berikut:

1. **Legalitas** : Sebuah aturan hukum yang tertulis dalam bentuk undang-undang yang akan mengatur suatu perbuatan/tindakan hukum. Sehingga suatu perbuatan/tindakan yang sesuai dengan aturan hukum tersebut akan dianggap sah menurut hukum, sebaliknya suatu perbuatan/tindakan yang tidak sesuai dengan aturan hukum tersebut akan dianggap tidak sah menurut hukum atau disebut melanggar hukum.

Dalam hal ini yang dimaksud oleh penulis mengenai legalitas dalam penelitian ini adalah keabsahan perkawinan beda agama ditinjau dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengannya.

2. **Perkawinan Beda Agama** : Perkawinan yang dilakukan oleh orang-orang yang memeluk agama dan kepercayaan yang berbeda satu dengan yang lainnya. Maka yang dimaksud perkawinan beda agama dalam penelitian ini adalah perkawinan antara dua orang (warga Negara Indonesia) yang berbeda agama dan masing-masing tetap mempertahankan agama yang dianutnya.
3. **Undang-Undang No.1 Tahun 1974** : Undang Undang yang mengatur tentang perkawinan secara nasional, yang berlaku bagi semua golongan dalam masyarakat Indonesia. Undang-undang perkawinan ini adalah suatu unifikasi hukum dalam hukum perkawinan yang mulai berlaku pada

tanggal 1 Oktober 1975 dengan Peraturan Pelaksananya PP No. 9 Tahun 1975 tentang pelaksanaan UU No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan.

Dalam hal ini yang dimaksud dengan Undang-Undang No.1 Tahun 1974 adalah sebuah peraturan perundang-undangan tentang perkawinan di Indonesia yang digunakan untuk menganalisis secara yuridis perkawinan beda agama dalam penelitian ini.

4. Undang-Undang No.23 Tahun 2006 : Undang-Undang No.23 Tahun 2006 adalah undang-undang yang mengatur tentang Administrasi Kependudukan. Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan Data Kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.

Dalam hal ini yang dimaksud dengan Undang-Undang No.23 Tahun 2006 adalah sebuah peraturan perundang-undangan tentang Administrasi Kependudukan yang digunakan untuk menganalisis secara yuridis perkawinan beda agama dalam penelitian ini, karena disebutkan di dalam salah satu pasalnya (Pasal 35 huruf a) tentang aturan mengenai pencatatan perkawinan yang dilakukan antar-umat yang berbeda agama yang ditetapkan oleh pengadilan.

Dari pemaparan definisi operasional di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan judul dari penelitian ini adalah keabsahan perkawinan yang dilakukan oleh dua orang warga Negara Indonesia yang

berbeda agamanya dan masing-masing masih tetap mempertahankan agama yang dianutnya, ditinjau dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 sebagai undang-undang yang mengatur perkawinan di Indonesia secara nasional dan Undang-Undang nomor 23 tahun 2006 yang meskipun mengatur tentang administrasi kependudukan, tetapi di dalam salah satu pasalnya disebutkan tentang pencatatan perkawinan beda agama yang ditetapkan oleh Pengadilan.

#### **G. Sistematika Pembahasan**

Agar memenuhi syarat sebagai karya tulis ilmiah serta untuk mempermudah pemahaman dan pembahasan masalah yang menjadi landasan dalam penyusunan tesis ini, maka diperlukan suatu sistematika sesuai dengan tata urutan pembahasan dari permasalahan yang muncul agar pembahasan menjadi terarah sehingga apa yang menjadi tujuan pembahasan dapat dijabarkan dengan jelas. Semuanya akan dijabarkan menjadi lima bab, yang mana setiap bab terdiri dari beberapa sub-bab bahasan dengan kerangka tulisan sebagai berikut:

Bab pertama pada tesis ini didahului dengan pendahuluan yang melatarbelakangi masalah tersebut diangkat. Bab pertama ini terdiri dari beberapa sub diantaranya; konteks penelitian yang mendasari munculnya penelitian ini, fokus penelitian yang bertujuan untuk membatasi permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini, tujuan dan manfaat penelitian ini, penelitian-penelitian terdahulu dengan tema bahasan yang sama penulis jelaskan pada bagian originalitas penelitian, definisi operasional penulis cantumkan pada bab ini untuk menjelaskan istilah dalam penelitian ini. Bab

pertama ini merupakan gambaran secara global mengenai materi kajian. Hal ini sangat penting terkait visi, arah dan penelitian.

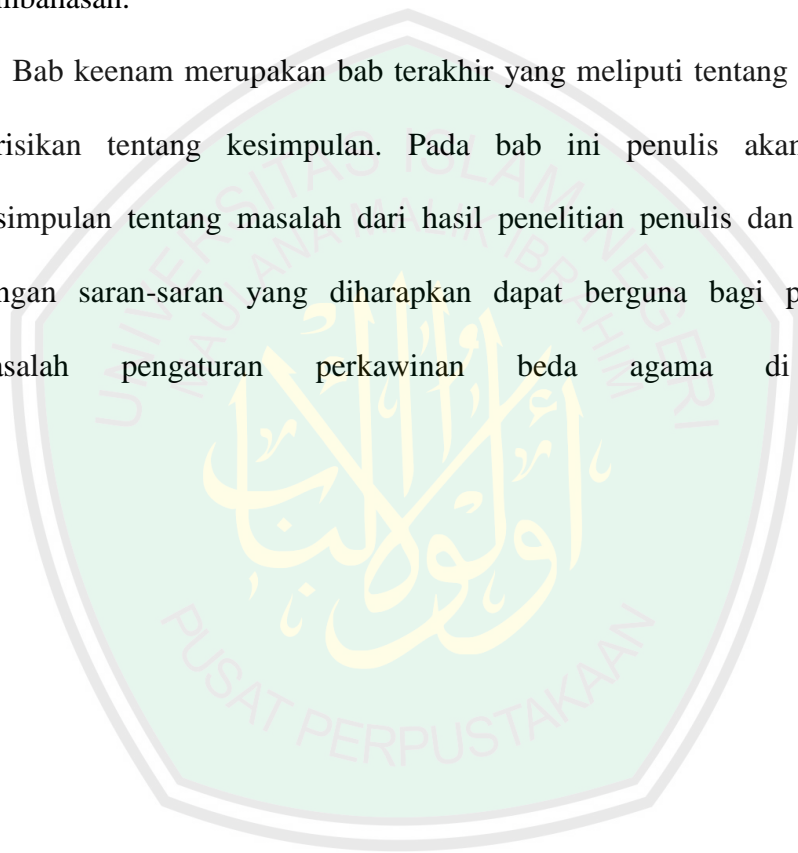
Bab kedua berisi tentang pembahasan teori yang digunakan sebagai dasar dan pisau analisis untuk mengkaji atau menganalisis masalah penelitian. Pada penelitian ini, peneliti akan menggunakan teori yang relevan dengan masalah yang dikaji yaitu teori Negara hukum sebagai *grand theory*, kemudian diikuti dengan teori Kepastian Hukum sebagai implementasi dari Negara hukum, diikuti dengan teori keberlakuan peraturan perundang-undangan, karena dalam penelitian ini membahas tentang peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perkawinan beda agama. Yang terakhir adalah teori yang berkaitan dengan hukum Islam, yaitu kaidah *تَصَرُّفُ الْأِمَامِ عَلَى الرَّاعِيَةِ مَنُوطٌ بِالْمَصْلَحَةِ*, teori ini digunakan untuk membahas terkait dengan kebijakan pemerintah dalam membuat peraturan.

Bab ketiga pada dasarnya bab ini mengungkapkan sejumlah cara yang memuat uraian tentang metode dan langkah-langkah penelitian secara operasional yang menyangkut pendekatan dan jenis penelitian, sumber data penelitian, teknik pengumpulan data dan teknik analisis data.

Bab keempat penyusun memaparkan tentang Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, pasal-pasal yang berhubungan dengan perkawinan beda agama, syarat sahnya, beserta akibat hukum yang ditimbulkan.

Bab kelima untuk pembahasan yang lebih komprehensif, penyusun menganalisis legalitas/keabsahan dan akibat hukum perkawinan beda agama melalui pasal-pasal yang berkaitan dengan perkawinan beda agama yang terdapat pada Undang-Undang Perkawinan dan Undang-Undang Administrasi Kependudukan menggunakan pisau analisis teori-teori yang relevan dengan pembahasan.

Bab keenam merupakan bab terakhir yang meliputi tentang penutup yang berisikan tentang kesimpulan. Pada bab ini penulis akan mengambil kesimpulan tentang masalah dari hasil penelitian penulis dan juga disertai dengan saran-saran yang diharapkan dapat berguna bagi perkembangan masalah pengaturan perkawinan beda agama di Indonesia.





## BAB II

### KAJIAN TEORI

#### A. Negara Hukum

Penelitian ini memilih Teori Negara Hukum sebagai Grand Theory karena pertimbangan negara Indonesia merupakan negara hukum (*rechtsstaat*) sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 amandemen ketiga juga karena teori negara hukum mengkedepankan kepastian hukum (*rechts zekerheids*) dan perlindungan terhadap hak asasi manusia (*human rights*).

Pada dasarnya konsep negara hukum merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari doktrin *Rule Of law* dimana dari beberapa doktrin dapat disimpulkan bahwa semua tindakan (termasuk) Pemerintah harus berdasarkan atas hukum dan adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia antara lain Asas Praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*) dan Asas Legalitas (*principle of legality*).

Negara berdasarkan atas hukum pada hakekatnya adalah suatu “Negara Hukum”. Akan tetapi ada beberapa pengertian terkait dengan negara hukum.

Negara hukum adalah negara berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya. Maksudnya adalah segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa, semata-mata berdasarkan hukum atau

dengan kata lain diatur oleh hukum. Hal yang demikian akan mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup warganya.<sup>1</sup>

Pengertian lain negara hukum secara umum ialah bahwasanya kekuasaan negara dibatasi oleh hukum dalam arti bahwa segala sikap, tingkah laku dan perbuatan baik dilakukan oleh para penguasa atau aparatur negara maupun dilakukan oleh para warga negara harus berdasarkan atas hukum.<sup>2</sup>

Menurut Prof. Dr. Wirjono Projadikoro, SH. bahwa penggabungan kata-kata “negara dan hukum”, yaitu istilah “negara hukum”, yang berarti suatu negara yang di dalam wilayahnya:

1. Semua alat-alat perlengkapan dari negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakan-tindakannya baik terhadap para warga negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku, dan;
2. Semua orang dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.<sup>3</sup>

Prof. Dr. R. Supomo dalam bukunya Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, sebagaimana dikutip oleh Prof. A. Mukthie Fadjar, mengartikan istilah negara hukum sebagai berikut:

---

<sup>1</sup>Didi Nazmi Yunas, *Konsepsi Negara Hukum* (Padang: Angkasa Raya Padang, 1992), hlm. 20.

<sup>2</sup>Abdul Azis Hakim, *Negara HUKUM dan Demokrasi di Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 8.

<sup>3</sup>Didi Nazmi Yunas, *Konsep Negara Hukum*, hlm. 18-19.



“Bahwa Republik Indonesia dibentuk sebagai negara hukum, artinya negara akan tunduk pada hukum, peraturan-peraturan hukum berlaku pula bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan negara”.

Negara hukum menjamin adanya tertib hukum dalam masyarakat yang artinya memberi perlindungan hukum pada masyarakat, antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik”.<sup>4</sup>

Berdasarkan pengertian dan dari peristilahan tersebut maka jelaslah bahwa istilah “negara dan hukum” yang digabungkan menjadi satu istilah, dengan suatu pengertian yang mengandung makna tersendiri dan baku, yaitu suatu sistem kenegaraan yang diatur berdasarkan hukum yang berlaku yang berkeadilan yang tersusun dalam suatu konstitusi, di mana semua orang dalam negara tersebut, baik yang diperintah maupun yang memerintah, harus tunduk pada hukum yang sama, sehingga setiap orang yang sama diperlakukan sama dan setiap orang berbeda diperlakukan berbeda pula dengan dasar pembedaan yang rasional, tanpa memandang perbedaan warna kulit, ras, gender, agama daerah dan kepercayaan, dan kewenangan pemerintah dibatasi berdasarkan suatu prinsip distribusi kekuasaan, sehingga pemerintah tidak bertindak sewenang-wenang dan tidak melanggar hak-hak rakyat, karenanya kepada rakyat diberikan peran sesuai kemampuan dan peranannya secara demokratis.

Dalam perspektif Islam, negara hukum, konstitusi, hak asasi dan demokrasi lahir secara bersamaan dan merupakan implementasi dari perintah Allah Swt., seperti tercermin dalam sebuah negara Madinah. Dalam Islam, diantaranya terdapat perintah untuk taat kepada Allah Swt., taat kepada Rasul Saw., dan taat

---

<sup>4</sup>A. Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum* (Malang: Bayumedia Publishing, 2005), hlm. 7.

kepada *ulil amri*. Ada keharusan menjatuhkan pidana kepada pelaku tindak pidana, seperti pembunuhan (QS. *Al-Baqarah* [2]: 178); perampokan (QS. *Al-Ma'idah* [5]: 33); pencurian (QS. *Al-Ma'idah* [5]: 38-39); perzinahan (QS. *An-Nur* [24]: 2 dan *an-Nisa'* [4]: 25); menuduh berzina (QS. *An-Nur*: 4).<sup>5</sup>

Untuk mewujudkan penegakan hukum sesuai ayat-ayat di atas, maka mutlak diperlukan suatu kekuasaan. Di sinilah, antara lain, pentingnya negara sebagai sebuah organisasi kekuasaan (*machts organisatie*) bagi terwujudnya ketertiban, keamanan, dan kesejahteraan. Sebagai negara hukum, negara baik yang memerintah maupun yang diperintah harus taat pada hukum, sesuai dengan karakteristik, sumber, dan tata urutan hukumnya masing-masing.<sup>6</sup>

Konsep negara hukum merupakan produk dari sejarah, sebab rumusan atau pengertian negara hukum itu terus berkembang mengikuti sejarah perkembangan umat manusia. Karena itu dalam rangka memahami secara tepat dan benar konsep negara hukum, perlu terlebih dahulu diketahui gambaran sejarah perkembangan pemikiran politik dan hukum, yang mendorong lahir dan berkembangnya konsepsi negara hukum.

Pemikiran tentang Negara Hukum merupakan gagasan modern yang multi-perspektif dan selalu aktual. Ditinjau dari perspektif historis perkembangan pemikiran filsafat hukum dan kenegaraan gagasan mengenai Negara Hukum sudah berkembang semenjak 1800 Sebelum Masehi.

<sup>5</sup>Abdoerraoe, *al-Qur'an dan Ilmu Hukum*, (Jakarta: Gramedia Bulan Bintang, 1970), hlm. 137.

<sup>6</sup>Muhammad Alim, *Asas-Asas Negara Hukum Modern Dalam Islam Kajian Komprehensif dan ketatanegaraan* (Yogyakarta: LKiS, 2010), hlm. 92.

Akar terjauh mengenai perkembangan awal pemikiran negara hukum adalah pada masa Yunani kuno. Menurut Jimly Asshiddiqie gagasan bahwa kedaulatan rakyat tumbuh dan berkembang dari tradisi Romawi, sedangkan tradisi Yunani kuno menjadi sumber dari gagasan kedaulatan hukum.<sup>7</sup> Demikian halnya bahwa kedaulatan rakyat adalah asasnya demokrasi dan demokrasi adalah tumpuannya negara hukum dimana tiap negara hukum mempunyai landasan tertib hukum dan menjadi dasar keabsahan bertindak<sup>8</sup>. Setiap negara bersandar pada keyakinan bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hukum yang adil dan baik.

Gagasan negara hukum tersebut masih bersifat samar-samar dan tenggelam dalam waktu yang panjang, kemudian kembali muncul secara eksplisit pada abad ke-19, yaitu dengan munculnya konsep *rechtsstaat* dari Freidrich Julius Stahl, yang diilhami pemikiran Immanuel Kant. Menurut Stahl<sup>9</sup>, unsur-unsur negara hukum (*rechtsstaat*) adalah:

1. Perlindungan dan pengakuan terhadap hak asasi manusia
2. Negara yang didasarkan pada teori *trias potitica* ;
3. Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*wetmatig bestuur*) ; dan

---

<sup>7</sup>Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 1994), hlm. 11.

<sup>8</sup>Muin Fahmal, *Peran Asas-Asas Umum pemerintahan yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih* (Yogyakarta: Total Media 2008), hlm. 4.

<sup>9</sup>Aristoteles, *Politik (diterjemahkan dari buku politics*, New York: Oxford University, 1995), (Yogyakarta: Benteng Budaya, 2004), hlm. 161.

4. Adanya peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechmatige overheiddaad*).

Lahirnya konsep negara hukum yang dikemukakan oleh F.J. Stahl adalah konsep pemikiran negara hukum Eropa Kontinental atau yang dipraktekkan di negara-negara Eropa Kontinental (*civil Law*). Adapun konsep pemikiran negara hukum yang berkembang di negara-negara Anglo-Saxon yang dipelopori oleh A.V. Decey (dari Inggris) dengan prinsip *rule of law*. Konsep negara hukum tersebut memenuhi 3 (tiga) unsur utama:

1. Supermasi aturan-aturan hukum (*Supremacy of the law*), yaitu tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*Absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum ;
2. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*Equality before the law*), Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun untuk pejabat ;
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara lain dengan Undang-Undang Dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.<sup>10</sup>

Unsur-unsur yang terdapat dalam kedua macam negara hukum tersebut di atas, baik *Rechtsstaat* maupun *Rule of Law*, mempunyai persamaan dan perbedaan.

Persamaan pokok antara *Rechtsstaat* dengan *Rule of Law* adalah, adanya keinginan untuk memberikan jaminan terhadap hak-hak asasi manusia. Keinginan

---

<sup>10</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2008), hlm. 57-58.

memberikan perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi itu, telah diimpikan sejak berabad-abad lamanya dengan perjuangan dan pengorbanan yang besar.

Dalam perkembangannya<sup>11</sup> konsepsi negara hukum tersebut kemudian mengalami penyempurnaan, yang secara umum dapat dilihat diantaranya:

1. Sistem pemerintahan yang didasarkan atas kedaulatan rakyat ;
2. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan;
3. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara);
4. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara;
5. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*Rechterlijke controle*) yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh eksekutif;
6. Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah;
7. Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumber daya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.

Khusus untuk Indonesia, istilah negara hukum, sering diterjemahkan *rechtstaats* atau *the rule of law*. Paham *rechtstaats* pada dasarnya bertumpu pada sistem hukum Eropa Kontinental. Ide tentang *rechtstaats* mulai populer pada abad

---

<sup>11</sup>Ridwan HR, *Hukum Administrasi*, hlm. 4.

ke XVII sebagai akibat dari situasi sosial politik Eropa didominir oleh absolutisme raja.<sup>12</sup> Paham *rechtstaats* dikembangkan oleh ahli-ahli hukum Eropa Barat Kontinental seperti Immanuel Kant (1724-1804) dan Friedrich Julius Stahl. Sedangkan paham *the rule of law* mulai dikenal setelah Albert Venn Dicey pada tahun 1885 menerbitkan bukunya *Introduction to Study of The Law of The Constitution*. Paham *the rule of law* bertumpu pada sistem hukum Anglo Saxon atau *Common law system*.

Selanjutnya Ridwan yang mengambil inti sari dari pendapat Ten Berge dalam W. Riawan Tjandra, menguraikan prinsip-prinsip yang harus terpenuhi dalam negara hukum<sup>13</sup>, yaitu:

1. Asas legalitas. Pembatasan kebebasan warga negara (oleh Pemerintah) harus ditemukan dasarnya dalam undang-undang yang merupakan peraturan umum yang merupakan peraturan umum. Undang-undang secara umum harus memberikan jaminan (terhadap warga negara) dari tindakan (pemerintah) yang sewenang-wenang, kolusi, dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar. Pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintahan harus dikembalikan dasarnya pada undang-undang tertulis, yakni undang-undang formal.
2. Perlindungan hak asasi;
3. Pemerintah terikat pada hukum;

---

<sup>12</sup>Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Ind-Hill Co, 1989), hlm. 30.

<sup>13</sup>W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya, 2008), hlm. 12-13.

4. Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum. Hukum harus dapat ditegakkan, ketika hukum tersebut dilanggar. Pemerintah harus menjamin bahwa di tengah masyarakat terdapat instrument yuridis penegakan hukum. Pemerintah dapat memaksa seseorang yang melanggar hukum melalui sistem peradilan negara. Memaksakan hukum publik secara prinsip merupakan tugas pemerintah.
5. Pengawasan oleh hakim yang merdeka. Superioritas hukum yang dapat ditampilkan, jika aturan-aturan hukum hanya dilaksanakan organ pemerintahan. Oleh karena itu dalam setiap negara hukum diperlukan pengawasan oleh hakim yang merdeka.

Terkait dengan kajian ini, maka didalam unsur *Rechtsstaat*, terlihat dalam poin ketiga, yakni Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*), sedangkan di dalam unsur *Rule of law*, kaitannya terlihat dalam poin pertama, yakni Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the Law*). Dari dua poin tersebut yang terbagi antara unsur *Rechtsstaat* dengan *Rule of Law*, terlihat secara jelas bahwa suatu negara hukum tentunya memiliki kepastian hukum atau memiliki asas legalitas, karena asas ini merupakan konsekuensi logis daripada negara hukum.

Begitu pentingnya unsur kepastian hukum dalam sebuah negara hukum ini, sehingga pemikir Belanda Sceltema, sebagaimana dikutip oleh Indah Cahyani dalam tesisnya, memasukkannya ke dalam salah satu unsur utama yang harus



dipenuhi dalam negara hukum. Dari unsur utama kepastian hukum tersebut memiliki lima unsur turunan, yaitu:

1. Asas legalitas;
2. Undang-Undang yang mengatur tindakan yang berwenang sedemikian rupa, sehingga warga dapat mengetahui apa yang dapat diharapkan;
3. Undang-Undang tidak boleh berlaku surut;
4. Hak Asasi dijamin oleh Undang-Undang;
5. Pengadilan yang bebas dari pengaruh lain.<sup>14</sup>

Dengan diakuinya hak-hak asasi manusia antara rakyat dengan rakyat maupun hak-hak asasi manusia antara rakyat dengan pemerintah, perlu suatu aturan hukum untuk menjamin hal itu supaya dilindungi dan dipatuhi. Dengan demikian, hubungan rakyat dengan rakyat maupun hubungan rakyat dengan pemerintah merupakan hubungan hukum yang masing-masing mempunyai hak dan kewajiban. Akibatnya, hak-hak asasi manusia yang melekat pada masing-masing pihak karena hendak diterapkan dalam hubungan dengan pihak lain, harus dibarengi dengan kewajiban asasi.

Jadi, meskipun hak-hak asasi itu tidak dapat dicabut dari pribadi manusia, tetapi di dalam interaksi pergaulan hidup diperlukan adanya pengaturan yang berarti bahwa pengaturan itu bukan pembatasan terhadap hak-hak asasi, melainkan justru untuk melindungi hak-hak asasi masing-masing pihak.

---

<sup>14</sup>Indah Cahyani, *Penegakan Hukum Hak Konstitusional Warga Negara Indonesia Untuk Mendapatkan Pelayanan Publik Yang Baik*, Tesis Magister (Depok, Universitas Indonesia, 2011), hlm. 43.

Mengingat bahwa pelaksanaan hak-hak asasi tanpa adanya pengaturan dapat melanggar hak asasi pihak lain.

Oleh karena itu, di dalam negara hukum, demi terpenuhinya hak-hak dan kebebasan-kebebasan asasi manusia, masing-masing pihak yang berdampingan dengan kewajiban-kewajiban asasi demi mewujudkan kesejahteraan umum bagi seluruh warga negara maka semua tindakan pemerintah dan warga negara harus menurut dan berdasarkan peraturan hukum yang berlaku, harus mendapatkan legalitas hukum yang artinya ada peraturan hukum yang mengaturnya dan sesuai dengan peraturan-peraturan hukum yang berlaku tersebut serta dapat dikembalikan kepada hukum. Sudah barang tentu, karena satu dan lain hal, kesemuanya itu ada pengecualian-pengecualiannya atau dispensasinya, namun pelaksanaan dari hal-hal yang dikecualikan itu pun harus berdasarkan hukum, tidak boleh semaunya atau sewenang-wenang.

Asas legalitas merupakan unsur atau elemen yang utama dari sebuah negara hukum sebab memang negara hukum adalah suatu negara yang diperintah oleh hukum bukan oleh orang-per orang (*government by laws not by men*). Hukumlah supremasi, hukumlah yang memberi kekuasaan dan yang mengatur kekuasaan, bukan kekuasaan adalah hukum (*recht is macht* bukan *macht is recht*). Menurut Montesquieu, negara merupakan alat hukum (*rechtsapparaat*), bukan menjadi alat kekuasaan (*machtsapperest*).<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup>E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia* (Jakarta: Ichtiar, 1966), hlm. 14.

Asas legalitas itu meliputi baik *materiil legality* yang menghendaki penerapan hukum harus melalui putusan-putusan pengadilan dan lain-lainnya, menurut isinya harus sesuai dengan peraturan-peraturan hukum yang bersangkutan maupun suatu *formal legality* yang memperhatikan hierarki perundang-undangan yang ada serta meliputi seluruh lapangan hukum.<sup>16</sup>

Asas legalitas hukum dalam segala bentuknya, menjadi dasar bahwa setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Pada satu sisi asas legalitas merupakan bentuk pembatasan terhadap kewenangan penguasa, dan di sisi lain merupakan bentuk perlindungan masyarakat dari kemungkinan *abuse of power*.

Dalam konteks ini, asas tersebut berkaitan erat dengan kepastian hukum yang sangat dibutuhkan dalam proses pembangunan. Mendasarkan pada sistem perencanaan pembangunan nasional, pembangunan adalah upaya yang dilakukan semua komponen bangsa dalam mencapai tujuan bernegara. Dengan demikian pembangunan adalah suatu proses yang berkelanjutan dan tidak akan pernah berhenti (*never ending process*) dan memerlukan dukungan dari berbagai elemen yang ada untuk mencapai tujuan bernegara sebagaimana yang terdapat dalam alinea ke-4 UUD NRI tahun 1945.

---

<sup>16</sup>A. Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, hlm. 59.

Pembinaan hukum bahkan harus diawali dengan adanya suatu kajian mengenai konsep pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hal ini ditegaskan oleh Satjipto Rahardjo<sup>17</sup>:

”Apabila kita ingin berbicara mengenai pembinaan hukum dalam arti yang lengkap, masalah pembuatan hukum pun termasuk di dalamnya. Tentulah tidak dapat diharapkan berbicara tentang pembinaan hukum secara bersungguh-sungguh, apabila hanya mempersoalkan tentang bagaimana meningkatkan efisiensi suatu peraturan yang ada serta meningkatkan efisiensi kerja dari lembaga-lembaga hukum. Pada suatu ketika, usaha untuk meningkatkan efisiensi hukum juga dimulai dari pembuatan peraturannya sendiri. Dengan demikian, akan dijumpai wilayah-wilayah tempat kaitan antara pembangunan, perubahan, dan pembinaan hukum tersebut bertemu”

Dapat dikatakan, bahwa pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan manifestasi konkret dari tekad untuk mewujudkan negara hukum. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga merupakan suatu titik tolak dari arah pembangunan hukum, dan merupakan upaya untuk mewujudkan suatu negara hukum, di mana dalam hal ini Usfunan menegaskan bahwa asas legalitas dalam konsep *rechtsstaat*, mensyaratkan bahwa segala tindakan pemerintah harus berdasarkan hukum<sup>18</sup>.

Mendasarkan hal tersebut, salah satu sarana untuk mewujudkan kepastian hukum adalah adanya peraturan perundang-undangan. Keberadaan peraturan perundang-undangan menjadi penting dalam asas legalitas antara lain karena dalam peraturan perundang-undangan dikenal adanya asas yang melingkupinya,

---

<sup>17</sup>Satjipto Rahardjo, *Membangun Dan Merombak Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hal. 16

<sup>18</sup>Johanes Usfunan, *Perancangan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Menciptakan Pemerintahan Yang Bersih Dan Demokratis*, (Orasi Ilmiah pada Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Dalam Bidang Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Udayana Tanggal 1 Mei 2004), hlm. 2.

adanya kelembagaan pembentuk dan pengujinya, serta dikenal adanya hierarkinya.

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus dipersepsikan sebagai salah satu upaya pembaharuan hukum agar mampu mengarahkan dan menampung kebutuhan-kebutuhan hukum sesuai dengan kesadaran hukum rakyat yang berkembang ke arah modernisasi menurut tingkatan kemajuan pembangunan di segala bidang. Dengan demikian diharapkan akan tercapai ketertiban dan kepastian hukum sebagai prasarana yang harus ditunjukkan ke arah peningkatan terwujudnya kesatuan bangsa, sekaligus berfungsi sebagai sarana menunjang kemajuan dan reformasi yang menyeluruh.

## **B. Kepastian Hukum**

Kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang. Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan dari hukum.

Keteraturan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum, karena keteraturan merupakan inti dari kepastian itu sendiri. Keteraturan menyebabkan orang dapat hidup secara berkepastian sehingga dapat melakukan kegiatan-kegiatan yang diperlukan dalam kehidupan bermasyarakat.

Istilah kepastian hukum dalam tataran teori hukum tidak memiliki pengertian yang tunggal. Hal ini disebabkan oleh adanya sejumlah pendapat

yang berusaha menjelaskan arti dari istilah tersebut dengan argumen dan perspektif tertentu, baik dalam pengertian yang sempit maupun luas. Guna memahami secara jelas mengenai kepastian hukum itu sendiri, berikut akan diuraikan pengertian mengenai kepastian hukum dari beberapa ahli.

Gustav Radbruch mengemukakan 4 (empat) hal mendasar yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu :

Pertama, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan. Kedua, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan. Ketiga, bahwa fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping mudah dilaksanakan. Keempat, hukum positif tidak boleh mudah diubah.<sup>19</sup>

Pendapat Gustav Radbruch tersebut didasarkan pada pandangannya bahwa kepastian hukum adalah kepastian tentang hukum itu sendiri. Kepastian hukum merupakan produk dari hukum atau lebih khusus dari perundang-undangan. Berdasarkan pendapatnya tersebut, maka menurut Gustav Radbruch, hukum positif yang mengatur kepentingan-kepentingan manusia dalam masyarakat harus selalu ditaati meskipun hukum positif itu kurang adil.

Lon Fuller dalam bukunya *the Morality of Law* (1971 : 54-58) sebagaimana dikutip oleh Ali<sup>20</sup> memberikan makna yang lebih luas tentang kepastian hukum. Fuller menjabarkan pendapatnya tentang mengajukan 8 (delapan) asas

---

<sup>19</sup> Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicialprudence): Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), hlm. 293.

<sup>20</sup>Ali, *Menguak Teori Hukum*, hlm. 294.

yang harus dipenuhi oleh hukum terkait dengan kepastian hukum, kedelapan asas tersebut adalah:

- 1) adanya sistem hukum yang terdiri dari peraturan-peraturan, bukan berdasarkan putusan sesaat untuk hal-hal tertentu;
- 2) peraturan tersebut diumumkan kepada publik;
- 3) peraturan tersebut tidak berlaku surut;
- 4) dibuat dalam rumusan yang dimengerti oleh umum;
- 5) tidak boleh ada peraturan yang saling bertentangan;
- 6) tidak boleh menuntut suatu tindakan yang melebihi apa yang dapat dilakukan;
- 7) tidak boleh sering diubah-ubah; dan
- 8) harus ada kesesuaian antara peraturan dan pelaksanaan sehari-hari.

Pendapat Lon Fuller di atas dapat dikatakan bahwa harus ada kepastian antara peraturan dan pelaksanaannya, dengan demikian sudah memasuki ranah aksi, perilaku, dan faktor-faktor yang mempengaruhi bagaimana hukum positif dijalankan.

Dalam pada itu, mengenai daya ikat hukum dalam masyarakat, berdasarkan pendapat Gustav Radbruch yang mengembangkan pemikiran *Geldingstheorie* mengemukakan bahwa berlakunya hukum secara sempurna harus memenuhi tiga nilai dasar, meliputi:<sup>21</sup>

- 1) *Juridical doctrine*, nilai kepastian hukum, dimana kekuatan mengikatnya didasarkan pada aturan hukum yang lebih tinggi.
- 2) *Sociological doctrine*, nilai sosiologis, artinya aturan hukum mengikat karena diakui dan diterima dalam masyarakat (teori

<sup>21</sup>I Dewa Gede Atmadja, "Manfaat Filsafat Hukum dalam Studi Ilmu Hukum", dalam Kerta Patrika, No. 62-63 Tahun XIX Maret-Juni (Denpasar: Fakultas Hukum Universitas Udayana, 1993), hlm. 68. Lihat juga Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1996), hlm. 19, yang mengemukakan bahwa nilai dasar hukum menurut Radbruch yaitu keadilan, kegunaan (*Zweckmaszigkeit*) dan kepastian hukum.



pengakuan) atau dapat dipaksakan sekalipun masyarakat menolaknya (teori paksaan).

- 3) *Philosophical doctrine*, nilai filosofis, artinya aturan hukum mengikat karena sesuai dengan cita hukum, keadilan sebagai nilai positif yang tertinggi.

Dengan demikian, maka agar hukum dapat berlaku dengan sempurna, harus memenuhi tiga nilai dasar tersebut. Adanya unsur kepastian hukum, hal ini erat kaitannya dalam hal membahas adanya suatu klausul pengaman dalam Peraturan Undang-Undang. Dengan kata lain, adanya unsur kepastian hukum dalam suatu Undang-Undang akan dapat memberikan jaminan perlindungan hukum bagi masyarakat maupun aparat pemerintah, mengingat kepastian hukum itu sendiri adalah alat atau syarat untuk memberikan jaminan perlindungan bagi yang berhak.

Professor Satjipto Rahardjo membahas masalah kepastian hukum dengan menggunakan perspektif sosiologis dengan sangat menarik dan jelas. Berikut kutipan pendapatnya.

Setiap ranah kehidupan memiliki semacam ikon masing-masing. Untuk ekonomi ikon tersebut adalah efisiensi, untuk kedokteran; mengawal hidup dan seterusnya. Ikon untuk hukum modern adalah kepastian hukum. Setiap orang akan melihat fungsi hukum modern sebagai menghasilkan kepastian hukum. Masyarakat terutama masyarakat modern, sangat membutuhkan adanya kepastian hukum dalam berbagai interaksi antara para anggotanya dan tugas itu diletakkan di pundak hukum.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup>Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam Jagat Ketertiban* (2006), hlm. 133-136./ Ali: 192

Ali<sup>23</sup> mengutip pendapat Gustaf Radbruch (1878-1949), tentang Ajaran Prioritas Baku untuk menjelaskan istilah kepastian hukum. Gustaf Radbruch, dalam konsep “Ajaran Prirotas Baku” mengemukakan bahwa tiga ide dasar hukum atau tiga tujuan utama hukum adalah keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Keadilan merupakan hal yang utama dari ketiga hal itu tetapi tidak berarti dua unsur yang lain dapat dengan serta merta diabaikan. Hukum yang baik adalah hukum yang mampu mensinergikan ketiga unsur tersebut demi kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Keadilan yang dimaksudkan oleh Radbruch adalah keadilan dalam arti yang sempit yakni kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan. Kemanfaatan atau finalitas menggambarkan isi hukum karena isi hukum memang sesuai dengan tujuan yang mau dicapai oleh hukum tersebut. Kepastian hukum dimaknai dengan kondisi di mana hukum dapat berfungsi sebagai peraturan yang harus ditaati.

Selanjutnya Ahmad Ali dalam bukunya tersebut juga mengemukakan:

Kepastian hukum itu berkaitan dengan putusan hakim yang didasarkan pada prinsip *the binding for precedent (stare decisis)* dalam *sistem common law* dan *the persuasive for precedent* (yurisprudensi) dalam *civil law*. Putusan hakim yang mengandung kepastian hukum adalah putusan yang mengandung prediktabilitas dan otoritas. Kepastian hukum akan terjamin oleh sifat prediktabilitas dan otoritas pada putusan-putusan terdahulu.<sup>24</sup>

Dalam pendapatnya tersebut Ali menjelaskan mengenai kepastian hukum tidak hanya berhubungan dengan keberadaan aturan-aturan yang terdapat dalam

---

<sup>23</sup>Ali, *Menguak Teori Hukum*, hlm. 287-288.

<sup>24</sup>*Ibid.*, hlm. 294.

hukum perundang-undangan, melainkan juga berhubungan dengan keputusan Hakim yang menjadi yurisprudensi, sehingga dengan adanya kekuatan mengikat terhadap perkara-perkara sesudahnya yang sejenis mewajibkan hakim untuk mengikuti putusan-putusan sebelumnya dalam kasus sejenis dan juga mewajibkan mengikuti putusan-putusan peradilan yang lebih tinggi.

Teori Kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian, yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibabankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim lainnya untuk kasus yang serupa yang telah di putuskan.<sup>25</sup>

Leden Marpaung menjelaskan makna kepastian hukum dengan mencermati ketentuan Pasal 1 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Leden berpendapat:

Kepastian hukum di dalam Pasal 1 KUHP mengandung asas *Asseln von Feuerbach* atau *nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali*. Asas ini terkonkretisasi di dalam rumusan: “Tiada suatu perbuatan dapat dipidana kecuali atas kekuatan aturan pidana dalam peraturan perundang-undangan

---

<sup>25</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Kencana Pranada Media Group, 2008), hlm. 158.

yang telah ada, sebelum perbuatan dilakukan”. Hal itu berarti kepastian hukum mengharuskan adanya suatu norma pidana tertentu, norma itu harus berdasarkan peraturan perundang-undangan dan bersifat non retroaktif. Kepastian hukum di dalam Pasal 1 KUHP ini disebut dengan asas legalitas.<sup>26</sup>

Konsep tentang asas legalitas atau kepastian hukum juga dikemukakan oleh L. J. van Apeldoorn di dalam bukunya *Inleiding tot de studie van het Nederlandse Recht*. Apeldorn sebagaimana dikutip Ermansah Djaja,<sup>27</sup> mengatakan bahwa kepastian hukum itu memiliki dua sisi yakni adanya hukum yang pasti bagi suatu peristiwa yang konkret dan adanya perlindungan terhadap kesewenang-wenangan.

Pendapat mengenai kepastian hukum dikemukakan pula oleh Jan M. Otto sebagaimana dikutip oleh Sidharta<sup>28</sup>, yaitu bahwa kepastian hukum dalam situasi tertentu mensyaratkan sebagai berikut :

- 1) Tersedia aturan-aturan hukum yang jelas atau jernih, konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), yang diterbitkan oleh kekuasaan negara;
- 2) Bahwa instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;
- 3) Bahwa mayoritas warga pada prinsipnya menyetujui muatan isi dan karena itu menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
- 4) Bahwa hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum; dan
- 5) Bahwa keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

Kelima syarat yang dikemukakan Jan M. Otto tersebut menunjukkan bahwa kepastian hukum dapat dicapai jika substansi hukumnya sesuai dengan

---

<sup>26</sup>Leden Marpaung., *Tindak Pidana Lingkungan Hidup dan Masalah Prevensinya* (Jakarta: Sinar Grafika, 1997), hlm. 2.

<sup>27</sup>Ermansyah Djaja, *Memberantas Korupsi Bersama KPK* (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 37.

<sup>28</sup>Sidharta, *Moralitas Profesi Hukum : Suatu Tawaran Kerangka Berpikir* (Bandung: Refika Aditama, 2006), hlm. 85.

kebutuhan masyarakat. Aturan hukum yang mampu menciptakan kepastian hukum adalah hukum yang lahir dari dan mencerminkan budaya masyarakat. Kepastian hukum yang seperti inilah yang disebut dengan kepastian hukum yang sebenarnya (*realistic legal certainty*), yaitu mensyaratkan adanya keharmonisan antara negara dengan rakyat dalam berorientasi dan memahami sistem hukum.

Kepastian hukum merupakan pelaksanaan hukum sesuai dengan bunyinya sehingga masyarakat dapat memastikan bahwa hukum dilaksanakan. Dalam memahami nilai kepastian hukum yang harus diperhatikan adalah bahwa nilai itu mempunyai relasi yang erat dengan instrumen hukum yang positif dan peranan negara dalam mengaktualisasikannya pada hukum positif.<sup>29</sup>

Nusrhasan Ismail berpendapat bahwa penciptaan kepastian hukum dalam peraturan perundang-undangan memerlukan persyaratan yang berkenaan dengan struktur internal dari norma hukum itu sendiri. Persyaratan internal tersebut adalah sebagai berikut :

*Pertama*, kejelasan konsep yang digunakan. Norma hukum berisi deskripsi mengenai perilaku tertentu yang kemudian disatukan ke dalam konsep tertentu pula. *Kedua*, kejelasan hirarki kewenangan dari lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan. Kejelasan hirarki ini penting karena menyangkut sah atau tidak dan mengikat atau tidaknya peraturan perundang-undangan yang dibuatnya. Kejelasan hirarki akan memberi arahan pembentuk hukum yang mempunyai

---

<sup>29</sup> Fernando M. Manullang, *Menggapai Hukum Berkeadilan: Tinjauan Hukum Kodrat dan Antinomi Nilai* (Jakarta: Penbit Buku Kompas, 2007), hlm. 95.

kewenangan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan tertentu. *Ketiga*, adanya konsistensi norma hukum perundang-undangan. Artinya ketentuan-ketentuan dari sejumlah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan satu subyek tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan yang lain.<sup>30</sup>

Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.

Lebih jelas lagi Yance Arizona berpendapat mengenai kepastian hukum yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan:

Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya dapat dijawab secara normatif, bukan sosiologis. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas, dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multitafsir) dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma, dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma atau distorsi norma.<sup>31</sup>

Pendapat ini lebih melihat kepastian hukum dari sisi kepastian perundang-undangan. Kepastian hukum harus diindikasikan oleh adanya ketentuan peraturan yang tidak menimbulkan multitafsir terhadap formulasi gramatikal dan antinomi antarperaturan, sehingga menciptakan keadaan hukum yang

---

<sup>30</sup> Nurhasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan Indonesia: Suatu Pendekatan Ekonomi-Politik*, Disertasi Doktoral (Yogyakarta: Universitas Gajah Mada, 2006), hlm. 39-41.

<sup>31</sup> Yance Arizona, "kepastian Hukum", <http://yancearizona.wordpress.com/2008/04/13/apa-itu-kepastian-hukum/>, diakses tanggal 8 Juni 2015.



tidak membawa kebingungan ketika hendak diterapkan atau ditegakkan oleh aparat penegak hukum.

Dari uraian-uraian mengenai kepastian hukum di atas, maka kepastian dapat mengandung beberapa arti, yakni adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, dan dapat dilaksanakan. Hukum harus berlaku tegas di dalam masyarakat, mengandung keterbukaan sehingga siapapun dapat memahami makna atas suatu ketentuan hukum. Hukum yang satu dengan yang lain tidak boleh kontradiktif sehingga tidak menjadi sumber keraguan. Kepastian hukum menjadi perangkat hukum suatu negara yang mengandung kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, serta dapat dilaksanakan, yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara sesuai dengan budaya masyarakat yang ada.

### **C. Keberlakuan Peraturan Perundang-Undangan**

Agar suatu peraturan perundang-undangan dapat diberlakukan, peraturan perundang-undangan tersebut harus memenuhi persyaratan kekuatan berlaku. Ada tiga macam kekuatan berlaku antara lain sebagai berikut:

1. Kelakuan atau hal berlakunya secara yuridis, yang mengenai hal ini dapat dijumpai anggapan-anggapan sebagai berikut:
  - a. Hans Kelsen menyatakan bahwa kaedah hukum mempunyai kelakuan yuridis, apabila penentuannya berdasarkan kaedah yang lebih tinggi tingkatnya;



- b. W. Zevenbergen menyatakan, bahwa suatu kaedah hukum mempunyai kelakuan yuridis, jikalau kaedah tersebut, "*op de vereischte wijze is tot stant gekomen*" ("...terbentuk menurut cara yang telah ditetapkan");
  - c. J.H.A Logemann mengatakan bahwa secara yuridis kaedah hukum mengikat, apabila menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dan akibatnya
2. Kelakuan sosiologi atau hal berlakunya secara sosiologis, yang intinya adalah efektivitas kaedah hukum di dalam kehidupan bersama. Mengenai hal ini dikenal dua teori:
- a. Teori Kekuasaan ("*Machttheorie*"; "*The Power Theory*") yang pada pokoknya menyatakan bahwa kaedah hukum mempunyai kelakuan sosiologis, apabila dipaksakan berlakunya oleh penguasa, diterima ataupun tidak oleh warga-warga masyarakat;
  - b. Teori Pengakuan ("*Anerkennungstheorie*", "*The Recognition Theory*") yang berpokok pangkal pada pendapat, bahwa kelakuan kaedah hukum didasarkan pada penerimaan atau pengakuan oleh mereka kepada siapa kaedah hukum tadi tertuju.
3. Kelakuan filosofis atau hal berlakunya secara filosofis. Artinya adalah, bahwa kaedah hukum tersebut sesuai dengan cita-cita hukum ("*Rechtsidee*")

sebagai nilai positif yang tertinggi (*"Uberpositieven Wert"*), misalnya, Pancasila, Masyarakat Adil dan Makmur, dan seterusnya.<sup>32</sup>

Menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto dalam pembentukan peraturan perundangan-undangan harus memperhatikan asas-asas peraturan perundang-undangan antara lain:

- 1) Undang-Undang tidak dapat berlaku surut
- 2) Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat;
- 3) Undang-Undang yang dibuat oleh penguasa lebih tinggi mempunyai kedudukan yang tinggi pula (*Lex superiori derogat legi inferiori*);
- 4) Undang-Undang yang bersifat khusus akan mengesampingkan atau melumpuhkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat legi generalis*);
- 5) Undang-Undang yang baru mengalahkan atau melumpuhkan undang-undang yang lama (*Lex posteriori derogat legi priori*);
- 6) Undang-Undang merupakan sarana maksimal bagi kesejahteraan spirituil masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian.<sup>33</sup>

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi:

---

<sup>32</sup>Soerjono Soekanto & Purnadi Purbacaraka, *Perihal Kaidah Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 88-92.

<sup>33</sup>Ellydar Chaidir & Sudi Fahmi, *Hukum Perbandingan Konstitusi* (Yogyakarta: Total Media, 2010), hlm. 73-74.

- a) kejelasan tujuan;
- b) kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c) kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d) dapat dilaksanakan;
- e) kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f) kejelasan rumusan; dan keterbukaan.<sup>34</sup>

Di samping itu materi muatan yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a) pengayoman;
- b) kemanusiaan;
- c) kebangsaan;
- d) kekeluargaan;
- e) kenusantaraan;
- f) bhinneka tunggal ika;
- g) keadilan;
- h) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintah-an;
- i) ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j) keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.<sup>35</sup>

Dalam doktrin ilmu hukum, pedoman dalam menyusun peraturan perundang-undangan pernah disampaikan oleh I.C. Van Der Vlies dan A. Hamid S. Attamimi. Menurut I.C. Van Der Vlies membaginya menjadi 2 (dua) klasifikasi, yaitu asas-asas yang formal dan asas-asas yang material. Asas-asas yang formal meliputi:

- 1) Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
- 2) Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);
- 3) Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);

<sup>34</sup>Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>35</sup>Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 20011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

4) Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);

5) Asas konsensus (*het beginsel van consensus*).<sup>36</sup>

Sedangkan asas-asas material antara lain meliputi:

- 1) Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematiek*);
- 2) Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
- 3) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*);
- 4) Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel*);
- 5) Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtbedeling*).<sup>37</sup>

Sedangkan A. Hamid S. Attamimi berpendapat, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut, adalah sebagai berikut:

- 1) Cita hukum Indonesia;
- 2) Asas negara berdasar atas hukum dan asas pemerintahan yang berdasar Konstitusi;
- 3) Asas-asas lainnya.<sup>38</sup>

Dengan demikian, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan oleh :

<sup>36</sup>Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Proses dan Teknik Pembentukannya* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 228.

<sup>37</sup>Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan*, hlm. 228

<sup>38</sup>Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan*, hlm. 228

- 1) Cita Hukum Indonesia yang tidak lain melainkan Pancasila (Sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai Cita (Idee), yang berlaku sebagai ”bintang pemandu”);
- 2) Norma fundamental negara juga tidak lain melainkan Pancasila (Sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai Norma);
- 3) 3.1 Asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan Undang-Undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum (*der Primat des Rechts*);  
3.2 Asas-asas pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi yang menempatkan Undang-Undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.<sup>39</sup>

Dalam sistem perundang-undangan dikenal adanya hierarki peraturan perundang-undangan. Ada peraturan perundang-undangan yang mempunyai tingkatan yang tinggi dan ada yang mempunyai tingkatan lebih rendah. Pengaturan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

---

<sup>39</sup>Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan*, hlm. 229.

- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden;
- 6) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Di samping jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang disebutkan diatas, Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga mengatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang lain, selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

- 1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagai-mana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat;
- 2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dalam proses penerapan hukum perundang-undangan diawali dengan identifikasi aturan hukum tersebut. Dalam identifikasi aturan hukum seringkali dijumpai keadaan aturan hukum, yaitu kekosongan hukum (*leemten in het recht*), konflik antar norma hukum (*antinomie hukum*), dan norma yang kabur (*vage normen*) atau norma tidak jelas.<sup>40</sup> Dalam menghadapi konflik antar norma hukum (*antinomi hukum*), maka berlakulah asas-asas penyelesaian konflik (*asas preferensi*), yaitu:

- 1) *Lex superiori derogat legi inferiori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan melumpuhkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah;
- 2) *Lex specialis derogat legi generali*, yaitu peraturan yang khusus akan melumpuhkan peraturan yang umum sifatnya atau peraturan yang khususlah yang harus didahulukan;
- 3) *Lex posteriori derogat legi priori*, yaitu peraturan yang baru mengalahkan atau melumpuhkan peraturan yang lama.<sup>41</sup>

Di samping itu ada langkah praktis untuk menyelesaikan konflik tersebut antara lain pengingkaran (*disavowal*), reinterpretasi, pembatalan (*invalidation*), dan pemulihan (*remedy*).

---

<sup>40</sup>Ahmad Rifai, *Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif*, Cetakan Kedua (Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hlm. 90.

<sup>41</sup>Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Cetakan Ketiga (Yogyakarta: Liberty, 2002, hlm. 85-87.



Menurut P.W. Brouwer sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon, dalam menghadapi konflik antarnorma hukum, dapat dilakukan langkah praktis penyelesaian konflik tersebut, yaitu:

a) Peningkaran (*disavowal*)

Langkah ini seringkali merupakan suatu paradoks dengan mempertahankan tidak ada konflik norma. Seringkali konflik itu terjadi berkenaan dengan asas *lex specialis* dalam konflik pragmatis atau dalam konflik logika interpretasi sebagai pragmatis. Suatu contoh yang lazim, yaitu membedakan wilayah hukum seperti antara hukum privat dan hukum publik dengan berargumentasi bahwa 2 (dua) hukum tersebut diterapkan secara terpisah meskipun dirasakan bahwa antara kedua ketentuan tersebut terdapat konflik norma.

b) Penafsiran ulang (*reinterpretation*)

Dalam kaitan penerapan 3 asas preferensi hukum harus dibedakan yang pertama adalah reinterpretasi, yaitu dengan mengikuti asas-asas preferensi, menginterpretasikan kembali norma yang utama dengan cara yang lebih fleksibel

c) Pembatalan (*invalidation*)

Ada 2 macam, yaitu abstrak normal dan praktikal. Pembatalan abstrak normal dilakukan misalnya oleh suatu lembaga khusus, kalau di Indonesia pembatalan Peraturan Pemerintah (PP) ke bawah dilaksanakan oleh

Mahkamah Agung. Adapun pembatalan praktikal yaitu tidak menerapkan norma tersebut di dalam kasus konkret.

Di Indonesia, dalam praktik peradilan, dikenal dengan mengenyampingkan. Contoh dalam kasus Majalah Tempo, hakim mengenyampingkan Peraturan Menteri Penerangan oleh karena bertentangan dengan Undang-Undang Pers.

d) Pemulihan (*remedy*)

Mempertimbangkan pemulihan dapat membatalkan satu ketentuan. Misalnya dalam hal satu norma yang unggul dalam *overrulednorm*. Berkaitan dengan aspek ekonomi, maka sebagai ganti membatalkan norma yang kalah, dengan cara memberikan kompensasi.<sup>42</sup>

Dalam hal menghadapi norma hukum yang kabur atau norma yang tidak jelas, hakim menafsirkan undang-undang untuk menemukan hukumnya. Penafsiran oleh hakim merupakan penjelasan yang harus menuju kepada pelaksanaan yang dapat diterima oleh masyarakat mengenai peraturan hukum terhadap peristiwa konkret. Metode interpretasi adalah sarana atau alat untuk mengetahui makna undang-undang.<sup>43</sup>

Dalam hal menghadapi kekosongan hukum (*rechts vacuum*) atau kekosongan undang-undang (*wet vacuum*), hakim berpegang pada asas *ius curia*

<sup>42</sup>Philipus M. Hadjon & Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Cetakan Keempat (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2009, hlm. 31.

<sup>43</sup>Sudikno Mertokusumo & A. Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum* (Jakarta: PT. Citra Aditya Bakti, 1993, hlm. 13.

*novit*, dimana hakim dianggap tahu akan hukumnya.<sup>44</sup> Hakim tidak boleh menolak suatu perkara dengan alasan tidak ada atau tidak jelas hukumnya. Ia dilarang menolak menjatuhkan putusan dengan dalih undang-undangnya tidak lengkap atau tidak jelas.<sup>45</sup> Ia wajib memahami, mengikuti, dan menggali nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat. Oleh karena itu ia harus melakukan penemuan hukum (*rechtvinding*).

Sudikno Mertokusumo mengatakan apa yang dinamakan penemuan hukum lazimnya adalah proses pembentukan hukum oleh hakim atau petugas-petugas hukum lainnya yang diberi tugas untuk melaksanakan hukum atau menetapkan peraturan hukum umum terhadap peristiwa hukum yang konkret. Lebih lanjut dikatakan bahwa penemuan hukum merupakan konkretisasi dan individualisasi peraturan (*das sollen*) yang bersifat umum dengan mengingat akan peristiwa konkret (*das sein*) tertentu.<sup>46</sup>

Sedangkan D.H.M. Meuwissen berpendapat mengatakan penemuan hukum ihwalnya adalah berkenaan dengan konkretisasi produk pembentukan hukum. Penemuan hukum adalah proses kegiatan pengambilan yuridik konkret yang secara langsung menimbulkan akibat hukum bagi situasi individual (putusan-putusan hakim, ketetapan, pembuatan akta oleh notaris, dan sebagainya).<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup>Ahmad Rifai, *Penemuan Hukum Oleh Hakim*, hlm. 74.

<sup>45</sup> Sudikno Mertokusumo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, hlm. 161.

<sup>46</sup>Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Suatu Pengantar*, Cetakan Ke 7 (Yogyakarta, Liberty, 2009, hlm. 37.

<sup>47</sup>D.H.M. Meuwissen, *Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, terjemahan B. Arief Shidarta (Bandung: PT. Refika Aditama, 2008), hlm. 11.

Dengan demikian dalam penemuan hukum yang penting adalah bagaimana mencarikan atau menemukan hukumnya untuk peristiwa konkret (*in-concreto*).<sup>48</sup>

Dalam rangka menemukan hukum, Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman menentukan, bahwa “Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat”. Adapun dalam penjelasan pasal tersebut menyatakan, bahwa “Ketentuan ini dimaksudkan agar putusan hakim dan hakim konstitusi sesuai dengan hukum dan rasa keadilan masyarakat”. Dengan demikian ketentuan tersebut memberi makna hakim merupakan perumus dan penggali nilai-nilai hidup dalam masyarakat, ia seharusnya dapat mengenal, merasakan, dan mampu menyelami perasaan hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.<sup>49</sup>

#### D. **Kaidah** تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّاعِيَةِ مَنْوُطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

Pemerintah dalam ajaran Islam adalah sebuah institusi yang sangat menentukan kelangsungan hukum dan segala bentuk aturannya demi terciptanya kesejahteraan umat. Menjadi pemegang amanat yang dipercaya umat untuk mengatasi segala gangguan terutama dalam bidang hankam (pertahanan dan keamanan).<sup>50</sup> Kebijakan pemerintah dalam setiap aspek kehidupan bernegara, menurut ajaran Islam harus selalu mengandung muatan kemaslahatan bagi

<sup>48</sup>Pontang Moerad, B.M., *Pembentukan Hukum Melalui Putusan Pengadilan dalam Perkara Pidana* (Bandung: Alumni, 2005), hlm. 81.

<sup>49</sup>Yudha Bhakti Ardhiwisastra, *Penafsiran dan Konstruksi Hukum* (Bandung: Alumni, 2008), hlm. 7.

<sup>50</sup>Team Pembukuan Manhaji, *Paradigma Fiqih Masail* (Kediri: Lirboyo, 2005), hlm. 207

seluruh masyarakat. Karena kewajiban untuk patuh pada pemegang urusan umat terutama pemerintah adalah selalu diselaraskan dalam wujud tidaknya sebuah nilai kemaslahatan umum.

Dalam kaidah fikih terdapat satu kaidah yang berhubungan langsung dengan tindakan atau kebijakan pemerintah terhadap rakyatnya, yaitu:

تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّاعِيَّةِ مَنْوُطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

Secara bahasa تَصَرُّفٌ berarti Tindakan<sup>51</sup>, kebijakan<sup>52</sup>, atau kebijaksanaan<sup>53</sup>. مَنْوُطٌ berarti berkaitan, dihubungkan<sup>54</sup>, bergantung<sup>55</sup>, atau “berorientasi kepada”<sup>56</sup>. الْمَصْلَحَةُ berarti kemaslahatan, kepentingan. Sama pengertiannya dengan الْفَائِدَةُ yang berarti faedah atau kemanfaatan.<sup>57</sup>

Kata الْمَصْلَحَةُ berasal dari صلاح dengan penambahan “alif” di awalnya yang secara arti kata berarti “baik” lawan kata dari “buruk” atau “rusak”. adalah *mashdar* dengan arti kata *shalāh* yaitu “manfaat” atau “terlepas dari padanya kerusakan.”<sup>58</sup>

Kata *masalahah* ini pun telah menjadi bahasa Indonesia yang berarti “Sesuatu yang mendatangkan kebaikan”<sup>59</sup>. Adapun pengertian *masalahah*

<sup>51</sup> Adib Bisri, Munawwir AF., *Kamus al-Bisri* (Surabaya: Pustaka Progressif, 1999), hlm. 407.

<sup>52</sup> A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah yang Praktis*, Cet ke IV (Jakarta: Kencana, 2006), hlm. 147.

<sup>53</sup> Abdul Mudjib, *Kaidah-kaidah Ilmu Fiqh*, cet-II (Jakarta: Kalam Mulia, 1996), hlm. 61-62.

<sup>54</sup> Abdul Mudjib, *Kaidah-kaidah*, hlm. 62.

<sup>55</sup> A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah*, hlm. 147.

<sup>56</sup> A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah*, hlm. 148.

<sup>57</sup> Adib Bisri, *Kamus al-Bisri*, hlm. 415.

<sup>58</sup> Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh*, Cet I, Jilid II (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999), hlm. 323 .

<sup>59</sup> W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1976), hlm. 635

dalam bahasa Arab berarti “perbuatan-perbuatan yang mendorong kepada kebaikan manusia”. Dalam arti yang umum adalah segala sesuatu yang bermanfaat bagi manusia, baik dalam arti menarik atau menghasilkan seperti menghasilkan keuntungan atau ketenangan; atau dalam arti menolak atau menghindarkan seperti menolak kemudharatan atau kerusakan. Jadi, setiap yang mengandung manfaat patut disebut *masalahah*.<sup>60</sup>

Dengan demikian, arti secara bahasa dari kaidah di atas adalah “*Tindakan pemimpin terhadap rakyatnya harus dikaitkan dengan kemaslahatan.*” Dan pengertian secara istilah dari kaidah tersebut adalah “Tindakan dan kebijaksanaan yang ditempuh oleh pemimpin atau penguasa harus sejalan dengan kepentingan umum bukan untuk golongan atau untuk diri sendiri. Penguasa adalah pengayom dan pengemban kesengsaraan rakyat”.

Lapangan pelaksanaan kaidah ini adalah dalam bidang-bidang pemerintahan dan kebijaksanaan dalam hubungannya dengan rakyat, sehingga memberikan pengertian bahwa setiap tindakan atau kebijaksanaan yang menyangkut dan mengenai hak-hak rakyat harus dikaitkan dengan kemaslahatan rakyat banyak dan ditujukan untuk mendatangkan suatu kebaikan. Dengan demikian, tindakan pemerintah yang hanya sekedar menuruti hawa nafsu kesenangan diri sendiri dan tidak membawa kebaikan pada rakyat adalah tidak dibenarkan.

Di dalam penjelasan kaidah ini diterangkan bahwa karena seorang pemimpin memiliki wilayah pengawasan atas rakyat secara umum dan dalam urusan-urusan

---

<sup>60</sup> Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh*, hlm. 324.

umum, maka tindakan dan kebijaksanaannya terhadap rakyat harus berdasarkan kemaslahatan umum, perintah-perintahnya harus sesuai dengan kemaslahatan-kemaslahatan rakyat. Sebab, sesungguhnya kepemimpinan diberikan kepadanya adalah untuk tujuan kemaslahatan, menjaga darah, kehormatan dan harta rakyat.<sup>61</sup>

Salah satu bentuk kekuasaan yang diperoleh oleh seorang penguasa adalah memutuskan suatu perkara atau menentukan sebuah kebijakan. Maka jika kita berpegang kepada kaidah diatas, apa yang akan diputuskan oleh seorang pemimpin atau kebijakan apa yang akan diambil haruslah memiliki orientasi yang baik, yang membawa kemaslahatan kepada yang dipimpinnya. Kalau presiden, keputusan presiden haruslah membawa kemaslahatan bagi rakyatnya.

Dengan demikian, maslahat dalam hal ini adalah maslahat yang terkait dengan kepentingan bersama sehingga sudah jelas bahwa kemanfaatan yang sifatnya pribadi tidak masuk dalam kategori maslahat dalam konteks ini. Sebagaimana dijelaskan oleh Hasby ash Shidiqie ada dua hal yang bias digunakan untuk mengukur dalam menilai maslahat, yaitu:

1. Menolak *madlarat* yang menimpa manusia pada umumnya dan masyarakat muslim pada khususnya.

---

<sup>61</sup>Abdul Karim Zaidan, *al Wajiz 100 Kaidah Dalam Kehidupan Sehari-hari* (Jakarta: Pustaka al-Kautsar, 2008), hlm. 156.



2. Mendatangkan kemanfaatan yang menghasilkan kebijakan umum bagi seluruh manusia pada umumnya dan bagi masyarakat muslim pada khususnya.<sup>62</sup>

Dengan melihat konsep dan standar yang jelas mengenai masalah, sesungguhnya bisa diartikan bahwa kaidah tersebut adalah pengeluaran kebijakan pemerintah dimana kebijakan tersebut adalah populis. Artinya kebijakan tersebut adalah kebijakan yang mengakomodasi kepentingan dan kebermanfaatan semua pihak, paling tidak sebagian besar pihak atau dalam hal ini adalah sebagian besar masyarakat.

Di negara Indonesia untuk menerapkan prinsip tersebut, dibentuklah badan ataupun lembaga yang mewakili rakyat guna menyuarakan aspirasinya, yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang dalam setiap pembuatan kebijakan presiden atau pemerintah harus meminta persetujuan terhadap wakil rakyat, meskipun tidak bias dipastikan bahwa kebijakan tersebut memihak sepenuhnya kepada rakyat.

---

<sup>62</sup>M. Hasby ash Shidiqie, *Falsafah Hukum Islam* (Semarang: Pustaka Rizky Putra, 2001), hlm. 324.

### **BAB III**

#### **METODE PENELITIAN**

##### **A. Jenis Penelitian**

Dilihat dari fokus kajiannya, penelitian ini tergolong penelitian hukum normatif, Yaitu penelitian hukum yang mengkaji hukum tertulis dari berbagai aspek, yakni aspek teori, sejarah, filosofi, perbandingan, struktur dan komposisi, lingkup dan materi, konsistensi, penjelasan umum dan pasal demi pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu UU, serta bahasa hukum yang digunakan.<sup>1</sup> Karena fokus kajian dalam penelitian ini adalah ketetapan hukum yang mengacu pada Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2006. Penelitian hukum normatif berawal dari ketidakjelasan norma, baik karena kekosongan norma, kekaburan norma, maupun pertentangan norma (konflik norma). Norma hukum dapat berupa hukum positif bentukan lembaga Perundang-undangan (Undang Undang Dasar, kodifikasi, Undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan seterusnya) dan norma hukum tertulis bentukan lembaga peradilan (*judge made law*), serta norma hukum tertulis buatan pihak-pihak yang berkepentingan (kontrak, rancangan Undang-Undang).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Perss, 2010), hlm. 51.

<sup>2</sup>Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 52.

Sedangkan dilihat dari operasional pengumpulan data yang dikaji, penelitian ini tergolong *library research* (studi kepustakaan), yaitu menjadikan bahan pustaka sebagai bahan utama dalam proses penelitian.<sup>3</sup>

## B. Pendekatan Penelitian

Sehubungan dengan jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif, maka pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>4</sup> Adapun pendekatan perundang-undangan ini dilakukan untuk meneliti aturan-aturan hukum tentang perkawinan beda agama yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan.

Pendekatan kasus (*case approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan dan telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.<sup>5</sup> Berbeda dengan penelitian sosial, pendekatan kasus dalam

---

<sup>3</sup>Mohammad Natsir, *Metodologi Penelitian*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988), hlm. 59.

<sup>4</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 136.

<sup>5</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, hlm. 158.

penelitian normatif bertujuan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum. Terutama mengenai kasus-kasus yang telah diputus sebagaimana yang dapat dilihat dalam yurisprudensi terhadap perkara-perkara yang menjadi fokus penelitian. Dalam hal ini kasus-kasus tersebut dipelajari untuk memperoleh suatu gambaran terhadap dampak dimensi penormaan dalam suatu aturan hukum dalam praktik hukum, serta menggunakan hasil analisisnya untuk bahan masukan (*input*) dalam eksplanasi hukum.<sup>6</sup> Pendekatan kasus ini dilakukan untuk meneliti putusan-putusan pengadilan tentang permohonan perkawinan beda agama yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, terkait dengan pertimbangan hukum yang digunakan oleh hakim dalam memutuskannya.

### C. Bahan Hukum

Sumber data yang utama dalam penelitian hukum normatif adalah data kepustakaan. Di dalam kepustakaan hukum, maka sumber datanya disebut bahan hukum. Bahan hukum adalah segala sesuatu yang dapat dipakai atau diperlukan untuk tujuan menganalisis hukum yang berlaku.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup>Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cet III (Malang: Bayumedia Publishing, 2007), hlm. 321.

<sup>7</sup>Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013), hlm. 16.

Sekalipun bersifat sumber data sekunder, bahan hukum yang dijadikan data penelitian mencakup bahan hukum primer, skunder dan tersier.<sup>8</sup> Adapun bahan-bahan hukum dalam penelitian ini adalah:

- a. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas. Bahan hukum tersebut berupa perundang-undangan, dalam penelitian ini yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, untuk mengetahui pengaturan Perkawinan Beda Agama dalam kedua undang-undang tersebut. Bahan hukum primer di samping perundang-undangan yang memiliki otoritas adalah putusan pengadilan,<sup>9</sup> yaitu beberapa putusan pengadilan terkait dengan permohonan perkawinan beda agama.
- b. Bahan Hukum Sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen yang tidak resmi meliputi buku-buku dan jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan hakim terkait dengan pembahasan perkawinan beda agama.
- c. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan sekunder dalam penelitian ini, seperti kamus, ensiklopedia dan lain-lain.

---

<sup>8</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian*, hlm. 51-52.

<sup>9</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, hlm. 187.

#### **D. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum**

Bahan hukum dikumpulkan melalui prosedur inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan, serta klasifikasi dan sistematisasi bahan hukum sesuai permasalahan penelitian. Oleh karena itu, teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode kepastakaan.<sup>10</sup> Aplikasi metode ini dengan mengumpulkan bahan hukum dalam bentuk buku dan perundang-undangan serta melakukan studi terhadap bahan-bahan hukum tersebut.

#### **E. Teknik Analisis Bahan Hukum**

Adapun bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian kepastakaan, aturan perundang-undangan dan bahan lain yang digunakan, diuraikan dan dihubungkan sedemikian rupa, sehingga disajikan dalam penulisan yang lebih sistematis guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan. Selanjutnya bahan hukum tersebut dianalisis. Analisis bahan hukum yang dilakukan sebagaimana analisis data dalam penelitian kualitatif terdiri dari tiga alur, yaitu: reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi. Analisis bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan analisis deskriptif kualitatif (deskriptif kualitatif). Analisis deskriptif kualitatif yaitu metode

---

<sup>10</sup>Adalah metode pengumpulan data dengan bantuan bermacam-macam materi yang ada di perpustakaan dengan bantuan buku-buku, majalah-majalah, catatan-catatan dan kisah-kisah sejarah, pengumpulan data diawali dengan mencari teori-teori yang berhubungan dengan pembahasan yang diambil dari kepastakaan, kemudian di telaah dan dikaji hingga menjadi data yang di butuhkan untuk penyelesaian penelitian. Mardalis, *Metode Penelitian*, Jakarta: Bumi Aksara, 2002. hlm. 28.

analisis data yang mengelompokkan dan menyeleksi data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan menurut kualitas dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan teori-teori, asas-asas, dan kaidah-kaidah hukum sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan yang dirumuskan.<sup>11</sup>

Dalam penelitian ini konsep mengenai perkawinan beda agama yang terkandung dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 dianalisis isinya secara yuridis dan filosofis serta dihubungkan dengan teori-teori hukum yang dipakai, kemudian dibandingkan untuk menemukan perbedaan dan pertentangan lalu direduksi bagi bahan hukum yang kurang valid atau kurang kuat dan selanjutnya dianalisa untuk menemukan benang merah di antara keduanya terkait dengan legaitas perkawinan beda agama di Indonesia.

---

<sup>11</sup>Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2006), hlm. 146.



**BAB IV**

**PERKAWINAN BEDA AGAMA**

**DALAM UNDNAG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 1974 TENTANG**

**PERKAWINAN DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2006**

**TENTANG ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN**

**A. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan**

1. Latar Belakang dan Sejarah Lahirnya

Dalam perspektif sejarah, kelahiran Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan sebagai sumber konstitusional yang mengatur perkawinan warga negara Indonesia telah memakan waktu panjang dan melewati proses konstitusi yang berlarut-larut.<sup>1</sup> Berbagai hukum tertulis tentang perkawinan bagi berbagai golongan telah berlaku di Indonesia sebelum adanya hukum perkawinan secara nasional. Bagi golongan Bumiputera yang beragama Islam, tuntutan untuk memiliki hukum tertulis tentang perkawinan telah menjadi persoalan sejak masa penjajahan, sebab S. 1895 Nomor 198 bukanlah peraturan tentang pencatatan perkawinan saja, seperti halnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1946 jo Undang-undang Nomor 32 Tahun 1954 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk.

---

<sup>1</sup>Bismar Siregar, *Islam dan Hukum* (Jakarta: Penerbit Grafikatama Jaya, 1992), hlm. 7.

Usaha pemerintah untuk memiliki Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan tersendiri telah dirintis sejak tahun 1950 melalui pembentukan Panitia Penyelidik Peraturan Hukum Perkawinan, Talak dan Rujuk oleh Menteri Agama dengan SK Nomor B/2/4299 tanggal 1 Oktober 1950, diketuai oleh Mr. Teuku Moh. Hasan. Akhir tahun 1952, panitia yang sempat mengalami perubahan dan tambahan melalui SK Menteri Agama Nomor B/2/8315 tanggal 1 April 1951 ini telah berhasil menyusun Rancangan Undang-undang (RUU) Perkawinan (Umum). RUU tersebut oleh golongan-golongan agama ditanggapi sebagai UU yang bersifat umum, dan dikehendaki RUU Perkawinan menurut masing-masing agama, maka disepakati adanya : (1) RUU Perkawinan menurut Agama Islam, (2) RUU Perkawinan menurut Agama Kristen, (3)RUU Perkawinan menurut Agama Katolik, dan (4) RUU Perkawinan menurut golongan lainnya.<sup>2</sup>

Pada bulan Maret 1954, RUU Perkawinan Umat Islam telah selesai disusun dan tanggal 19 Juni 1958 RUU Perkawinan tersebut diajukan ke DPR sebagai usulan inisiatif pemerintah. Namun bersamaan dengan itu, muncul RUU Perkawinan (Umum) atas usul inisiatif Ny. Sumari (PNI). Kedua RUU itu bertolak belakang, satu berdasarkan agama,

---

<sup>2</sup>Arso Sosroatmojo dan A. Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan di Indonesia*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1978), hlm. 9.

dan yang lainnya berdasarkan faham sekuler. Akan tetapi kedua RUU Perkawinan tersebut tak sempat menjadi undang-undang. Tahun 1967 pemerintah mengajukan lagi dua buah RUU Perkawinan kepada DPRGR : (1) RUU tentang Pernikahan Umat Islam, diajukan oleh Menteri Agama bulan Mei 1967, dan (3) RUU tentang Ketentuan Pokok Perkawinan, diajukan oleh Menteri Kehakiman bulan September 1967. Sebelum RUU tersebut diajukan, tercatat ada beberapa pertemuan yang mendesak segera diungkapkannya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, antara lain : (1) Musyawarah Nasional Kesejahteraan Keluarga tahun 1962 oleh Departemen Sosial, (2) Konperensi I tahun 1962 oleh Badan Penasehat Perkawinan dan Penyelesaian Perceraian (BP4) Pusat (Departemen Agama), (3) Seminar Hukum Nasional tahun 1963 oleh Lembaga Pembinaan Hukum Nasional (LPHN) bersama Persatuan Sarjana Hukum Indonesia (Persahi), dan (4) Tap MPRS Nomor XXVIII/MPRS/1966 tentang perlunya segera diadakan UU tentang Perkawinan.<sup>3</sup>

Pada tahun 1968, kedua RUU tersebut dibicarakan DPRGR, akan tetapi tidak mendapat persetujuan DPRGR. Pemerintah pun menarik kembali kedua RUU tersebut. Tidak disetujuinya kedua RUU tersebut, ditanggapi dengan saran dan pendapat oleh beberapa Organisasi : (1) Ikatan Sarjana Wanita Indonesia (ISWI) melalui simposiumnya, tanggal 29 januari 1972, (2) Badan Musyawarah Organisasi Islam Wanita Indonesia

---

<sup>3</sup>Arso Sosroatmojo, *Hukum Perkawinan di Indonesia*, hlm. 91.

melalui Sidangnya tanggal 22 Februari 1972; dan (3) BP4 melalui seminar tentang Pengaruh UU terhadap Kemantapan Perkawinan, tahun 1973. Karena tidak mendapat persetujuan DPRGR, pemerintah menyiapkan RUU Perkawinan yang baru, dan pada tanggal 31 Juli 1973 RUU Perkawinan yang terdiri 15 bab dan 75 pasal diajukan kepada DPR hasil Pemilu 1971. RUU Perkawinan ini mendapatkan reaksi dari kalangan umat Islam, karena beberapa pasal yang bertentangan dengan hukum Islam, antara lain:

- a) Perkawinan adalah sah apabila dilakukan dihadapan pegawai pencatat perkawinan, dicatat dalam daftar pencatatan perkawinan oleh pegawai tersebut dan dilangsungkan menurut ketentuan Undang-undang ini dan atau atas ketentuan hukum perkawinan pihak-pihak yang melaksanakan perkawinan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-undang ini (psl. 2 ayat 1)
- b) Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum, selanjutnya dalam Undang-undang ini disebut Pengadilan dapat memberi izin kepada seorang suami untuk beristeri lebih dari seorang, apabila dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan (psl. 3 ayat (2))
- c) Perbedaan karena kebangsaan, suku bangsa, negara asal, tempat asal, agama/kepercayaan dan keturunan tidak merupakan penghalang perkawinan (psl. 11 ayat (2))

- d) Bagi janda wanita ditetapkan jangka waktu tunggu 306 hari, kecuali kalau ternyata dia sedang mengandung, dalam hal mana waktu tunggu ditetapkan sampai 40 hari sesudah lahirnya anak (psl. 12 ayat 1)
- e) Suami isteri bersama-sama dapat mengangkat seorang anak atau lebih (psl. 62 ayat (1)).<sup>4</sup>

Pada tanggal 27 September 1973 Pemerintah dan DPR mengadakan musyawarah mencari kesepakatan untuk menyempurnakan RUU Perkawinan tersebut. Setelah melalui perdebatan yang hangat di DPR dan tanggapan yang panas dari masyarakat Islam terhadap RUU Perkawinan yang bersifat sekuler itu, akhirnya Fraksi ABRI dan Fraksi Persatuan Pembangunan dalam pertemuannya telah membentuk konsensus, antara lain : (1) Hukum agama Islam dalam perkawinan tidak akan dikurangi ataupun dirubah, (2) Sebagai Konsekwensi dari poin 1, maka alat-alat pelaksanaannya tidak akan dikurangi atau dirubah, tegasnya Undang-undang Nomor 22 tahun 1946 dan Undang-undang Nomor 14 tahun 1970 dijamin kelangsungannya, dan (3) Hal-hal yang bertentangan dengan agama Islam dan tidak mungkin disesuaikan dalam Undang-undang ini dihilangkan (didrop).

Tanggal 22 Desember 1973, setelah mengalami perubahan dan amandemen, RUU Perkawinan disahkan oleh DPR menjadi UU, dan

---

<sup>4</sup>Rachmadi Usman, *Aspek-Aspek Hukum Perorangan dan Kekeluargaan di Indonesia*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2006), hlm. 230.

selanjutnya tanggal 2 Januari 1974 diundangkan oleh Presiden menjadi Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 (LNRI 1974 Nomor 1). Berdasarkan pasal 67 ayat (1) Undang undang Nomor 1 Tahun 1974, dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 yang merupakan pelaksanaan secara efektif Undang-undang Perkawinan dan berlaku tanggal 1 Oktober 1975 (psl. 49 Peraturan Pemerintah 9/1975).<sup>5</sup> Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan ini berlaku untuk semua golongan penduduk dan warga negara. Jika dipelajari dengan seksama, tidak ada yang bertentangan dengan hukum perkawinan Islam. Oleh karena itu, ada yang berpendapat bahwa Undang-undang Perkawinan itu hasil ijtihad baru muslim Indonesia. Dengan lahirnya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974, di mana Pasal 2 ayat (1) menyatakan “Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaan itu”, teori resepsi atas teori iblis (menurut istilah Prof. Dr. Hazairin) tumbang dan menemui ajalnya. Dengan Undang-undang Perkawinan itu, hukum agama, dalam hal ini hukum perkawinan Islam kedudukannya menjadi sederajat dengan hukum perkawinan adat dan hukum barat di negeri Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup>Arso Sosroatmojo, *Hukum Perkawinan di Indonesia*, hlm. 11.

<sup>6</sup>Arso Sosroatmojo, *Hukum Perkawinan di Indonesia*, hlm. 11.

Yang pasti, kelahiran sistem normatif ini sesungguhnya melalui mekanisme yang demokratis dan sesuai dengan aturan main proses kelahiran sebuah perundang-undangan. Kelahiran Undang-undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan, yang secara resmi mulai diberlakukan pada tanggal 2 Januari 1974 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 1 tahun 1974; tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1974 nomor 3019,<sup>7</sup> tidak dapat diartikan sebagai intervensi pemerintah dalam arti negatif dalam persoalan privacy (keperdataan) warga negaranya. Justru Negara dalam hal ini pemerintah menginginkan keteraturan dan ketertiban sehingga kekacauan dalam masyarakat dapat dihindari sebagai akibat dari tidak adanya aturan baku yang mengatur hal ihwal perkawinan bagi segenap bangsa Indonesia. Dapat dibayangkan, betapa kacaunya praktik perkawinan di dalam masyarakat, apabila tidak ada aturan yang memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan berlaku menyeluruh di tengah-tengah bangsa yang sangat majemuk ini. Oleh karenanya, intervensi Negara dalam hal ini sangat diperlukan.

Dari aspek politis, kelahiran Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan sesungguhnya telah memenuhi kriteria sebuah hukum yang baik. Materi Undang-Undang merupakan aturan yang tumbuh dan berkembang dari nilai-nilai kultural dan norma-norma, serta

---

<sup>7</sup>Tim Penyusun Depag RI, *Kumpulan Peraturan Perundang-undang Dalam Lingkungan Peradilan Agama*, (Jakarta : Yayasan al-Hikmah, 1992).



kepercayaan yang hidup dalam masyarakat bangsa Indonesia. Di sisi lain, orang mempersoalkan materi Undang-Undang Perkawinan yang sangat condong dengan aspirasi umat Islam sehingga terkesan adanya keberpihakan dan diskriminasi.<sup>8</sup> Undang-Undang Perkawinan nomor 1 tahun 1974 melambangkan kemenangan politik umat Islam dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sebagian orang beranggapan bahwa, kelahiran Undang-Undang ini tidak lepas dari peran politis ABRI (sekarang TNI) dan kalangan umat Islam, dalam hal ini kader-kader Nahdhatul Ulama (NU) yang duduk di parlemen, yang ketika itu memperjuangkan dengan sangat gigih sehingga RUU Perkawinan yang diajukan umat Islam berhasil di sepakati. TNI punya andil yang cukup besar bagi kelahiran Undang-Undang ini. Yang pasti diterimanya RUU Perkawinan dari umat Islam pada waktu itu sesungguhnya menunjukkan aspirasi umat Islam sebagai mayoritas bangsa.<sup>9</sup>

Sementara dari aspek sosiologi hukum, materi Undang-Undang Perkawinan sesungguhnya merupakan cermin dari nilai-nilai yang hidup dalam mayoritas bangsa Indonesia, yakni umat Islam.<sup>10</sup> Dengan demikian, tidak bijaksana apabila kelahiran Undang-Undang Perkawinan dianggap telah dipolitisasi sedemikian rupa oleh pihak-pihak tertentu dan atau

---

<sup>8</sup>Saekan Erniati Effendi, *Sejarah Penyusunan Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*, (Surabaya: Arkola 1997), hlm.12-13. Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam: Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1998), hlm. 48-50.

<sup>9</sup>Daud Ali, *Hukum Islam*, hlm. 49.

<sup>10</sup>M. Masranai Basran dan Zaini Dahlan, "*Kodifikasi Hukum Islam di Indonesia*" dalam *Perkembangan Mutakhir Hukum Islam di Asia Tenggara*, (Surabaya: Arkola, 1993), hlm. 55-56.

dengan mengatasnamakan suatu agama tertentu. Apabila ada kasus-kasus yang menyimpang, hal itu tak lebih dari pengecualian. Proses legislasi Undang-undang tersebut telah berjalan secara konstitusional, demokratis dan terlepas dari persoalan puas atau tidak puas. Ketidakpuasan tersebut boleh jadi merupakan bagian dari unsur-unsur politis, dalam pengertian bahwa setiap orang dapat saja menggunakan kendaraan politiknya (politisasi) dalam rangka memperoleh keinginannya.

Undang-Undang Perkawinan No. 1 Tahun 1974, sebagaimana disebut dalam penjelasan umumnya, undang-undang ini merupakan undang-undang Perkawinan Nasional, jadi berlaku untuk semua warga Negara dan seluruh wilayah Indonesia. Sebagai undang-undang perkawinan nasional, undang-undang ini berusaha untuk menampung prinsip-prinsip dan memberikan landasan hukum perkawinan yang selama ini menjadi pegangan dan telah berlaku bagi berbagai golongan dalam masyarakat kita. Di samping itu ia juga sekaligus telah meletakkan asas-asas hukum perkawinan nasional.

Menurut Prof Hazairin, ia merupakan hasil legislatif pertama yang memberikan gambar yang nyata tentang kebenaran dasar asasi kejiwaan dan kebudayaan “Bhineka Tunggal Ika” yang dicantumkan dalam lambing Negara Republik Indonesia, selain sungguh mematuhi falsafah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Selanjutnya ia merupakan pula suatu unifikasi yang unik dengan menghormati secara penuh adanya variasi berdasarkan agama dan kepercayaan yang berketuhanan yang Maha Esa. Lagipula unifikasi tersebut

bertujuan hendak melengkapi segala hal yang tidak diatur hukumnya dalam agama dan kepercayaan, karena dalam hal tersebut Negara berhak mengaturnya sendiri sesuai dengan perkembangan masyarakat dan tuntunan zaman.<sup>11</sup>

Penyempurnaan terhadap undang-undang ini masih perlu dilakukan dan hal ini menurut Hazairin adalah menjadi tugas bersama para ahli hukum, badan-badan peradilan, badan-badan legislatif dan badan-badan administratif di hari-hari yang akan datang sehubungan dengan timbulnya persoalan-persoalan yang konkrit dalam menjalankan Undang-Undang perkawinan ini.<sup>12</sup>

2. Konsep Perkawinan Menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan
  - a. Pengertian dan Tujuan Perkawinan

Perkawinan merupakan salah satu dimensi kehidupan yang sangat penting dalam kehidupan manusia di dunia manapun. Hal ini dikarenakan perkawinan menciptakan suatu hubungan hukum antara suami isteri, hubungan orang tua dengan anaknya dan hubungan hukum suami isteri dengan keluarganya yang menimbulkan hak dan kewajiban diantara pasangan suami isteri tersebut. Bahkan karena begitu pentingnya perkawinan, tidak mengherankan jika seluruh agama mengatur masalah perkawinan bahkan tradisi atau adat masyarakat dan juga institusi Negara

---

<sup>11</sup>Hazairin, *Tinjauan Mengenai Undang-Undang Perkawinan Nomor 1-1974* (Jakarta: Tintamas, 1986), hlm. 5.

<sup>12</sup>Hazairin, *Tinjauan Mengenai Undang-Undang Perkawinan*, hlm. 5.

tidak ketinggalan mengatur perkawinan yang berlaku di kalangan masyarakatnya.

Perkawinan di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974. Menurut Pasal 1 undang-undang ini, perkawinan diartikan sebagai suatu ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga atau rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.<sup>13</sup> Dari rumusan Pasal 1 tersebut dapat dilihat adanya dua pokok pengertian, yaitu arti dan tujuan perkawinan. Sehingga jelaslah bahwa pengertian perkawinan itu tidak dapat dilepaskan dari tujuan perkawinan itu sendiri.

Pengertian perkawinan terdapat dalam anak kalimat pertama dari Pasal 1 tersebut, "*perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami isteri*". Dari sini bisa dilihat bahwa ikatan dalam perkawinan bukan hanya ikatan lahir semata melainkan juga merupakan ikatan batin.

Menurut Prof. R. Sardjono SH, sebagaimana dikutip oleh Asmin, menerangkan "ikatan lahir" berarti bahwa para pihak yang bersangkutan karena perkawinan itu, secara formil merupakan suami-isteri baik bagi mereka dalam hubungannya satu sama lain maupun bagi mereka dalam hubungannya dengan masyarakat luas. Sedangkan pengertian ikatan batin dalam perkawinan berarti bahwa dalam batin suami-isteri yang

---

<sup>13</sup>Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 Tentang Perkawinan.

bersangkutan terkandung niat yang sungguh-sungguh untuk hidup bersama sebagai suami-isteri dengan tujuan membentuk dan membina keluarga bahagia dan kekal.<sup>14</sup>

Dari rumusan Pasal 1 UU Nomor 1 Tahun 1974 tersebut dengan jelas dapat dipahami bahwa perkawinan bukan hanya menyangkut unsur lahiriah semata, melainkan juga menyangkut unsur batiniah. Undang-Undang tersebut memandang sangat penting mengenai keharusan adanya suatu ikatan lahir batin dalam perkawinan, hal demikian juga tercermin dari penegasan yang tampak pada penjelasan Pasal 1 UU Nomor 1 tahun 1974;

Sebagai Negara yang berdasarkan Pancasila, dimana sila pertamanya ialah Ketuhanan Yang Maha Esa, maka perkawinan mempunyai hubungan yang erat sekali dengan agama atau kerohanian sehingga perkawinan bukan saja mempunyai peranan yang penting”

Jelasnya dalam suatu perkawinan haruslah memenuhi ikatan lahir dan batin tersebut, tidak boleh hanya ikatan lahir saja atau ikatan batin saja. Kedua unsur tersebut adalah satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dalam suatu perkawinan.

Di dalam pengertian perkawinan tersebut juga terdapat adanya unsur ikatan antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri, hal ini menunjukkan bahwa Undang-Undang perkawinan kita pada prinsipnya menganut asas monogami, karenanya poligami hanyalah dimungkinkan

---

<sup>14</sup>Asmin. *Status Perkawinan Antar Agama: Ditinjau dari Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974*, Cet. 1, (Jakarta: Dian Rakyat, 1986), hlm. 16-20.

sepanjang hukum agama yang bersangkutan mengizinkan dan itupun dibatasi oleh syarat-syarat yang ketat, yaitu dengan adanya izin pengadilan, dan izin itupun hanya akan diperoleh dalam hal-hal tertentu yang telah ditentukan dalam aturan undang-undang.<sup>15</sup>

Mengenai tujuan perkawinan menurut Undang-Undang No. 1 tahun 1974, dengan berpedoman pada rumusan pasal 1, yaitu pada anak kalimat kedua yang berbunyi : “*dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa*”. Rumusan tersebut mengandung harapan, bahwa dengan melangsungkan perkawinan akan diperoleh suatu kebahagiaan, baik materiil maupun spirituil. Kebahagiaan yang ingin dicapai bukanlah kebahagiaan yang sifatnya sementara saja, tetapi kebahagiaan yang kekal, karenanya perkawinan yang diharapkan juga adalah perkawinan yang kekal yang hanya berakhir dengan kematian salah satu pasangan tersebut. Dengan dasar pandangan ini maka pembuat undang-undang memberikan pembatasan yang ketat terhadap pemutusan perkawinan selain daripada kematian. Selanjutnya dapat diartikan untuk membentuk suatu kehidupan rumah tangga yang bahagia dan kekal itu haruslah didasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa. Pandangan ini sejalan dengan sifat religius

---

<sup>15</sup>Asmin. *Status Perkawinan Antar Agama*, hlm. 19.

dari bangsa Indonesia yang mendapatkan realisasinya di dalam kehidupan beragama dan bernegara.<sup>16</sup>

Indonesia sebagai Negara yang berdasarkan Pancasila, dengan sila Ketuhanan Yang Maha Esa, maka antara perkawinan dengan agama mempunyai hubungan yang sangat erat, karena perkawinan bukan saja mempunyai unsur jasmani, tetapi juga mempunyai unsur rohani yang memegang peranan penting. Tujuan perkawinan dalam UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dirasakan sangat ideal, karena perkawinan tidak hanya melihat dari segi lahirnya saja tetapi terdapat adanya suatu keluarga atau rumah tangga yang kekal dan bahagia bagi keduanya dan yang sesuai dengan kehendak Tuhan Yang Maha Esa.<sup>17</sup> Dengan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa maka perkawinan mempunyai hubungan yang sangat erat dengan agama atau kerohanian, dalam hal perkawinan pada setiap agama pasti mempunyai suatu tujuan yang jelas, tujuan perkawinan tersebut diharapkan dapat membuat suatu ketenangan (*sakinah*) dalam hubungan rumah tangga dengan dasar agama.

---

<sup>16</sup>Asmin. *Status Perkawinan Antar Agama*, hlm. 20.

<sup>17</sup>Sution Usman, *Kawin Lari dan Kawin Antar Agama*, hlm. 21.



b. Azas dan Prinsip Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974

Sesuai dengan landasan falsafah Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, Undang-undang ini di satu pihak harus dapat mewujudkan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, sedangkan di lain pihak harus dapat pula menampung segala kenyataan yang hidup dalam masyarakat dewasa ini. Undang undang Perkawinan ini telah menampung di dalamnya unsur-unsur dan ketentuan-ketentuan Hukum Agamanya dan Kepercayaannya itu dari yang bersangkutan. Dalam Undang-undang ini ditentukan prinsip-prinsip atau azas-azas mengenai perkawinan dari segala sesuatu yang berhubungan dengan perkawinan yang telah disesuaikan dengan perkembangan dan tuntutan zaman.<sup>18</sup> Azas-azas atau prinsip-prinsip yang tercantum dalam undang- undang ini adalah sebagai berikut:

- a) Tujuan perkawinan adalah membentuk keluarga yang bahagia dan kekal. Untuk itu suami isteri perlu saling membantu dan melengkapi, agar masing-masing dapat mengembangkan kepribadiannya membantu dan mencapai kesejahteraan sprituil dan material.
- b) Dalam Undang-undang ini dinyatakan, bahwa suatu perkawinan adalah sah bilamana dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya dan di samping itu tiap-tiap perkawinan harus dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pencatatan tiap-tiap perkawinan adalah sama halnya

---

<sup>18</sup>Saekan Erniati Effendi, *Sejarah Penyusunan Kompilasi Hukum Islam di Indonesia* (Surabaya: Arkola 1997), hlm. 22.

dengan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seseorang, misalnya kelahiran, kematian yang dinyatakan dalam Surat-surat keterangan, suatu akte resmi yang juga dimuat dalam pencatatan.

- c) Undang-undang ini menganut azas monogami. Hanya apabila dikehendaki oleh yang bersangkutan, karena hukum dan agama dari yang bersangkutan mengizinkan, seorang suami dapat beristeri lebih dari seorang. Perkawinan seorang suami dengan lebih dari seorang isteri, meskipun hal itu dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan, hanya dapat dilakukan apabila dipenuhi berbagai persyaratan tertentu dan diputuskan oleh Pengadilan.
- d) Undang-undang ini menganut prinsip, bahwa calon suami isteri itu harus telah masak jiwa raganya untuk dapat melangsungkan perkawinan, agar dapat mewujudkan tujuan perkawinan secara baik tanpa berakhir pada perceraian dan mendapat keturunan yang baik dan sehat. Untuk itu harus dicegah adanya perkawinan antara calon suami isteri yang masih di bawah umur. Perkawinan mempunyai hubungan dengan masalah kependudukan. Ternyata batas umur yang lebih rendah bagi seorang wanita untuk kawin mengakibatkan laju kelahiran yang lebih tinggi. Sehubungan dengan itu, maka undang-undang ini menentukan batas umur untuk kawin baik bagi pria maupun bagi wanita, ialah 19 (sembilan belas) tahun bagi pria dan 16 (enam belas) tahun bagi wanita.

- e) Karena tujuan perkawinan adalah untuk membentuk keluarga yang bahagia kekal dan sejahtera, maka undang-undang ini menganut prinsip untuk mempersukar terjadinya perceraian, harus ada alasan-alasan tertentu serta harus dilakukan di depan Sidang Pengadilan.
- f) Hak dan kedudukan isteri adalah seimbang dengan hak dan kedudukan suami baik dalam kehidupan rumah tangga maupun dalam pergaulan masyarakat, sehingga dengan demikian segala sesuatu dalam keluarga dapat dirundingkan dan diputuskan bersama oleh suami-isteri.<sup>19</sup>

Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974, telah memuat prinsip-prinsip atau asas-asas yang sangat ideal dan fleksibel. Ideal dalam pengertian, bahwa materi Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan sesungguhnya dapat menekan kecenderungan perilaku-prilaku negatif yang terjadi dalam masyarakat, karena sebagian besar materinya bersumber dari Syariat Islam, suatu sumber yang diyakini berdimensi vertikal sekaligus horizontal dan nilai-nilai normatif yang hidup dalam masyarakat.<sup>20</sup> Prinsip-prinsip tersebut adalah:

- 1) Kerelaan (asas sukarela). Prinsip ini tercantum dalam pasal 6 ayat 1, yang mensyaratkan adanya persetujuan kedua mempelai yang akan melakukan pernikahan. Undang-undang tidak menghendaki adanya unsur paksaan dan keterpaksaan dari salah satu atau kedua belah pihak karena hal ini jelas melanggar Hak-hak Asasi Manusia.

<sup>19</sup>Moh. Idris Ramulyo, *Hukum Perkawinan Islam*, Cetakan kelima (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2004), hlm. 56-57

<sup>20</sup>Anderson, *Hukum Islam di Dunia Modern* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1994), hlm. 364-365.

- 2) Partisipasi keluarga. Undang-Undang menghendaki partisipasi dan keterlibatan pihak keluarga ketika yang bersangkutan belum cakap secara hukum, dalam hal pemberian restu atau izin.
- 3) Perceraian dipersulit. Penggunaan cerai secara gampang dan semena-mena akan berdampak buruk bagi masa depan anak-anak. Yang paling menderita tentu saja pihak istri. Dalam kondisi ini, istri banar-benar menjadi sub-ordinat. Oleh karena itu, Undang-Undang menentukan bahwa untuk memungkinkan perceraian harus ada alasan-alasan tertentu sebagaimana yang diatur secara ketat serta dilakukan di muka pengadilan (pasal 39).
- 4) Poligami dibatasi secara ketat. Undang-Undang kita menganut prinsip monogami atau poligami yang ketat. Hanya apabila dikehendaki oleh orang yang bersangkutan, karena hukum dan agamanya mengizinkan untuk berpoligami, seseorang dapat beristri lebih dari seorang. Poligami dapat dilakukan apabila telah dipenuhinya beberapa syarat tertentu yang diatur Undang-Undang dan diputus oleh pengadilan. (Pasal 4 dan 5).
- 5) Kematangan calon mempelai. Undang-Undang juga mensyaratkan batas usia minimum bagi pasangan yang hendak melangsungkan pernikahan, yakni 19 tahun bagi pria dan 16 tahun bagi wanita (pasal 1). Hal ini dimaksudkan untuk menjamin bahwa kedua mempelai telah siap lahir dan batin untuk mengarungi bahtera kehidupan berumahtangga.

6) Mengangkat derajat kaum wanita. Undang-undang sangat memperhatikan wanita sebagai subyek hukum. Pada masa lalu, di saat begitu mudahnya suami menceraikan istrinya, wanitalah yang paling menderita. Ia harus memenuhi hajat hidupnya sendiri, membiayai pendidikan anak-anaknya, dan sebagainya. Agar hal ini tidak terjadi dan hak-hak istri terpenuhi pasca perceraian, Undang-Undang mengatur dalam beberapa pasal, di antaranya: pasal 29, pasal 35-37, pasal 41, dan lain-lain.

Undang-undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974, juga memiliki karakteristik yang sangat fleksibel. Fleksibel dalam pengertian terbuka peluang seluas-luasnya untuk ditafsirkan sesuai dengan konteks dan kebutuhan masyarakat. Sebuah analogi untuk menjawab persoalan-persoalan kontemporer, umat Islam tidak perlu merubah al-Qur'an, yang perlu adalah pengembangan dan pembaharuan penafsiran melalui berbagai pendekatan yang aktual.

c. Keabsahan Perkawinan Menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 1974

Perkawinan adalah suatu perbuatan hukum yang mempunyai akibat-akibat hukum. Sah atau tidaknya suatu perbuatan hukum ditentukan oleh hukum positif. Hukum positif di bidang perkawinan di Indonesia adalah Undang-Undang Perkawinan No 1 Tahun 1974. Dengan demikian sah atau tidaknya suatu perkawinan ditentukan oleh ketentuan-ketentuan yang ada dalam undang-undang tersebut.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup>Asmin. *Status Perkawinan Antar Agama*, hlm. 22.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat 1 Undang-Undang No.1 Tahun 1974 tentang perkawinan disebutkan:

“Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu”.

Penjelasan pasal 2 ayat (1) itu menjelaskan bahwa:

”Dengan perumusan pada Pasal 2 ayat (1) ini, tidak ada perkawinan di luar hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945. Yang dimaksud bagi golongan agamanya dan kepercayaannya itu sepanjang tidak bertentangan atau tidak ditentukan lain dalam Undang-Undang ini”.

Dari rumusan tersebut dapat disimpulkan bahwa sah atau tidaknya suatu perkawinan adalah semata-mata ditentukan oleh ketentuan agama dan kepercayaan mereka yang hendak melaksanakan perkawinan. Ini berarti syarat-syarat perkawinan itu sendiri mestinya juga harus didasarkan kepada syarat-syarat perkawinan sebagai yang diatur menurut hukum agamanya dan kepercayaannya itu. Sehingga suatu perkawinan yang dilaksanakan bertentangan dengan ketentuan hukum agama, maka dengan sendirinya menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 perkawinan ini dianggap tidak sah dan tidak mempunyai akibat hukum sebagai ikatan perkawinan.<sup>22</sup>

Dari ketentuan pasal 2 ayat (1) beserta penjelasannya tersebut, Hazairin menafsirkan bahwa dengan demikian hukum yang berlaku menurut Undang-Undang ini pertama-tama adalah hukum masing-masing agama dan kepercayaan bagi masing-masing pemeluknya.<sup>23</sup> Jadi bagi warganegara Indonesia yang beragama Islam apabila hendak melaksanakan perkawinan

---

<sup>22</sup>H. Aminur Nuruddin dan Azhari Akmal Tarigan, *Hukum Perdata Islam di Indonesia, Studi Kritis Perkembangan Hukum Islam dari Fikih UU No. 1/1974 sampai KHI*, (Jakarta : Prenada Media, 2004), hlm. 60.

<sup>23</sup>Hazairin, *Tinjauan Mengenai Undang-Undang Perkawinan*, hlm. 6.

supaya sah harus memenuhi ketentuan-ketentuan tentang perkawinan yang telah diatur dalam Hukum Perkawinan Islam. Demikian juga bagi mereka yang beragama Kristen, Hindu, Budha dan yang lainnya, hukum agama merekalah yang menjadi dasar pelaksanaan yang menentukan sahnya perkawinan.

Dari ketentuan pasal 2 ayat (1) Undang-Undang No. 1 tahun 1974 dapat dilihat bahwa Undang-Undang Perkawinan ini menggantungkan sahnya suatu perkawinan kepada hukum agama dan kepercayaan masing-masing pemeluknya, ini berarti bahwa syarat-syarat perkawinan itu sendiri mestinya juga harus didasarkan kepada syarat-syarat perkawinan sebagaimana yang diatur menurut hukum agamanya dan kepercayaannya itu. Meskipun demikian, didapati bahwa undang-undang ini juga mengatur syarat-syarat bagi sahnya suatu perkawinan. Hal ini wajar bila dihubungkan dengan tujuan dari unifikasi hukum perkawinan itu sendiri, yaitu melengkapi apa yang tidak diatur hukumnya dalam hukum agama dan kepercayaannya itu.

Selanjutnya menurut Pasal 2 ayat 2 Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 ditentukan juga bahwa perkawinan harus dicatatkan agar perkawinan tersebut diakui secara sah oleh hukum Negara.

“Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”<sup>24</sup>

Mengenai tujuan pencatatan ini dalam undang-undang perkawinan tidak dijelaskan lebih lanjut, hanya dalam penjelasan umum dikatakan bahwa pencatatan tiap-tiap perkawinan adalah sama halnya dengan pencatatan

---

<sup>24</sup>Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang No. 1 tahun 1974 Tentang Perkawinan.



peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seseorang, misalnya kelahiran, kematian yang dinyatakan dalam surat-surat keterangan, suatu akta resmi yang juga dimuat dalam daftar pencatatan.

Pencatatan perkawinan tidak menentukan sah atau tidaknya suatu perkawinan, tetapi hanya menyatakan bahwa peristiwa perkawinan benar-benar terjadi, jadi semata-mata bersifat administratif.<sup>25</sup>

Dari Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 dapat diketahui bahwa sebuah perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu. Hal ini berarti bahwa jika suatu perkawinan telah memenuhi syarat dan rukun nikah atau ijab Kabul telah dilaksanakan (bagi umat Islam) atau pendeta/pastur telah melaksanakan pemberkatan atau ritual lainnya, maka perkawinan tersebut adalah sah terutama di mata agama dan kepercayaan masyarakat. Akan tetapi sahnyanya perkawinan ini di mata agama dan kepercayaan masyarakat perlu disahkan lagi oleh Negara, yang dalam hal ini ketentuannya terdapat pada Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Perkawinan, tentang pencatatan perkawinan.

Pencatatan perkawinan menjadi hal yang sangat penting dalam suatu perkawinan. Menurut Sidus Syahar, pentingnya pendaftaran dan pencatatan perkawinan adalah :

- 1) Agar ada kepastian hukum dengan adanya alat bukti yang kuat bagi yang berkepentingan mengenai perkawinannya, sehingga memudahkannya dalam melakukan hubungan dengan pihak ketiga.

---

<sup>25</sup>Lies Soegondo, *Administrasi Kependudukan dari Aspek Hak Keperdataan*, makalah pada Konferensi Nasional Pengembangan Pelayanan Publik di Bidang Kependudukan, Mei 2002.

- 2) Agar lebih menjamin ketertiban masyarakat dalam hubungan kekeluargaan sesuai dengan akhlak dan etika yang dijunjung tinggi oleh masyarakat dan Negara.
- 3) Agar ketentuan undnag-undang yang bertujuan membina perbaikan social (*social reform*) lebih efektif.
- 4) Agar nilai-nilai dan norma keagamaan dan kepentingan umum lainnya sesuai dengan dasar Negara Pancasila lebih dapat ditegakkan.<sup>26</sup>

Mengenai pelaksanaan pencatatan perkawinan ini diatur lebih lanjut dalam Bab II Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 1 Tahun 1974, yaitu dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 9.

Menurut Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 beserta penjelasannya diperoleh ketentuan sebagai berikut:

- 1) Instansi yang melaksanakan perkawinan adalah:
  - a) Bagi mereka yang beragama Islam pencatatannya dilakukan oleh pegawai Pencatatan Nikah Talak dan Rujuk
  - b) Bagi mereka yang tidak beragama Islam, pencatatannya dilakukan oleh Pegawai Pencatat Perkawinan pada Kantor Catatan Sipil atau instansi/pejabat yang membuatnya.
- 2) Tatacara pencatatan perkawinan harus dilakukan berdasarkan:
  - a) Ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Pasal 3 sampai dengan Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975.

---

<sup>26</sup>Saidus Syahar, *Undang-Undang Perkawinan dan Masalah Pelaksanaannya Ditinjau dari Segi Hukum Islam* (Bandung, Alumni, 1981), hlm. 108.

- b) Ketentuan-ketentuan khusus yang diatur dalam berbagai peraturan, yang merupakan perlengkapan bagi peraturan pemerintah ini, yaitu:
- a) Undang-Undang No. 32 Tahun 1954 tentang pencatatan nikah, talak dan rujuk (L.N 1954 No. 98) dan beberapa Peraturan Menteri Agama yang berhubungan dengan hal tersebut.
  - b) Reglement Catatan Sipil bagi orang Indonesia yang beragama Kristen di Jawa, Madura dan Minahasa dan sebagainya (Stb. 1917 No. 75 yo. 1936 No. 607 dengan segala perubahannya).
  - c) Reglement Catatan Sipil untuk Golongan Cina (Stb. 1917 No. 130 yo. 1919 No. 81 dengan segala perubahannya).
  - d) Reglement Catatan Sipil bagi golongan Eropah yang disamakan (Stb. 1849 No. 25)
  - e) Daftar Catatan Sipil untuk Perkawinan Campuran (Stb. 1904 No. 279).

## **B. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan**

### **1. Latar Belakang**

Administrasi adalah usaha dan kegiatan yang berkenaan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan untuk mencapai tujuan. Administrasi dalam arti sempit adalah kegiatan yang meliputi; catat-mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, agenda dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan. Menurut Arthur Grager, administrasi adalah fungsi tata penyelenggaraan terhadap komunikasi dan pelayanan warkat suatu organisasi.

Administrasi menjadi hal yang sangat penting jika dihubungkan dengan segala aktifitas berkehidupan, berhubung Negara Indonesia memiliki penduduk yang sangat padat maka dibutuhkanlah sebuah aturan dalam berkependudukan sehingga administrasi kependudukan menjadi sebuah kebutuhan untuk menertibkan masalah-masalah yang ditimbulkan akibat proses pencatatan atau pengolahan yang berhubungan dengan ketertiban bersama.<sup>27</sup>

Administrasi kependudukan sendiri adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil dan pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.<sup>28</sup> Administrasi kependudukan itu sendiri menyangkut seluruh masalah kependudukan yang meliputi pendaftaran penduduk, pencatatan sipil dan pengelolaan data informasi kependudukan.

Terkait dengan hal tersebut, pemerintah pada bulan Desember 2006 telah mengeluarkan kebijakan kependudukan dalam hukum nasional melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Adapun pertimbangan dibentuknya Undang-Undang ini dapat dilihat pada konsideren menimbang dalam Undang-Undang Administrasi Kependudukan Nomor 23 Tahun 2006, diantara pertimbangan tersebut adalah :

---

<sup>27</sup>[Http://Id.M.Wikipedia.Org/Wiki/Administrasi](http://Id.M.Wikipedia.Org/Wiki/Administrasi). Diakses pada tanggal 11 Juni 2015.

<sup>28</sup>Afdol, Seminar Nasional, *Hak Masyarakat Adat Atas Pencatatan Sipil* (Depok, Lembaga Kajian Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Good Governance In Population Administration, 2007), hlm. 3.

- a. Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 berkewajiban memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum atas setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk Indonesia yang berada di dalam dan/atau luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Untuk memberikan perlindungan, pengakuan, penentuan status pribadi dan dan status hukum atas setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk Indonesia yang berada di dalam dan/atau di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, perlu diadakan pengaturan tentang Administrasi Kependudukan.
- c. Pengaturan tentang Administrasi Kependudukan hanya dapat terlaksana apabila didukung oleh pelayanan yang professional dan peningkatan kesadaran penduduk, termasuk Warga Negara Indonesia yang berada di luar negeri.
- d. Peraturan perundang-undangan mengenai Administrasi Kependudukan yang ada tidak sesuai lagi dengan tuntutan pelayanan Administrasi Kependudukan yang tertib dan tidak diskriminatif sehingga diperlukan pengaturan secara menyeluruh untuk menjadi pegangan bagi semua penyelenggara Negara yang berhubungan dengan kependudukan.<sup>29</sup>

Adanya kata penentuan status pribadi dan status hukum dalam konsideren menimbang bermakna bahwa keharusan dibuatkan pencatatan dalam bentuk

---

<sup>29</sup>Undang-Undang Administrasi Kependudukan Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hlm. 1.

sebuah dokumen adalah sebagai upaya perlindungan hukum. Pada hakikatnya Negara Kesatuan Republik Indonesia berkewajiban memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami Penduduk.

Dengan disahkannya Undang-Undang No 23 tahun 2006 ini berarti ordonansi-ordonansi yang sebelumnya mengatur Administrasi Kependudukan termasuk pencatatan Sipil di Indonesia dinyatakan tidak berlaku lagi.

Tujuan dibenahinya Administrasi Kependudukan dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan adalah agar dapat memberikan pemenuhan hak administratif seperti pelayanan publik serta perlindungan yang berkaitan dengan dokumen kependudukan tanpa adanya perlakuan diskriminatif.

Pasal 26 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan hal-hal mengenai penduduk diatur dengan Undang-Undang. Sebagai penjabaran hal tersebut maka diterbitkanlah Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagai landasan hukum pengaturan di bidang kependudukan dan pencatatan sipil.

Materi yang termuat dalam Undang-Undang Administrasi Kependudukan (Adminduk) terdiri dalam 14 bab, sebagaimana berikut pembagiannya :

- 1) Bab I berisi tentang ketentuan umum, terdiri dari 1 Pasal.
- 2) Bab II berisi tentang Hak dan Kewajiban penduduk, terdiri dari 3 Pasal.
- 3) Bab III berisi tentang pengaturan Kewenangan Penyelenggaraan dan Instansi Pelaksana, terdiri dari 8 Pasal.

- 4) Bab IV berisi tentang Pendaftaran Penduduk, terdiri dari 14 Pasal.
- 5) Bab V berisi tentang Pencatatan Sipil, terdiri dari 31 Pasal.
- 6) Bab VI berisi tentang pengaturan Data dan Dokumen Kependudukan, terdiri dari 22 Pasal.
- 7) Bab VII berisi tentang pengaturan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil saat Negara atau Sebagian Negara dalam Keadaan Darurat Luar Biasa, terdiri dari 2 Pasal.
- 8) Bab VIII berisi tentang pengaturan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan, terdiri dari 2 Pasal.
- 9) Bab IX berisi tentang pengaturan Perlindungan Data Pribadi Penduduk, terdiri dari 4 Pasal.
- 10) Bab X penyidikan, terdiri dari 1 Pasal.
- 11) Bab XI berisi tentang pengaturan Sanksi Administratif, terdiri dari 4 Pasal.
- 12) Bab XII berisi tentang Ketentuan Pidana terdiri dari 7 Pasal.
- 13) Bab XIII berisi tentang Ketentuan Peralihan terdiri dari 2 Pasal.
- 14) Bab XIV berisi tentang Ketentuan Penutup terdiri dari 6 Pasal.

Melihat materi yang diatur adalah mengenai status hukum atas peristiwa kependudukan dan peristiwa penting maka seharusnya cara-cara memperoleh status hukum tersebut tidak menimbulkan persoalan-persoalan baru. Pencatatan sipil itu sendiri berisi ketentuan tentang pencatatan yang penting seperti, kelahiran, kematian, pengangkatan anak, perceraian serta perkawinan.<sup>30</sup> Catatan sipil sendiri bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum, untuk membentuk

---

<sup>30</sup>Mohammad Farid, *Memahami Pencatatan sipil*, Tulisan dalam 30 Kasus Catatan Sipil di Indonesia, Analisis Kasus dan Rekomendasi (Jakarta: GTZ GG PAS, 2006), hlm. 13.



ketertiban hukum, guna pembuktian dan untuk memperlancar aktifitas pemerintah di bidang kependudukan.

## 2. Catatan Sipil di Indonesia

Di Indonesia dikenal adanya satu lembaga catatan sipil yang diusahakan oleh pemerintah. Lembaga catatan sipil ini sebelumnya merupakan kelanjutan dari lembaga catatan sipil pada jaman pemerintahan kolonial Belanda yang dikenal dengan nama “Burgerlijke Stand” atau dikenal dengan singkatan B.S dan mengandung arti suatu lembaga yang ditugaskan untuk memelihara daftar-daftar atau catatan-catatan guna pembuktian status atau peristiwa-peristiwa penting bagi para warga Negara, seperti Kelahiran, perkawinan, kematian.<sup>31</sup>

Mengenai peristilahan dari catatan sipil sendiri bukanlah dimaksud sebagai suatu catatan dari orang-orang sipil atau golongan sipil sebagai lawan dari kata golongan militer, akan tetapi, catatan sipil itu merupakan suatu catatan yang menyangkut kedudukan hukum seseorang. Dan dilihat dari kelembagaan catatan sipil, lembaga ini tugas utamanya melakukan pencatatan sipil. Menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, pencatatan sipil adalah pencatatan peristiwa penting yang dialami oleh seseorang dalam register pencatatan sipil pada instansi pelaksana.<sup>32</sup>

Oleh karena Negara Indonesia adalah suatu Negara hukum, maka kedudukan hukum dari satu peristiwa penting pada setiap warga negaranya harus

---

<sup>31</sup>Subekti dan R. Tjtroedibro, *Kamus Hukum* (Jakarta: Pradnya Paramita, 1979), hlm. 22.

<sup>32</sup>Aria Dipahandi, *Aspek Hukum Akta Catatan Sipil Yang Diterbitkan Oleh Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Cirebon*, Tesis Magister (Semarang: Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, 2009), hlm. 13.

jelas dan pasti. Manusia dalam menjalankan hidupnya mengalami peristiwa-peristiwa penting, antara lain : peristiwa perkawinan, peristiwa kelahiran, peristiwa perceraian, peristiwa pengakuan anak, peristiwa pengesahan anak, peristiwa pengangkatan anak, peristiwa perubahan nama, peristiwa perubahan status kewarganegaraan dan peristiwa kematian.

Semua peristiwa seperti yang dikemukakan diatas adalah sangat penting artinya karena peristiwa tersebut akan membawa akibat hukum bagi kehidupan orang yang bersangkutan dan juga terhadap orang lain atau pihak ketiga. Setiap peristiwa penting yang terjadi dalam kehidupan manusia secara individu ataupun keluarga, sangat perlu didaftarkan pada lembaga catatan sipil, oleh karena catatan sipil yang berwenang dan bertugas untuk memberikan kepastian serta membuat catatan selengkap-lengkapnyanya atas peristiwa-peristiwa yang dialami dan kemudian membukukannya.

Semua daftar dari peristiwa-peristiwa penting tersebut dilakukan dan bersifat terbuka untuk umum, baik bagi warga Negara Indonesia maupun warga Negara asing yang tinggal di Indonesia, sehingga baik yang bersangkutan sendiri maupun orang lain yang berkepentingan dapat mengetahui dan memperoleh bukti serta kepastian tentang perkawinan, kelahiran, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama, perubahan status kewarganegaraan dan kematian seseorang. Dalam rangka untuk pemenuhan keperluan itulah pemerintah mengadakan lembaga catatan sipil.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup>Aria Dipahandi, *Aspek Hukum Akta Catatan Sipil*, hlm. 14.

Berkaitan dengan pengertian kelembagaan catatan sipil itu ada beberapa pendapat para sarjana yang memberikan pengertian tentang catatan sipil, antara lain adalah:

H.F.A Vollmar berpendapat bahwa, catatan sipil adalah suatu lembaga yang diadakan oleh penguasa atau pemerintah yang dimaksudkan untuk membukukan selengkap mungkin dan karena itu memberikan kepastian sebesar-besarnya tentang semua peristiwa yang penting -penting bagi status keperdataan seseorang seperti perkawinan, kelahiran, pengakuan anak, perceraian dan kematian.<sup>34</sup>

Sedangkan Lie Oen Hock yang mengartikan catatan sipil adalah suatu lembaga yang bertujuan mengadakan pendaftaran, pencatatan serta pembukuan yang selengkap-lengkapnyanya dan sejelas -jelasnya serta memberikan kepastian hukum yang sebesar-besarnya atas peristiwa kelahiran, pengakuan, perkawinana, dan kematian.<sup>35</sup>

Bertitik Tolak dari kedua pendapat mengenai pengertian catatan sipil tersebut di atas, maka dapatlah ditarik suatu pengertian, bahwa catatan sipil adalah suatu lembaga yang sengaja diadakan oleh pemerintah yang bertugas untuk mencatat, mendaftarkan serta membukukan selengkap mungkin tiap peristiwa penting bagi status keperdataan seseorang, misalnya perkawinan, kelahiran, pengakuan anak, pengesahan anak, perceraian, perubahan nama dan kematian.

---

<sup>34</sup>H.F.A.Vollmar, *Pengantar Studi hukum Perdata*, jilid I (Jakarta: Rajawali Pers, 1983), hlm. 26.

<sup>35</sup>Lie Oen Hock, *Lembaga Catatan Sipil* (Jakarta: Keng Po, 1961), hlm. 3.

Seluruh peristiwa yang terjadi dalam keluarga yang mempunyai aspek hukum didaftarkan dan dibukukan, sehingga baik yang bersangkutan sendiri maupun orang lain yang berkepentingan mempunyai bukti yang otentik tentang peristiwa-peristiwa tersebut, sehingga kedudukan hukum seseorang menjadi pasti dan tegas.

Apabila dilihat dari segi Hukum Administrasi Negara, bahwa pengeluaran beberapa akta oleh catatan sipil adalah suatu perbuatan administrasi Negara dari suatu lembaga yang berwenang atau berhak melakukan perbuatan administrasi Negara yang berupa ketetapan yang berbentuk akta catatan sipil dari peristiwa-peristiwa yang dilaporkan pada lembaga tersebut, yang pada prinsipnya memenuhi sifat-sifat konkret, individual, formal dan final.

Apabila ditelaah lebih lanjut dari pengertian catatan sipil tersebut diatas, maka tujuan catatan sipil itu dapat dilihat dari 4 (empat) sudut pandang, yaitu:

- 1) Untuk mewujudkan kepastian hukum bagi warga Negara;
- 2) Untuk membentuk ketertiban umum;
- 3) Untuk pembuktian;
- 4) Untuk memperlancar aktifitas pemerintah dibidang kependudukan atau administrasi kependudukan.<sup>36</sup>

Dalam rangka mewujudkan kepastian hukum, maka semua akta-akta didaftar dan dikeluarkan oleh catatan sipil akan dapat mempunyai kekuatan pasti dan tidak dapat dibantah oleh pihak ketiga. Karena akta-akta yang dibuat oleh lembaga catatan sipil adalah mengikat terhadap mereka yang berkepentingan.

---

<sup>36</sup>Soekarno, *Mengenal Administrasi dan Prosedur Catatan Sipil* (Jakarta: CV Coriena, 1985), hlm. 17.

Kita ketahui pula suatu Negara yang merupakan Negara hukum (*rechstaats*), maka akan menghendaki pula adanya masyarakat yang teratur, tertib, aman, dan tentram. Negara kita yang berdiri dari berbagai suku bangsa, tentu saja pada kehidupan masyarakatnya yang kompleks akan terdapat pula pandangan hidup yang berbeda-beda, baik karena keadaan alam, kebudayaan maupun berbeda dalam kebangsaanya secara sosiologis, maka menimbulkan perbedaan hukum masing-masing perbedaan hukum ini tidak akan dibiarkan begitu saja, karena mereka hidup dalam negara yang sama dan taat terhadap Undang -Undang Dasar 1945 dan falsafah hidup yang sama pula.

Langkah-langkah selanjutnya untuk mengendalikan hukum yang berbeda itu, perlu kiranya dalam membentuk undang-undang harus berdasarkan keputusan lembaga legislatif yang bekerjasama dengan lembaga eksekutif. Dan mengenai catatan sipil ini, dibentuk adalah untuk mewujudkan suatu kehidupan hukum yang harmonis di dalam masyarakat, karena dengan adanya lembaga ini, maka masyarakat yang memerlukan pelayanan mengenai pembuatan akta-akta, dapat langsung berhubungan dengan Kantor atau Dinas Pencatatan Sipil.<sup>37</sup>

Jadi lembaga ini khusus membantu masyarakat dalam hal yang menyangkut kehidupan hukum seseorang pribadi. Diharapkan lembaga ini akan membantu terciptanya ketertiban umum. Selanjutnya akta -akta yang dibuat dan dikeluarkan oleh catatan sipil ini juga merupakan bukti yang paling kuat dan sempurna oleh sebab itu akta catatan sipil ini bersifat akta

---

<sup>37</sup>Aria Dipahandi, *Aspek Hukum Akta Catatan Sipil*, hlm. 17.

otentik yang dibuat oleh pejabat pemerintah menurut ketentuan peraturan yang ada.

Negara Indonesia yang pertambahan penduduknya cukup tinggi, sehingga dalam program pembangunan yang dilakukan Negara adalah salah satu usaha penanganan kebijaksanaan kependudukan, yang berupa penanganan administrasi kependudukan yang meliputi antara lain moralitas dan vertilitasnya. Disamping itu juga di bidang perpindahan penduduk, di bidang kewarganegaraan dan di bidang kepastian kedudukan hukumnya, terciptanya tertib administrasi kependudukan berarti menghindarkan kekacauan administrasi yang berhubungan dengan kepastian kedudukan hukum seseorang, semua penduduk maupun organisasi RT dan RW serta aparat kelurahan dan kecamatan selalu menulis data penduduk dan peristiwa-peristiwa penting yang terjadi pada warganya dengan sebenar-benarnya.<sup>38</sup> Oleh karena itu, maka untuk memeproleh kepastian, hal ini agar berpedoman pada data dalam akta catatan sipil karena peristiwa-peristiwa pribadi seseorang terdapat dan terdaftar pada lembaga catatan sipil.

### 3. Fungsi Catatan Sipil Dalam Perkawinan

Telah menjadi kodratnya bahwa setiap umat manusia di dunia ini yang berlainan jenis harus hidup bersama, maka kedua jenis insan tersebut wajar dan layak melangsungkan perkawinannya untuk hidup bersama membentuk suatu keluarga yang bahagia yang bertujuan mengumpulkan dan

---

<sup>38</sup>Soekarno, *Mengenal Administrasi*, hlm. 22.

mengembangkan keturunannya agar kehidupan manusia tersebut tidak terputus, dapat lestari dan berkesinambungan.

Negara Indonesia memandang soal perkawinan bukan hanya semata-mata urusan manusia dengan manusia yang didasarkan atas rasa ingin hidup bersama tetapi juga pemenuhan atas dasar perintah dari Tuhan Yang Maha Esa. Hal itu dapat dilihat dalam rumusan pengertian perkawinan pada Undang-Undang No. 1 tahun 1974.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor tahun 1974 tentang Perkawinan beserta peraturan pelaksanaannya yakni Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1975, maka kebutuhan masyarakat akan Lembaga Catatan Sipil mulai terasa sangat penting. Hal ini dikarenakan adanya kewajiban untuk mencatatkan perkawinan seperti yang tercantum pada Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang nomor 1 tahun 1974. Berdasarkan pertimbangan dan akibat diberlakukannya Undang-Undang Perkawinan serta Peraturan pelaksanaannya tersebut, maka organisasi Catatan Sipil yang telah ada disempurnakan.<sup>39</sup>

Menurut pasal 2 ayat (2) Undang-undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan, ditentukan bahwa tiap -tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Maksud dilakukannya pencatatan perkawinan itu adalah untuk menjadikan peristiwa perkawinan itu menjadi jelas, baik bagi yang bersangkutan, maupun bagi orang lain dan masyarakat, hal ini dapat dibaca dalam suatu surat yang bersifat resmi dan termuat pula dalam daftar khusus yang disediakan untuk itu, sehingga sewaktu-waktu dapat

---

<sup>39</sup>Alvina Suwasiswahyuni, *Keabsahan Perkawinan Beda Agama Yang Dilangsungkan Di Luar Negeri*, Thesis MA (Depok: Universitas Indonesia, 2012), hlm. 37-38.



digunakan dimana perlu, terutama sebagai alat bukti tertulis yang otentik. Dengan adanya surat bukti otentik, dapatlah dibenarkan atau dicegah suatu perbuatan yang lain.<sup>40</sup>

Sebelum berlakunya Undang-Undang No. 1 tahun 1974, Kantor Catatan Sipil memiliki kewenangan untuk melangsungkan dan mencatat perkawinan terutama bagi mereka yang tunduk pada KUHPerdara, GHR dan HOCI. Pasal 76 KUHPerdara menyebutkan bahwa perkawinan harus dilangsungkan di hadapan Pegawai Pencatatan Sipil di tempat tinggal salah satu pihak dengan dihadiri oleh dua orang saksi. Seperti diketahui pada waktu itu perkawinan hanya dilihat dalam hubungan keperdataan saja, sehingga upacara keagamaan dalam perkawinan tidak merupakan suatu keharusan. Pasal 81 KUHPerdara menyatakan : “Tiada suatu upacara keagamaan boleh dilakukan sebelum kedua pihak kepada pejabat agama mereka membuktikan bahwa perkawinan dihadapan Pegawai Catatan Sipil telah berlangsung”.<sup>41</sup>

Kemudian Pasal 100 KUHPerdara menyatakan : “Adanya suatu perkawinan tak dapat dibuktikan dengan cara lain, melainkan dengan akta pelangsungan perkawinan itu, yang telah dibuktikan dalam register Catatan Sipil, kecuali dalam hal-hal yang teratur dalam pasal-pasal berikut.”<sup>42</sup>

Dengan demikian, perkawinan dinyatakan sah ketika dilangsungkan di hadapan Pegawai Catatan Sipil. Untuk membuktikan adanya perkawinan tersebut, maka ditunjukkan dengan akta perkawinan yang dibuat dan dikeluarkan oleh

---

<sup>40</sup>Aria Dipahandi, *Aspek Hukum Akta Catatan Sipil*, hlm. 22.

<sup>41</sup>Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgelijk Wetboek), diterjemahkan oleh R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, Cet 28 (Jakarta: Pradnya Paramita, 1996), Psl. 81.

<sup>42</sup>Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Psl. 100.

Pegawai Catatan Sipil. Pada waktu itu sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 upacara keagamaan tidak menentukan keabsahan perkawinan.

Setelah berlakunya Undang-Undang Perkawinan, kewenangan Kantor Catatan Sipil dalam bidang hukum perkawinan mengalami perubahan. Kini Kantor Catatan Sipil tidak lagi menjadi penentu keabsahan perkawinan, keabsahan perkawinan ditentukan oleh sah atau tidaknya perkawinan tersebut menurut hukum agama. Kantor Catatan Sipil kini hanya berwenang mencatatkan perkawinan dari pasangan suami isteri non-Islam setelah sebelumnya mendapat pengesahan dari agamanya. Dalam rumusan perkawinan menurut Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 dinyatakan dengan tegas bahwa untuk membentuk keluarga atau rumah tangga yang bahagia dan kekal didasarkan pada Ketuhanan Yang Maha Esa. Ini berarti perkawinan harus didasarkan pada agama dan kepercayaan masing-masing sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan. Kemudian Pasal 2 ayat (2) menentukan bahwa tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Yang dimaksud disini adalah pencatatan pada Kantor Catatan Sipil yang berwenang mengeluarkan salinan akta perkawinan.<sup>43</sup>

Sebenarnya ketika UU Perkawinan disahkan, wewenang dan fungsi KCS dalam hal mengesahkan dan membantu menyelenggarakan perkawinan masih tetap dipertahankan. Menurut Pasal 20 UU Perkawinan, pegawai pencatat perkawinan melangsungkan atau membantu melangsungkan perkawinan. Dan pada Pasal 21, dalam hal pegawai pencatat perkawinan menolak melangsungkan

---

<sup>43</sup>Aria Dipahandi, *Aspek Hukum Akta Catatan Sipil*, hlm. 18.

perkawinan karena ada larangan menurut Undang-Undang, maka bisa saja pegawai pencatat perkawinan melangsungkan perkawinan tersebut setelah adanya putusan dari pengadilan.

Akan tetapi, hingga munculnya Keputusan Presiden No. 12 tahun 1983 tentang Penataan dan Peningkatan Pembinaan Penyelenggaraan Catatan Sipil, kewenangan KCS yang sebelumnya menyelenggarakan perkawinan telah berubah hanya sebatas mencatat dan menerbitkan Kutipan Akta Perkawinan.<sup>44</sup>

Dalam Keputusan Presiden No. 12 Tahun 1983, Pasal 5 ayat 2 disebutkan, “Dalam melaksanakan tugas, Kantor Catatan Sipil mempunyai fungsi menyelenggarakan:

- a. Pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Kelahiran;
- b. Pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Perkawinan;
- c. Pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Perceraian;
- d. Pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Pengakuan dan Pengesahan Anak;
- e. Pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Kematian;
- f. Penyimpanan dan pemeliharaan Akta Kelahiran, Akta Perkawinan, Akta Perceraian, Akta Pengakuan dan Akta Pengesahan Anak, dan Akta Kematian;
- g. Penyediaan bahan dalam rangka perumusan kebijaksanaan di bidang kependudukan/kewarganegaraan.<sup>45</sup>

Kewenangan dari pencatatan perkawinan di Indonesia dilakukan oleh dua instansi pemerintah, yaitu :

---

<sup>44</sup>Ahmad Baso dan Ahamad Nurcholis (eds.), *Pernikahan Beda Agama : Kesaksian, Argumen Keagamaan & Analisis Kebijakan* (Jakarta: Komnas HAM, 2005), hlm. 269.

<sup>45</sup>Keputusan Republik Indonesia (Keppres) Nomor 12 Tahun 1983 Tentang Penataan dan Peningkatan Pembinaan Penyelenggaraan Catatan Sipil, Pasal 5.

- a. Pegawai pencatatan nikah, talak dan rujuk yaitu pegawai Kantor Urusan Agama (KUA), untuk orang-orang yang beragama Islam;
- b. Pegawai pencatat nikah dari kantor atau lembaga catatan sipil bagi orang-orang yang beragama non Islam.

**C. Pengaturan Perkawinan Beda Agama dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan**

1. Pasal-Pasal Yang Berkaitan dengan Perkawinan Beda Agama dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

Hukum perkawinan di Indonesia diatur melalui Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan. Undang-Undang ini terdiri dari 14 bab dan 67 pasal, dan untuk implementasinya dilengkapi Peraturan Pemerintah No. 9 tahun 1975 tentang peraturan pelaksanaannya dan dinyatakan berlaku secara efektif sejak tanggal 1 Oktober 1975. Undang-Undang Perkawinan (UUP) merupakan UU pertama di Indonesia yang mengatur soal perkawinan secara nasional. Sebelumnya urusan perkawinan dan segala yang berkaitan dengannya diatur melalui beragam hukum. Dengan demikian salah satu tujuan dari UUP adalah unifikasi atau penyeragaman hukum perkawinan yang sebelumnya sangat beragam.<sup>46</sup>

Terkait dengan masalah perkawinan beda agama, di dalam Undang-Undang Perkawinan maupun peraturan pelaksanaannya tidak ada satu pasal pun yang membahas secara khusus mengenai pengaturan perkawinan beda agama.

---

<sup>46</sup>Ahmad Baso dan Ahamad Nurcholis (eds.), *Pernikahan Beda Agama*, hlm. 255.

Jadi Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tidak secara tegas dan eksplisit menentukan apakah perkawinan beda agama diperbolehkan atau dilarang. Hal ini disebabkan Undang-Undang Perkawinan ini menganut sistem norma penunjuk pada hukum agama dan kepercayaan masing-masing, sehingga undang-undang ini tidak mengatur secara langsung.<sup>47</sup>

Akan tetapi, ada sejumlah pasal dalam UU No. 1 Tahun 1974 yang dijadikan rujukan soal perkawinan beda agama ini, di antaranya adalah ;

Pasal 2 ayat (1) yang menyatakan bahwa perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya. Penjelasan pasal 2 UU Perkawinan ini menegaskan lagi bahwa “Tidak ada perkawinan di luar hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu, sesuai dengan UUD 1945”. Hal ini menegaskan sifat keagamaan dari sebuah perkawinan. Berarti Undang-Undang menyerahkan kepada masing-masing agama untuk menentukan cara-cara dan syarat-syarat pelaksanaan perkawinan tersebut disamping cara-cara dan syarat-syarat yang telah ditetapkan oleh Negara.

Jadi apakah suatu perkawinan dilarang atau tidak, atau apakah para calon mempelai telah memenuhi syarat-syarat ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang No. 1 tahun 1974, ditentukan oleh hukum agamanya masing-masing.<sup>48</sup> Sehingga kalau dihubungkan dengan perkawinan beda agama, karena tidak ditentukan dalam undang-undang secara langsung, maka untuk keabsahannya juga diserahkan pada agama masing-masing.

---

<sup>47</sup>Sudargo Gautama (a), *Hukum Antar Golongan* (Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1980), hlm. 12.

<sup>48</sup>Sajuti Thalib, *Hukum Kekeluargaan Indonesia: Berlaku bagi Umat Islam* (Jakarta: UI Press, 1986), hlm. 18.

Pasal 8 huruf (f) Undang-Undang No. 1 tahun 1974 menyatakan bahwa: “Perkawinan dilarang antara dua orang yang mempunyai hubungan yang oleh agamanya atau peraturan lain yang berlaku, dilang kawin”. Dari ketentuan pasal 8 huruf (f) ini dapat ditarik kesimpulan bahwa di samping ada larangan-larangan yang secara tegas disebutkan di dalam Undang-Undang No. 1 tahun 1974 dan peraturan-peraturan lainnya, juga ada larangan-larangan yang bersumber dari hukum masing-masing agamanya.<sup>49</sup>

Berdasarkan pasal 2 ayat (1) jo. Pasal 8 (f) Undang-Undang Perkawinan, dapat disimpulkan bahwa untuk menentukan diperbolehkan atau tidaknya perkawinan beda agama adalah diserahkan kepada hukum agama itu sendiri. Undang-Undang menyerahkan persoalan tersebut sepenuhnya kepada ketentuan agama masing-masing pihak.

Pasal 57 Undang-Undang Perkawinan yang membahas mengenai perkawinan campuran, menyatakan bahwa: “Yang dimaksud dengan perkawinan campuran dalam Undang-Undang ini ialah perkawinan antara dua orang yang ada di Indonesia tunduk pada hukum yang berlainan, karena perbedaan kewarganegaraan dan salah satu pihak berkewarganegaraan Indonesia”.

Pasal tersebut berhubungan dengan perkawinan beda agama karena sebelum lahirnya Undang-Undang No.1 tahun 1974 sudah ada aturan yang mengatur masalah perkawinan antar golongan termasuk perkawinan antar agama yaitu peraturan perkawinan campuran. Pengaturan tersebut adalah peraturan yang dahulu dikeluarkan oleh Pemerintah Hindia Belanda yang bernama *Regeling Op*

---

<sup>49</sup>Sajuti Thalib, *Hukum Kekeluargaan Indonesia*, hlm. 18.



*De Gemende Huwalijken* (GHR) sebagaimana dimuat dalam staatsblad 1898 No.158.<sup>50</sup>

Pasal 1 dari Peraturan Perkawinan Campuran (GHR) tersebut menyatakan: “Yang dinamakan perkawinan campuran adalah perkawinan antara orang-orang di Indonesia tunduk kepada hukum yang berlainan”. Kemudian pada pasal 7 ayat (2) disebutkan bahwa: “Perbedaan agama, golongan penduduk atau asal-usul tidak dapat merupakan halangan pelangsungan perkawinan.”<sup>51</sup>

Dari ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa sebelum berlakunya Undang-Undang No.1 tahun 1974 sudah ada ketentuan yang dapat memecahkan persoalan yang timbul dari adanya perkawinan beda agama. Dalam Peraturan tentang Perkawinan Campuran (GHR), perkawinan antar agama masuk dalam kategori Perkawinan Campuran. Akan tetapi dalam Undang-Undang Perkawinan No.1 tahun 1974 dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan perkawinan campuran adalah perkawinan karena berlainan kewarganegaraan, yaitu antara Warga Negara Indonesia (WNI) dengan Warga Negara Asing (WNA), sehingga perkawinan beda agama tidak masuk dalam kategori Perkawinan Campuran.

Pasal 66 Undang-Undang Perkawinan yang merupakan Ketentuan Penutup menyatakan bahwa dengan berlakunya UU No. 1 Tahun 1974 maka ketentuan yang diatur dalam BW, HOCI, HGR dan peraturan-peraturan lain sejauh yang telah diatur dalam UU No. 1 Tahun 1974 dinyatakan tidak berlaku.

---

<sup>50</sup>Ibnudin, *Pernikahan Beda Agama Studi Komparasi Majelis Ulama Indonesia dengan Jaringan Islam Liberal*, Tesis Magister (Cirebon: IAIN Syekh Nurjati, 2011), hlm. 31.

<sup>51</sup>Asmin, *Status Perkawinan Antar Agama*, hlm. 66.



Kemudian dalam penjelasan Pasal 66 disebutkan bahwa peraturan-peraturan lama dapat diberlakukan selama Undang-Undang Perkawinan belum mengaturnya.<sup>52</sup>

Perkawinan beda agama tidak diatur secara tegas dalam Undang-Undang Perkawinan No. 1 Tahun 1974, dengan tidak diaturnya masalah perkawinan beda agama dalam Undang-Undang Perkawinan maka tidak jelas pula diperbolehkan atau tidaknya pelaksanaan perkawinan beda agama. Dengan adanya ketentuan dalam Pasal 66 Undang-Undang Perkawinan tersebut, maka masalah perkawinan beda agama harus berpedoman kepada peraturan lain yang telah ada yaitu Peraturan Perkawinan Campuran (*Regelling op de Gemengde Huwelijk S.1898 No. 158*).

2. Pasal-Pasal Yang Berkaitan dengan Perkawinan Beda Agama dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan

Didalam Undang-Undang Administrasi Kependudukan terkait perkawinan beda agama sendiri lebih ditekankan pada instansi mana yang berhak untuk mencatatkan, dan seperti apa prosedurnya, maka lahirnya Undang-Undang ini memberi kewenangan baru bagi Kantor Catatan Sipil (KCS) untuk mencatatkan, yang mana sebelumnya belum ada aturan yang kuat dan masih berdasarkan pada Yurisprudensi Mahkamah Agung (MA), yaitu putusan Nomor 1400/K/Pdt/1986, sehingga Kantor Catatan Sipil bisa menolak untuk mencatatkan perkawinan beda agama karena belum adanya legalitas.

Di dalam penjelasan umum Undang-Undang Perkawinan angka 4 huruf (b) menyatakan; “pencatatan tiap-tiap perkawinan adalah sama halnya dengan

---

<sup>52</sup>Ibnudin, *Pernikahan Beda Agama*, hlm. 43.

pencatatan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seorang, misalnya kelahiran, kematian, yang dinyatakan dalam surat-surat keterangan, suatu akte resmi yang juga dimuat dalam daftar pencatatan.<sup>53</sup> Walaupun pencatatan perkawinan ini bukan menjadi satu-satunya syarat utama untuk menentukan keabsahan suatu perkawinan, akan tetapi dengan tertib administrasi kependudukan serta menjamin kepastian hukum terutama dalam kepentingan pembuktian, maka pencatatan perkawinan adalah suatu keharusan untuk diselenggarakan. Lembaga catatan sipil merupakan suatu lembaga pencatatan peristiwa kependudukan yang berada di tingkat daerah, tugas dari catatan sipil secara nasional yang telah diuraikan sebelumnya, yakni melakukan pencatatan peristiwa penting kehidupan seseorang pribadi, dengan selengkap-lengkapnyanya dan sebesar-besarnya, untuk kepentingan pelayanan dan administrasi kependudukan. Tugas pokok kegiatan pelayanan administrasi dari catatan sipil ini juga memberikan pelayanan pencatatan sipil untuk pencatatan perkawinan seperti pada Pasal 32 ayat (2d) dan penerbitan aktanya di Pasal 33 huruf (c) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2007.<sup>54</sup>

Maka terkait persoalan perkawinan beda agama dalam Undang-Undang Administrasi Kependudukan sendiri dibuat untuk mencegah adanya usaha penyelundupan hukum, sehingga diakomodir dalam satu bentuk perundang-undangan yaitu Undang-Undang Administrasi Kependudukan Nomor 23 Tahun

---

<sup>53</sup>Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 Tentang Perkawinan, Cet. Ke-6 (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm. 24.

<sup>54</sup>Pasal 32 dan 33 PP Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, Lihat pula PP Nomor 102 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006.

2006. Melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 khususnya Pasal 35 huruf (a), hukum positif di Indonesia membuka kemungkinan pengakuan terhadap perkawinan beda agama di Indonesia, dengan cara memohon penerapan pengadilan yang menjadi dasar dapat dicatatkannya perkawinan beda agama di Kantor Catatan Sipil. Keabsahan perkawinan akan dinilai oleh Hakim Pengadilan Negeri dimana permohonan diajukan.<sup>55</sup>

Pasal 35 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 berbunyi: “Pencatatan perkawinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 berlaku pula bagi Perkawinan yang ditetapkan oleh pengadilan”.

Penjelasan pada Pasal 35 sendiri berisi tentang: huruf (a); Yang dimaksud dengan “Perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan” adalah perkawinan yang dilakukan antar-umat yang berbeda agama.

Perkawinan beda agama yang termuat dalam Undang-Undang Administrasi Kependudukan hanya berkisar tentang pencatatan perkawinan terkait pengesahannya. Sehingga dapat diuraikan bahwa jika perkawinan bagi pasangan yang berbeda agama maka ia harus mendapat penetapan dari pengadilan, jadi keabsahan suatu perkawinan bagi pasangan beda agama ditentukan oleh Hakim dan selanjutnya barulah ia boleh dicatatkan pada instansi setempat. Namun instansi mana yang memiliki kewenangan untuk mencatatkan perkawinan bagi pasangan berbeda agama. Di dalam Undang-Undang Administrasi Kependudukan sendiri Pasal 34 ayat (4) berbunyi:

“Pelaporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bagi penduduk yang beragama Islam dilakukan oleh KUAKec.”

---

<sup>55</sup>Neng Djubaidah, *Pencatatan Perkawinan dan Perkawinan Tidak Dicatat (Menurut Hukum Tertulis di Indonesia dan Hukum Islam)*, Cet. I (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 225.

Lalu di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Bab II Pasal 2 ayat (1) berbunyi :

Pencatatan Perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agama Islam, dilakukan oleh Pegawai Pencatat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 1954 tentang Pencatat Nikah, Talak dan Rujuk.

Sehingga dengan kata lain Kantor Urusan Agama (KUA) hanya mencatatkan perkawinan yang beragama Islam saja, diluar ketentuan itu berarti menjadi kewenangan Kantor Catatan Sipil, termasuk perkawinan beda agama yang sekarang menjadi kewenangan Kantor Catatan Sipil.<sup>56</sup>

Sulistyowati Sugondo yang merupakan Ketua Konsorium Catatan Sipil sekaligus salah satu penyusun Undang-Undang Administrasi Kependudukan Nomor 23 tahun 2006 dalam wawancaranya dengan hukum online mengatakan bahwa perumusan pasal 35 huruf (a) karena adanya celah dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974. Celahnya apabila Pegawai Pencatat dalam hal ini Kantor Catatan Sipil berpendapat bahwa perkawinan tidak dapat dilangsungkan dan dicatatkan karena melanggar Undang-Undang No. 1 tahun 1974 maka ia wajib mengeluarkan penolakan tertulis. Penolakan tertulis ini yang kemudian digugat ke Pengadilan. Pengadilan kemudian memutuskan apakah penolakan itu memang tepat atau sebaliknya memutuskan bahwa perkawinan itu dapat dicatatkan.<sup>57</sup>

Lengkapnya Pasal 21 Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 menyatakan :

---

<sup>56</sup>Pasal 2 ayat 2 pada PP No. 9 Tahun 1975 yang berbunyi: “pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agama dan kepercayaan itu selain agama Islam dilakukan oleh pegawai pencatatan perkawinan pada Kantor Catatan Sipil sebagaimana dimaksud di dalam berbagai perundang-undangan mengenai pencatatan perkawinan”.

<sup>57</sup>Lies Sugondo, *Biarkan Pengadilan yang Menentukan Keabsahan Perkawinan* <http://hukumonline.com/detail.asp?id=15177&cl=Wawancara>, diakses tanggal 11 Juni 2015.

- 1) Jika pegawai pencatat perkawinan berpendapat bahwa terhadap perkawinan tersebut ada larangan menurut Undang-Undang ini maka ia akan menolak melangsungkan perkawinan.
- 2) Di dalam hal penolakan, maka permintaan salah satu pihak yang ingin melangsungkan perkawinan oleh pegawai pencatat perkawinan akan diberikan suatu keterangan tertulis dari penolakan tersebut disertai dengan alasan-alasan penolakannya.
- 3) Para pihak yang perkawinannya ditolak berhak mengajukan permohonan kepada Pengadilan di dalam wilayah mana pegawai pencatat perkawinan yang mengadakan penolakan berkedudukan untuk memberikan keputusan, dengan menyerahkan surat keterangan penolakan tersebut di atas.
- 4) Pengadilan akan memeriksa perkaranya dengan acara singkat dan akan memberikan ketetapan, apakah ia akan menguatkan penolakan tersebut ataukah memerintahkan agar supaya perkawinan dilangsungkan.
- 5) Ketetapan ini hilang kekuatannya, jika rintangan-rintangan yang mengakibatkan penolakan tersebut hilang dan para pihak yang ingin kawin dapat mengulangi pemberitahuan tentang maksud mereka.

Menurut ketentuan Pasal 21 Undang-Undang No. 1 tahun 1974, hakim mempunyai kewenangan untuk memutuskan apakah suatu perkawinan bertentangan atau tidak dengan Undang-Undang No. 1 tahun 1974. Apabila ternyata hakim memutuskan bahwa perkawinan dapat dilangsungkan dan dicatatkan maka pegawai pencatat perkawinan dalam hal ini KUA atau Kantor Catatan Sipil harus mencatatkan perkawinan tersebut. Kewenangan pengadilan

untuk menilai keabsahan suatu perkawinan inilah yang kemudian membuka peluang untuk mencatatkan perkawinan beda agama di Kantor Catatan Sipil. Kemungkinan mencatatkan perkawinan beda agama kemudian dimuat dalam Pasal 35 huruf a Undang-Undang No. 23 tahun 2006.<sup>58</sup>

Prosedur pencatatan perkawinan dalam Undang-Undang Administrasi Kependudukan diatur pada Pasal 34, 35 dan 36. Pokok dari pasal tersebut antara lain adalah :

1) Pasal 34

- a) Perkawinan yang sah menurut peraturan perundang-undangan wajib dilaporkan oleh penduduk kepada instansi pelaksana di tempat terjadinya perkawinan paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak tanggal perkawinan.
- b) Berdasarkan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat 1, pejabat pencatatan sipil mencatat pada Register Akta Perkawinan dan menerbitkan Kutipan Akta Perkawinan.
- c) Kutipan Akta Perkawinan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) masing-masing diberikan kepada suami istri.
- d) Pelaporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bagi penduduk yg beragama Islam dilakukan oleh KUA Kec.
- e) 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.

---

<sup>58</sup>Alvina Suwasishwahyuni, *Keabsahan Perkawinan Beda Agama*, hlm. 46-47.



- f) Hasil pencatatan data sebagaimana dimaksud pada ayat (5) tidak memerlukan penerbitan kutipan akta pencatatan sipil.
- g) Pada tingkat kecamatan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan pada UPTD Instansi pelaksana.
- 2) Pencatatan yang dimaksud dalam Pasal 34 Undang-Undang Administrasi Kependudukan berlaku pula bagi perkawinan yang ditetapkan oleh pengadilan (Pasal 35 huruf a), dalam hal ini yang dimaksud pada pasal tersebut adalah perkawinan antar umat beragama (penjelasan Pasal 35 huruf a). sedangkan perkawinan Warga Negara Asing yang dilakukan di Indonesia atas permintaan Warga Negara Asing yang bersangkutan (Pasal 35 huruf b), yang syaratnya harus mengikuti ketentuan perkawinan di Indonesia (penjelasan Pasal 35 huruf b).
- 3) Sedangkan dalam hal perkawinan tidak dapat dibuktikan dengan akta perkawinan, maka pencatatan dilakukan setelah adanya penetapan pengadilan (Pasal 36).<sup>59</sup>
3. Putusan Pengadilan Mengenai Perkara Permohonan Izin Pelaksanaan Perkawinan Beda Agama

Dalam mengisi kekosongan hukum karena dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tidak secara tegas mengatur tentang perkawinan antar agama.

---

<sup>59</sup>Djubaidah, *Pencatatan Perkawinan*, hlm. 225-226.



Mahkamah Agung sudah pernah memberikan putusan tentang perkawinan antar agama pada tanggal 20 Januari 1989 Nomor: 1400 K/Pdt/1986.<sup>60</sup>

Dalam pertimbangan Mahkamah Agung adalah dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tidak memuat suatu ketentuan tentang perbedaan agama antara calon suami dan calon isteri merupakan larangan perkawinan. Dan hal ini sejalan dengan UUD 1945 pasal 27 yang menyatakan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum, tercakup di dalamnya kesamaan hak asasi untuk kawin dengan sesama warga negara sekalipun berlainan agama dan selama oleh undang-undang tidak ditentukan bahwa perbedaan agama merupakan larangan untuk perkawinan, maka asas itu adalah sejalan dengan jiwa pasal 29 UUD 1945 tentang dijaminnya oleh negara kemerdekaan bagi setiap warga negara untuk memeluk agama masing-masing.<sup>61</sup>

Dengan tidak diaturnya perkawinan antar agama di Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 dan dalam GHR dan HOCI tidak dapat dipakai karena terdapat perbedaan prinsip maupun falsafah yang sangat lebar antara Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 dengan kedua ordonansi tersebut. Sehingga dalam perkawinan beda agama terjadi kekosongan hukum. Di samping kekosongan hukum juga dalam kenyataan hidup di Indonesia yang masyarakatnya bersifat pluralistik, sehingga tidak sedikit terjadi perkawinan antar agama. Maka Mahkamah Agung berpendapat bahwa tidak dapat dibenarkan terjadinya kekosongan hukum tersebut, sehingga perkawinan antar agama jika dibiarkan dan tidak diberiakan solusi secara hukum, akan menimbulkan

---

<sup>60</sup>Putusan Mahkamah Agung tertanggal 20 Januari dengan Register Nomor 1400/K/Pdt/1986, <http://putusan.mahkamahagung.go.id/putusan/23324>, diakses tanggal 12 Juni 2015.

<sup>61</sup>Putusan Mahkamah Agung, hlm. 4-5.

dampak negatif dari segi kehidupan bermasyarakat maupun beragama berupa penyelundupan-penyelundupan nilai-nilai sosial maupun agama serta hukum positif, maka Mahkamah Agung harus dapat menentukan status hukumnya.<sup>62</sup>

Mahkamah Agung dalam memberikan solusi hukum bagi perkawinan antar agama adalah bahwa perkawinan antar agama dapat diterima permohonannya di Kantor Catatan Sipil sebagai satu-satunya instansi yang berwenang untuk melangsungkan permohonan yang kedua calon suami isteri tidak beragama Islam untuk wajib menerima permohonan perkawinan antar agama.<sup>63</sup>

Putusan Mahkamah Agung tentang perkawinan antar agama sangat kontroversi, namun putusan tersebut merupakan pemecahan hukum untuk mengisi kekosongan hukum karena tidak secara tegas dinyatakan dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1974. Putusan Mahkamah Agung Reg. No. 1400 K/Pdt/1986 dapat dijadikan sebagai yurisprudensi, sehingga dalam menyelesaikan perkara perkawinan antar agama dapat menggunakan putusan tersebut sebagai salah satu dari sumber-sumber hukum yang berlaku di Indonesia.

Selanjutnya setelah adanya yurisprudensi dari Mahkamah Agung tersebut juga diikuti dengan beberapa putusan dari Pengadilan Negeri mengenai penetapan pelaksanaan perkawinan beda agama, diantara dari putusan-putusan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Penetapan Pengadilan Negeri Malang dalam Perkara No.04/Pdt.P/2010/Pn.Mlg

---

<sup>62</sup>Putusan Mahkamah Agung, hlm. 6-7.

<sup>63</sup>Putusan Mahkamah Agung, hlm. 2.

Dalam mengabulkan permohonan izin pelaksanaan perkawinan beda agama terhadap pemohon yang beragama Islam dan Kristen pada perkara tersebut, hakim mendasarkan putusannya pada beberapa hal, diantaranya;

Berdasarkan pada Putusan Mahkamah Agung RI No.1400 K/Pdt/1986 bahwa perbedaan agama dari calon suami dan istri bukan merupakan larangan perkawinan, di samping itu Undang-Undang Perkawinan tidak memuat suatu ketentuan apapun yang menyebutkan bahwa perbedaan agama adalah dilarang atau merupakan halangan perkawinan dan Undang-Undang Perkawinan juga tidak mengatur tentang perkawinan yang calon suami istrinya memeluk agama yang berbeda. Sehingga tidak dapat dibenarkan karena kekosongan hukum maka kenyataan dan kebutuhan social dibiarkan tidak terpecahkan secara hukum dan haruslah dapat ditemukan dan ditentukan hukumnya.<sup>64</sup> Kemudian dengan diajukannya permohonan untuk melangsungkan perkawinan kepada Kantor Catatan Sipil harus ditafsirkan bahwa pemohon berkehendak untuk melangsungkan perkawinan tidak secara agama Islam dan dengan demikian haruslah ditafsirkan pula dengan diajukannya permohonan itu, pemohon sudah tidak lagi menghiraukan status agamanya sehingga Pasal 8 sub f Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tidak lagi merupakan halangan untuk dilansungkannya perkawinan yang mereka kehendaki, dan dalam hal demikian seharusnya Kantor Catatan Sipil sebagai satu-satunya instansi yang berwenang untuk melangsungkan perkawinan yang kedua calon suami istri tidak beragama Islam, wajib menerima permohonan pemohon.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup>Nur Afida, *Dasar dan Pertimbangan Hakim*, hlm. 36.

<sup>65</sup>Nur Afida, *Dasar dan Pertimbangan Hakim*, hlm. 36-37.

Sejalan dengan telah ditetapkannya Undang-Undang No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, maka segala kegiatan penyelenggaraan administrasi kependudukan berpedoman pada kebijakan dimaksud termasuk aspek pencatatan perkawinan oleh Lembaga Pencatatan Sipil. Di dalam penjelasan Pasal 35 huruf Undang-Undang No. 23 tahun 2006 ditegaskan bahwa: “yang dimaksud dengan perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan adalah perkawinan yang dilakukan antar umat yang berbeda agama”. Ketentuan tersebut memberikan kemungkinan dicatatkannya perkawinan yang terjadi antara 2 orang yang berlainan agama setelah adanya penetapan pengadilan tentang hal tersebut.<sup>66</sup>

Kemudian terkait dengan tata cara perkawinan menurut agama dan kepercayaan yang tidak mungkin dilakukan oleh para pemohon karena adanya perbedaan agama, maka ketentuan dalam Pasal 10 ayat (3) PP No. 9 tahun 1975 memberikan kemungkinan dapat dilaksankannya perkawinan tersebut, dimana ddalam ketentuan pasal 10 ayat (3) PP No. 9 tahun 1975 ditegaskan “dengan mengindahkan tata cara perkawinan menurut masing-masing hukum agamanya dan kepercayaannya itu, perkawinan dilaksanakan di hadapan Pegawai Pencatat dengan dihadiri 2 (dua) orang saksi”.<sup>67</sup>

- b. Penetapan Pengadilan Negeri Bogor terhadap Permohonan Pencatatan Perkawinan Beda Agama dalam perkara No. 111/Pdt/P/2007/PN.Bgr

Kasus ini terjadi pada tahun 2007 dimana ada pemohon yang beragama Islam dan Katolik menginginkan perkawinan mereka dicatat pada Catatan

---

<sup>66</sup>*Ibid.*, hlm. 41.

<sup>67</sup>*Ibid.*, hlm. 47.

Sipil dengan izin dari Pengadilan Negeri. Pengadilan Negeri Bogor setelah memeriksa dan mengadili perkara tersebut memberikan penetapan mengabulkan permohonan tersebut untuk mencatatkan perkawinannya pada Kantor Catatan Sipil.<sup>68</sup>

Dalam menjatuhkan putusannya hakim memberikan pertimbangan, antara lain adalah:

Pasal 2 (1) Undang-Undang No. 1 tahun 1974 juncto Pasal 10 (2) PP No. 9 tahun 1975 ditegaskan bila suatu perkawinan sah apabila dilakukan menurut hukum agama dan kepercayaannya masing-masing. Ketentuan ini berlaku bagi perkawinan antara 2 orang yang sama agamanya, sehingga terhadap perkawinan antara 2 orang yang berlainan agamanya tidak dapat diterapkan berdasarkan ketentuan tersebut. Jadi dalam Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tidak diatur kalau suatu perkawinan yang terjadi diantara calon suami dan calon istri yang memiliki keyakinan agama berbeda merupakan larangan perkawinan atau dengan kata lain Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tidak melarang terjadinya perkawinan beda agama.<sup>69</sup>

Kemudian bahwa perkawinan yang terjadi di antara 2 orang yang berlainan agamanya hanya diatur dalam penjelasan Pasal 35 huruf a Undang-Undang No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Ketentuan pada Pasal tersebut pada dasarnya merupakan ketentuan yang memberikan

---

<sup>68</sup>Alvina, *Keabsahan Perkawinan Beda Agama*, hlm. 57.

<sup>69</sup>*Ibid.*, hlm. 59.

kemungkinan dicatatkannya perkawinan yang terjadi diantara 2 orang yang berlainan agama setelah adanya penetapan pengadilan tentang hal tersebut.<sup>70</sup>

Jadi penetapan hakim yang menerima permohonan pencatatan perkawinan beda agama dalam kasus ini telah menjadikan ketentuan Pasal 35 huruf a sebagai acuan dikabulkannya permohonan pencatatan perkawinan beda agama, disamping para pemohon dianggap sudah tidak lagi menginginkan prosesi perkawinan menurut agama mereka.

c. Putusan Pengadilan Negeri Bogor terhadap Permohonan Pencatatan Perkawinan Beda Agama dalam perkara No. 527/Pdt/P/2009/PN.Bgr

Pada putusannya terhadap kasus tersebut, Pengadilan Negeri Bogor menolak untuk memberikan izin mencatatakan perkawinan pemohon pada Kantor Catatan Sipil. Dalam pertimbangan atas penetapan kasus perkawinan beda agama tersebut, hakim menegaskan bahwa hal-hal yang berkaitan dengan proses terjadinya suatu perkawinan masih mengacu pada ketentuan dalam Undang-Undang No. 1 tahun 1974 dan PP. No. 9 tahun 1975, sehingga segala sesuatu yang berkaitan dengan permohonan pengesahan perkawinan beda agama oleh para pemohon kepada Pengadilan Negeri Bogor tidak keluar dari kerangka peraturan perundang-undangan tersebut.<sup>71</sup>

Hakim berpendapat bahwa walaupun pada dasarnya keinginan para Pemohon untuk melangsungkan perkawinan bukanlah merupakan larangan berdasarkan Undang-Undang No. 1 tahun 1974 dan pembentukan suatu rumah

---

<sup>70</sup>Alvina, *Keabsahan Perkawinan Beda Agama*, hlm. 60.

<sup>71</sup>Nana Fitriana, *Masalah Pencatatan Perkawinan Beda Agama*, Thesis MA (Depok: Universitas Indonesia, 2012), hlm. 81-82.

tangga melalui perkawinan adalah merupakan hak asasi para Pemohon sebagai warga Negara serta hak para Pemohon untuk mempertahankan keyakinan agamanya masing-masing. Pertimbangan hukum hakim dalam menolak pencatatan perkawinan tersebut adalah untuk menghormati hukum agama kedua pemohon, terutama dalam hal ini pemohon wanita yang beragama katolik, yang telah bercerai tetapi mantan suaminya masih hidup, yang menurut saksi ahli hal ini mengakibatkan perkawinan kedua tidak dapat dilangsungkan.<sup>72</sup>

Hakim tetap mendasarkan pada hukum positif yang berlaku dalam pelaksanaan perkawinan di Indonesia, yaitu Undang-Undang No. 1 tahun 1974 dan Peraturan Pemerintah No. 9 tahun 1975 sebagai peraturan pelaksanaannya. Jadi ketentuan Pasal 35 huruf a Undang-Undang No. 23 tahun 2006 yang memungkinkan pencatatan perkawinan beda agama tidak mempengaruhi hakim untuk mengabulkan permohonan para pemohon dalam kasus ini, karena proses terjadinya suatu perkawinan tidaklah diatur lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 35 huruf a Undang-Undang No. 23 tahun 2006, sehingga terhadap hal-hal yang berkaitan dengan proses terjadinya suatu perkawinan itu sendiri baik tentang sahnya suatu perkawinan, syarat-syarat perkawinan, larangan perkawinan dan tatacara pelaksanaan perkawinan masih mengacu pada ketentuan-ketentuan yang tertuang dalam Undang-Undang No. 1 tahun 1974 dan Peraturan Pemerintah No. 9 tahun 1975.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup>Fitriana, *Masalah Pencatatan*, hlm. 83.

<sup>73</sup>Fitriana, *Masalah Pencatatan*, hlm. 79.



#### **D. Perkawinan Beda Agama Menurut Hukum Islam**

Dalam ajaran agama Islam, keabsahan perkawinan terletak pada dua hal, yakni pada pelaksanaan akad nikah dan adanya kedua mempelai. Artinya perkawinan itu dipandang sah apabila akad nikah dilaksanakan secara Islam dan calon suami dan istri memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan oleh Islam. Di antara syarat calon suami istri adalah berkaitan dengan keberagamaan mereka. Dalam hal ini, tidak dibenarkan perkawinan wanita muslim dengan laki-laki non muslim, dan tidak dibenarkan pada perkawinan laki-laki muslim dengan wanita non muslim yang bukan ahli kitab. Terhadap perkawinan laki-laki muslim dengan wanita non muslim dari ahli kitab, para ulama' berbeda pendapat, ada yang membolehkan, dan ada pula yang mengharamkan.

Fenomena perkawinan beda agama ini sudah lama menjadi perbincangan ulama fikih. Perbedaan pendapat para ulama pada umumnya bersandar pada ayat-ayat Al-Qur'an yang sama, mislanya al-Baqarah ayat 221 dan al-Maidah ayat 5, namun mereka berbeda dalam memahaminya, antara lain disebabkan oleh faktor sosio kultural yang mempengaruhi ulama tersebut.

##### **1. Pendapat Ulama Tentang Perkawinan Beda Agama**

Dalam pembahasan hukum Islam, khususnya dalam literatur hukum Islam klasik, Perkawinan Beda Agama dapat dibedakan menjadi tiga kategori: Pertama, Perkawinan antara seorang pria muslim dengan seorang wanita musyrik; Kedua, Perkawinan antara seorang pria muslim dengan

wanita ahli kitab; dan Ketiga, Perkawinan antara seorang wanita muslimah dengan pria non muslim (sama adanya musyrik atau ahli kitab).<sup>74</sup>

*Pertama:* Perkawinan antara seorang pria muslim dengan seorang wania musyrik dan sebaliknya. Para ulama sepakat bahwa seorang muslim diharamkan menikah dengan seorang wanita musyrikah. Pendapat ini didasarkan pada QS. Al-Baqarah (2), 221:

وَلَا تَنْكِحُوا الْمُشْرِكَاتِ حَتَّىٰ يُؤْمِنَنَّ وَلَا أُمَّةً مُّؤْمِنَةً خَيْرٌ مِّنْ مُّشْرِكَةٍ وَلَا أَعْجَبَتْكُمْ وَلَا تُنْكِحُوا الْمُشْرِكِينَ حَتَّىٰ يُؤْمِنُوا وَلَعَبْدٌ مُّؤْمِنٌ خَيْرٌ مِّنْ مُّشْرِكٍ وَلَا أَعْجَبَكُمْ أُولَٰئِكَ يَدْعُونَ إِلَى النَّارِ وَاللَّهُ يَدْعُو إِلَى الْجَنَّةِ وَالْمَغْفِرَةِ بِإِذْنِهِ وَيُبَيِّنُ آيَاتِهِ لِلنَّاسِ لَعَلَّهُمْ يَتَذَكَّرُونَ

Dan janganlah kamu menikahi wanita-wanita musyrik, sebelum mereka beriman. Sesungguhnya wanita budak yang mukmin lebih baik dari wanita musyrik, walaupun dia menarik hatimu. Dan janganlah kamu menikahkan orang-orang musyrik (dengan wanita-wanita mukmin) sebelum mereka beriman. Sesungguhnya budak yang mukmin lebih baik dari orang musyrik, walaupun dia menarik hatimu. Mereka mengajak ke neraka, sedang Allah mengajak ke surga dan ampunan dengan izin-Nya. Dan Allah menerangkan ayat-ayat-Nya (perintah-perintah-Nya) kepada manusia supaya mereka mengambil pelajaran.

Ayat di atas dengan tegas melarang pernikahan seorang muslim dengan seorang musyrik baik antara laki-laki muslim dengan musyrikah maupun antara laki-laki musyrik dengan seorang musyrikah. Sekalipun masih terdapat penafsiran yang berbeda di kalangan ulama mengenai siapa yang dimaksud dengan wanita musyrik yang haram dinikahi. Ulama Tafsir menyebutkan bahwa penafsiran wanita musyrik dalam ayat tersebut adalah wanita musyrik Arab karena pada waktu Al-Quran turun mereka belum mengenal kitab suci dan mereka menyembah berhala. Sebagaian yang lainnya mengatakan bahwa wanita musyrik itu tidak hanya terbatas pada wanita musyrik Arab,

<sup>74</sup> Masjfuk Zuhdi, *Masail Fiqhiyah* (Jakarta: Gunung Agung, 1994), hlm. 4.

akan tetapi umum, mencakup semua jenis kemusyrikan baik dari suku Arab atau dari suku lain, termasuk di dalamnya juga penyembah berhala, penganut agama Yahudi dan Nashrani, namun kebanyakan ulama berpendapat bahwa semua wanita musyrik baik dari suku Arab atau pun non Arab, selain ahli kitab dari pemeluk Yahudi dan Nasrani.<sup>75</sup>

Menurut Wahbah Zuhaili, pengertian musyrik menunjuk pada golongan yang tidak menganut agama samawi, dan tidak berkitab samawi. Mereka adalah penyembah berhala, bintang, api ataupun binatang.<sup>76</sup> Al-Sabuni memberikan cakupan yang lebih luas, yaitu meliputi musyrikin Arab, majusi, Yahudi, Kristen dan orang-orang murtad dari Islam.<sup>77</sup> Namun pendapat terakhir ini tidak didukung mayoritas ulama, karena majusi, Kristen dan yahudi termasuk kategori ahli kitab.

Larangan ini dimaksudkan agar keselamatan keyakinan agama suami dan anak-anaknya dapat terjamin, demikian pula keserasian dan keharmonisan hidup rumah tangga benar-benar dapat dicapai sesuai dengan tuntutan Islam.

*Kedua*, perkawinan antara seorang pria muslim dengan wanita ahli kitab, di dalam literatur klasik didapatkan bahwa kebanyakan ulama cenderung membolehkan perkawinan tersebut atau paling tidak mereka hanya menganggap makruh, merekamerujuk pada QS. Al-Maidah (5): 5 :

الْيَوْمَ أُحِلَّ لَكُمْ الطَّيِّبَاتُ وَطَعَامُ الَّذِينَ أُوتُوا الْكِتَابَ حِلٌّ لَكُمْ وَطَعَامُكُمْ حِلٌّ لَهُمْ  
وَالْمُحْصَنَاتُ مِنَ الْمُؤْمِنَاتِ وَالْمُحْصَنَاتُ مِنَ الَّذِينَ أُوتُوا الْكِتَابَ مِنْ قَبْلِكُمْ إِذَا

<sup>75</sup> Ibn Jarīr at-Tabari, *Jami' al-Bayan fi Ta'wil al-Qur'an*, Juz III (Beirut: Muassasah Al-Risalah, 2000), hlm. 711-713.

<sup>76</sup> Wahbah al-Zuhaili, *al-Fiqh al-Islām wa Adillatuhū*, Volume VII, (Beirut: Dār al-Fikr, t.t.), hlm. 151.

<sup>77</sup> As-Sabunī, *Tafsir Ayat al-Ahkam* (Mekkah: Dār al-Qur'ān, t.t.), hlm. 289.

آتَيْتُمُوهُنَّ أَجُورَهُنَّ مُحْصِنِينَ غَيْرَ مُسَافِحِينَ وَلَا مُتَّخِذِي أَخْدَانٍ وَمَنْ يَكْفُرْ بِالْإِيمَانِ فَقَدْ حَبِطَ عَمَلُهُ وَهُوَ فِي الْآخِرَةِ مِنَ الْخَاسِرِينَ

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 mangawini) wanita yang menjaga kehormatan diantara wanita-wanita yang beriman dan wanita-wanita yang menjaga kehormatan di antara orang-orang yang diberi Al Kitab sebelum kamu, bila kamu telah membayar mas kawin mereka dengan maksud menikahinya, tidak dengan maksud berzina dan tidak (pula) menjadikannya gundik-gundik. Barangsiapa yang kafir sesudah beriman (tidak menerima hukum-hukum Islam) maka hapuslah amalannya dan ia di hari kiamat termasuk orang-orang merugi.

Respon terhadap masalah ini, para ulama berbeda pendapat, *Pertama*, berpendapat bahwa menikahi perempuan ahli kitab halal hukumnya. Termasuk dalam golongan ini adalah jumbuh ulama. Landasannya berdasarkan surat al-Maidah ayat 5 tersebut di atas. Selain itu juga menggunakan landasan lain yang dijadikan sebagai dasar, yaitu apa yang pernah dilakukan oleh Rasulullah saw dan beberapa sahabatnya. Nabi Muhammad saw pernah menikah dengan wanita ahli kitab (Maria al-Qibthiyah), Usman bin Affan pernah menikah dengan seorang wanita Nashrani (Nylah bint Al-Qarafisah Al-Kalabiyah), Huzaifah bin Al-Yaman pernah menikah dengan seorang Yahudi, sementara sahabat lain pada waktu itu tidak ada yang menentangnya/ melarangnya.<sup>78</sup>

Menurut at-Tabari pernikahan antara laki-laki muslim dengan wanita ahli kitab yang merdeka dan menjaga kehormatannya adalah halal, baik kitabiyyah zimmiyah maupun harbiyyah.<sup>79</sup> Menurutnya, keharaman laki-laki muslim mengawini wanita non muslim dalam surah al-Baqarah ayat 221, telah dinasakh

<sup>78</sup> Ibn Jarir at-Tabari, *Jami' al-Bayan*, Juz VI, hlm. 364.

<sup>79</sup> Ibn Jarir at-Tabari, *Jami' al-Bayan*, Juz II, hlm. 223.

oleh ayat 5 surat al-Maidah yang memberikan pengecualian terhadap wanita dari golongan ahli kitab.

Al-Qurtubi juga membenarkan kebolehan pernikahan laki-laki muslim mengawini wanita ahli kitab yang muhsan.<sup>80</sup> *Al-Muhsan* adalah wanita yang menjaga kehormatannya dari melakukan zina. Sedangkan menurut Ali al-Sayis, *al-Muhsan* berarti *al-Harair*, yakni wanita merdeka bukan hamba sahaya, dan ada juga yang mengartikan *al-afifah*, yaitu perempuan yang memelihara kehormatan dirinya.<sup>81</sup>

Imam-imam madzhab yang empat dalam prinsipnya memiliki pendapat yang sama, yaitu bahwa wanita ahli kitab boleh dinikahi oleh laki-laki muslim.<sup>82</sup> Hal ini pernah dipraktikkan oleh sahabat nabi seperti Usman, Talhah, Ibn abbas, dan para tabi'in, seperti Sa'id ibn al-Musayyab, al-Hasan dan lain-lain. Alasan dari para imam tersebut adalah meskipun mereka para wanita ahli kitab berkeyakinan bahwa Isa adalah Tuhan atau meyakini trinitas, dan itu merupakan syirik yang nyata, tetapi karena mereka memiliki kitab samawi, mereka halal dinikahi sebagai *takhsis*.<sup>83</sup> Maka dari itu, ketika Ibnu Taimiyah menjawab persoalan pernikahan dengan wanita nasrani dan yahudi, beliau menjawab bahwa, ini diperbolehkan karena ada landasan dalam surat al-Maidah ayat 5 tersebut, selain itu jumhur ulama dan imam madzhab memperbolehkan ini.<sup>84</sup> Ahli kitab

<sup>80</sup> Al-Qurtubi, *Al-Jami li al-Ahkām al-Qur'an*, Juz VI (Kairo: Maktabah Dār al-Kitāb, 1967), hlm. 79.

<sup>81</sup> Ali as-Sayīs, *Tafsir Ayat al-Ahkām*, Juz II (Mesir: Ma'tabah Muḥammād 'Alī Syābīh wa aulādūh, 1953), hlm. 168.

<sup>82</sup> Abdurrahman I Doi, *Perkawinan Dalam Syari'at Islam* (Jakarta: Rineka Cipta, 1992), hlm. 32.

<sup>83</sup> Al-Jazīrī, *Al-Fiqh 'ala Mazāhib al-Arba'ah*, Juz IV (Beirut: Dār al-Fikr, 1996), hlm. 60-70.

<sup>84</sup> Ibn Taimīyāh, *Majmu Fatawā*, Volume XXXII (Mekkah: al-Mamlakāh al-Arabīyāh al-Saudīyāh, 1398), hlm.178-180.

tidak termasuk *musyrikin*, ayat dalam surat al-Baqarah bersifat umum, sedangkan ayat dalam surat al-Maidah bersifat khusus.

Golongan kedua, ada ulama yang mengharamkan pernikahan semacam ini. Mereka beralasan bahwa ahli kitab sama dengan musyrik, yaitu karena ahli kitab mempertuhankan orang-orang alim mereka, rahib-rahib mereka dan juga Isa al-Masih (QS. At-Taubah: 30-31 dan al-maidah: 72-73). Menurut pendapat ini, dalam surat al-Maidah ayat 5 tersebut yang menjelaskan halalnya laki-laki muslim menikahi wanita ahli kitab yang menjaga kehormatannya diartikan apabila mereka telah memeluk Islam. Sehingga jika mereka tetap dalam agama mereka, maka tidak termasuk wanita terhormat (*muhsanāt*). mereka juga mengatakan bahwa ayat ini telah dihapus oleh surat al-Baqarah ayat 221, sehingga tidak berlaku lagi.<sup>85</sup>

Kalangan sahabat terkemuka dari golongan ini adalah Ibn Umar. Ketika ditanya tentang mengawini wanita ahli kitab, Ibn Umar menjawab: “sesungguhnya Allah mengharamkan wanita-wanita musyrik bagi laki-laki muslim. Aku tidak tahu syirik manakah yang lebih besar daripada seorang perempuan yang berkata bahwa Tuhannya adalah Isa, sedangkan Isa adalah seorang di antara hamba Allah”.<sup>86</sup> Pendapat ini tidak didukung oleh mayoritas sahabat nabi dan ulama,<sup>87</sup> di samping ahli kitab tidak sama dengan musyrik, juga karena surat al-Maidah yang paling akhir turunnya, sehingga tidak dapat

<sup>85</sup> Rasyid Ridha, *Tafsir al-Qur'an al-Karīm asy-Sahīr bi Tafsir al-Manār*, Juz II (Beirut: Dār al-Fikr, t.t.), hlm. 349.

<sup>86</sup> Ibn Hazm, *al-Muhallā bi al-Āsar*, Juz IX (Beirut: Dār al-Kutūb al-Ilmiyāh, 1988), hlm. 13.

<sup>87</sup> M. Quraish Shihab, *Wawasan al-Qur'an* (Bandung: Mizan, 1996), hlm. 196.



dikatakan bahwa ayat ini dibatalkan oleh surah al-Baqarah yang turun lebih dahulu.

Hal yang masih sering “mengganggu” pemahaman dilarangnya menikah dengan wanita Ahl al-Kitāb adalah fakta sejarah. Nabi Muhammad Saw. diperoleh informasi bahwa telah menikah dengan wanita Kristiani, Mariyah al-Qibṭiyyah. Di kalangan sahabat juga ada yang melakukannya. ‘Uthmān bin ‘Affān menikahi Nāilah binti al-Gharāmiḍah, seorang wanita beragama Nasrani yang kemudian masuk Islam. Demikian pula Ḥudhaifah menikahi seorang wanita Yahudi yang berasal dari Madāin.<sup>88</sup>

Berdasarkan ayat Alquran dan fakta historis, pria Muslim kawin dengan wanita Ahl al-Kitāb adalah boleh dan legal. Tindakan yang dilakukan oleh Ḥudhaifah, salah seorang panglima perang yang dikirim oleh Khalīfah ‘Umar bin Khaṭṭāb ke Irak kawin dengan wanita Ahl al-Kitāb karena daerah-daerah yang baru ditaklukkan dan dikuasai oleh tentara Islam ketika itu tidak ada wanita Muslimah, sementara secara manusiawi desakan kebutuhan biologis semakin kuat. Jadi, wajar jika dibolehkan kawin dengan wanita Ahl al-Kitāb dengan pertimbangan bahwa mereka lebih dekat kepada ajaran Islam dibandingkan dengan ajaran-ajaran selainnya. Hal ini didukung oleh riwayat dari Jābir ibn ‘Abdullah.<sup>89</sup> Riwayat ini menunjukkan bahwa kebolehan itu hanya berlangsung sementara, dan kemudian ditalak. Kebolehan itu hanya berlaku pada waktu penyebaran agama Islam, dan dalam kondisi darurat.

<sup>88</sup> Abū Ja‘far Muḥammad ibn Jarīr al-Ṭabarī, *Tarīkh al-Ṭabarī*, , Juz III (Qāhirah: Dār al-Ma‘ārif, t.t.), hlm. 588.

<sup>89</sup> Muḥyiddīn Abū Zakariyyā Yahya ibn Ṣarf al-Nawāwī, *al-Majmū‘ Sharḥ al-Muhadhdhab*, Juz XV (Mesir: Maktabah al-Imām, t.t.), h. 389.



Al-‘Amilī mengatakan, “tidak patut bagi seorang pria Muslim menikah dengan wanita Ahl al-Kitāb, kecuali dalam keadaan darurat, yaitu ketika tidak menemukan wanita Muslimah”.<sup>90</sup> Jika dipahami sebaliknya, apabila tidak ada lagi wanita Muslimah, sementara dalam kondisi darurat, maka kebolehan itu berlaku sementara. Jika diperhadapkan dengan dua mudarat maka seorang Muslim memilih yang lebih kecil mudaratnya sebagaimana yang dilakukan oleh Ḥudhaifah. Jika pernikahan dengan wanita Ahl al-Kitāb itu kemudian dapat menjadikan ia masuk Islam, maka ikatan pernikahan sebaiknya diteruskan sebagaimana yang dialami oleh ‘Uthmān bin ‘Affān.

Senada dengan Al-‘Amilī, pertimbangan sosiologisnya, yaitu perkawinan antar orang yang berlainan agama berpotensi menjadi sumber konflik yang dapat mengancam keutuhan dan kebahagiaan rumah tangga. Akan tetapi, kesemuanya ini tergantung pada iman seseorang terutama pria yang akan menikah dalam rangka berdakwah. Karena itu, tepat dan bijaksanalah bahwa agama Islam pada dasarnya melarang perkawinan antara orang Islam (pria/wanita) dengan orang yang bukan orang Islam, kecuali pria Muslim yang kualitas iman dan Islamnya cukup baik, diperkenankan kawin dengan wanita Ahl al-Kitāb yang akidah dan praktek ibadahnya tidak jauh menyimpang dari akidah dan praktek ibadah orang Islam. Sayang sekali, akidah dan praktek ibadah Kristen dan Yahudi telah jauh menyimpang dari ajaran tauhid yang murni. Itulah sebabnya, sebagian ulama melarang perkawinan antar pria Muslim

---

<sup>90</sup> Muḥammad ibn al-Ḥasan al-Ḥurr al-‘Amilī, *Waṣal al-Shī‘ah ilā Tahṣīl al-Masā’il al-Shar‘iyyah*, Juz XIV, (Beirūt: Dār Ihyā alTurāth al-‘Arabī, 1991), h. 413.

dengan wanita Kristen/Yahudi, walaupun secara tekstual berdasarkan Q.s. al-Māidah ayat 5, jelas membolehkannya.

Meskipun mayoritas ulama memperbolehkan pernikahan laki-laki muslim dengan wanita ahli kitab, tetapi tetap harus dibarengi dengan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh calon suami, yakni ia harus mampu melaksanakan agamanya dengan baik, menjadi pemimpin isteri dan rumah tangganya, termasuk pendidikan anak-anaknya, Yusuf Qardawi mengemukakan hal-hal yang harus diperhatikan, yaitu:

- a) Wanita ahli kitab itu benar-benar berpegang pada ajaran samawi.
- b) Wanita ahli kitab yang muhsanah.
- c) Ia bukan ahli kitab yang kaumnya berada pada status permusuhan dengan kaum muslim.
- d) Di balik pernikahan itu tidak akan terjadi fitnah, yaitu mafsadah, makin besar kemudaratannya, makin besar tingkat keharamannya.<sup>91</sup>

Dengan memberikan syarat-syarat seperti di atas, dapat dipahami, bahwa memang seharusnya orang-orang yang akan melangsungkan pernikahan beda agama harus berfikir ulang akan kelangsungan pernikahannya. Maka dari itu, meskipun mayoritas ulama membolehkan, namun kebanyakan dari mereka berpendapat sebaiknya tidak menikahi wanita ahli kitab, dan wanita muslim lebih baik dari mereka.

*Ketiga*, perkawinan antara seorang wanita muslimah dengan pria non muslim, para ahli hukum Islam menganggap perkawinan tersebut dilarang oleh Islam. Islam melarang perkawinan wanita muslim dengan laki-laki non muslim,

<sup>91</sup> Yusuf Qardāwī, *Huda al-Islām fatawā al-Muāsirōh* (Kairo: Dār al-Afaq al-Gad, 1978), hlm. 407.

baik laki-laki ahli kitab, musyrik atau atheis. Dengan pertimbangan keselamatan agama wanita yang beragama Islam, jangan sampai agamanya tinggal karena pengaruh suaminya.<sup>92</sup> Hal itu didasarkan pada QS. Al-Baqarah (2) ayat 221 di atas.

Tidak halal bagi wanita muslim kawin dengan laki-laki non muslim, baik pengikut faham komunis, hindu atau lainnya atau dari ahli kitab. Sebab laki-laki punya hak tanggung jawab mengurus isterinya, dan isteri harus taat kepada suaminya. Maka tidaklah benar seorang kafir atau musyrik menguasai seorang perempuan muslimah. Allah berfirman dalam QS al-Mumtahanah ayat 10:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِذَا جَاءَكُمُ الْمُؤْمِنَاتُ مِهَاجِرَاتٍ فَامْتَحِنُوهُنَّ اللَّهُ أَعْلَمُ بِإِيمَانِهِنَّ فَإِنْ عَلِمْتُمُوهُنَّ مُؤْمِنَاتٍ فَلَا تَرْجِعُوهُنَّ إِلَى الْكُفَّارِ لَا هُنَّ حِلٌّ لَهُمْ وَلَا هُمْ يَحِلُّونَ لَهُنَّ وَآتُوهُنَّ مَا أَنْفَقُوا وَلَا جُنَاحَ عَلَيْكُمْ أَنْ تَنْكِحُوهُنَّ إِذَا آتَيْتُمُوهُنَّ أَجُورَهُنَّ وَلَا تُمْسِكُوا بِعِصَمِ الْكَوَافِرِ وَأَسْأَلُوا مَا أَنْفَقْتُمْ وَلَيْسَ أَلْوَا مَا أَنْفَقُوا ذَلِكَمُ حُكْمُ اللَّهِ يَحْكُمُ بَيْنَكُمْ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ

Hai orang-orang yang beriman, apabila datang berhijrah kepadamu perempuan-perempuan yang beriman, maka hendaklah kamu uji (keimanan) mereka. Allah lebih mengetahui tentang keimanan mereka; maka jika kamu telah mengetahui bahwa mereka (benar-benar) beriman maka janganlah kamu kembalikan mereka kepada (suami-suami mereka) orang-orang kafir. Mereka tiada halal bagi orang-orang kafir itu dan orang-orang kafir itu tiada halal pula bagi mereka. Dan berikanlah kepada (suami suami) mereka, mahar yang telah mereka bayar. Dan tiada dosa atasmu mengawini mereka apabila kamu bayar kepada mereka maharnya. Dan janganlah kamu tetap berpegang pada tali (perkawinan) dengan perempuan-perempuan kafir; dan hendaklah kamu minta mahar yang telah kamu bayar; dan hendaklah mereka meminta mahar yang telah mereka bayar. Demikianlah hukum Allah yang ditetapkan-Nya di antara kamu. Dan Allah Maha Mengetahui lagi Maha Bijaksana

<sup>92</sup> Ahmad Azhar Basyir, *Hukum Perkawinan Islam* (Yogyakarta: UII Press, 2000), hlm. 16.

Bahwa Allah benar-benar tidak akan member izin kepada orang-orang kafir menguasai orang-orang beriman.<sup>93</sup>. Wanita-wanita *mukminah* (beriman) tidak halal menikah dengan laki-laki Ahl al-Kitāb atau non Muslim, hal ini berdasarkan pertimbangan dan ketentuan bahwa suamilah yang memegang kekuasaan terhadap istrinya, dan bagi istri wajib taat kepada perintahnya yang baik. Dalam pengertian seperti inilah maksud ‘kekuasaan’ suami terhadap istri. Akan tetapi, bagi orang kafir tidak ada kekuasaan terhadap laki-laki dan wanita Muslimah.<sup>94</sup>

Ulama berpendapat bahwa al-Qur’an melarang wanita muslim menikah dengan laki-laki non muslim, baik dari kalangan musyrik maupun ahli kitab, bahkan Ibn Hazm menyatakan haram secara mutlak.<sup>95</sup> Jadi wanita muslim hanya diperbolehkan menikah dengan laki-laki muslim. Menurut mayoritas ulama, larangan pernikahan ini didasarkan pada al-Qur’an, as-Sunnah dan ijma’. Menurut At-Tabari, wanita muslim haram hukumnya untuk menikah atau dinikahkan dengan laki-laki musyrik, papun jenis kemusyrikannya. At-Tabari mengutip pemahaman terhadap ayat itu dengan mengatakan: “kamu tidak boleh menikahkan (wanita muslim) dengan laki-laki Yahudi atau Kristen dan musyrik yang tidak seagama denganmu.”<sup>96</sup>

## 2. Hukum Perkawinan Islam di Indonesia

### a. Perkawinan Beda Agama dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI)

<sup>93</sup> Ibrahim Muhammad al-Jamal, *Fiqih Wanita Islam* (Jakarta: Pustaka Panjimas, 1991), hlm. 26-27.

<sup>94</sup> Imām al-Ghazālī, *Benang Tipis antara Halal dan Haram*, (Terj.) (Surabaya: Putra Pelajar, 2002), hlm. 192.

<sup>95</sup> Ibn Hazm, *al-Muhallā bi al-Āsar*, Juz IX (Beirut: Dār al-Kutūb al-Ilmiyāh, 1988), hlm. 125.

<sup>96</sup> al-Tabari, *Jami’ al-Bayan*. hlm. 223.

Dalam upaya memelihara aktualisasi dan relevansi hukum keluarga Islam di Indonesia, menurut Munawir Sjadzali, di Indonesia telah dilaksanakan usaha besar. Pertama, diundangkannya undang-undang no. 7 tahun 1989 tentang peradilan agama.<sup>97</sup> Kedua, proyek kompilasi hukum Islam yang meliputi hukum perkawinan, kewarisan dan wakaf.<sup>98</sup>

Sebelum ditetapkan peraturan di atas, dalam soal perkawinan, Indonesia telah memiliki undang-undang perkawinan yang berlaku bagi seluruh warga Negara, yaitu undang-undang no.1 tahun 1974 tentang perkawinan yang diundangkan pada tanggal 2 januari 1975. Dengan adanya undang-undang ini, maka seluruh peraturan perundang-undangan tentang perkawinan yang ada sebelumnya, sejauh telah diatur dalam undang-undang yang baru ini, tidak berlaku lagi.

Pada kenyataannya, baik peraturan perkawinan menurut undang-undang ini, maupun undang-undang peradilan agama yang memberi kewenangan atas perkara waris, wasiat, hibah, wakaf dan shadaqah, belum semua substansi hukum menurut islam itu tertulis dalam undang-undang tersebut, tetapi masih tersebar dalam bahasa dan huruf Arab klasik, akibatnya belum ada ketentuan hukum Islam yang dapat dijadikan sebagai pedoman bersama dalam soal-soal hukum keluarga di atas. Dengan keadaan demikian, mahkamah Agung bersama Departemen Agama sejak tahun 1985 secara bertahap mengundang para alim ulama dari semua aliran dan organisasi

---

<sup>97</sup> Abdul Azis Thaha, *Islam dan Negara dalam Politik Orde Baru* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hlm. 282-285.

<sup>98</sup> Amrullah Ahmad (ed.), *Dimensi Hukum Islam Dalam Sistem Hukum Nasional* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hlm. 223.

islam, untuk menyusun kodifikasi bagi hukum Islam dengan sumber hukum kitab fikih tentang perkawinan, kewarisan dan perwakafan, yang kemudian dinamakan proyek pengembangan hukum Islam melalui yurisprudensi atau proyek Kompilasi hukum Islam.<sup>99</sup> Proyek ini dibentuk berdasarkan surat keputusan bersama (SKB) ketua Mahkamah Agung dan Menteri agama No. 07/KMA/1985 dan no. 25 tahun 1985 tanggal 225 mei 1985, dengan ketuanya Prof. Dr. Bhustanul Arifin, SH.<sup>100</sup>

Secara umum ketentuan-ketentuan tentang perkawinan yang diatur dalam KHI pada pokoknya merupakan penegasan ulang tentang hal-hal yang telah diatur dalam undang-undang No.1 tahun 1974, tetapi sekaligus dibarengi dengan penjabaran atas ketentuan-ketentuan itu. Hal ini bertujuan untuk membawa ketentuan-ketentuan undang-undang perkawinan itu ke dalam ruang lingkup yang bernafas dan bernilai hukum Islam.<sup>101</sup>

Landasan filosofis perkawinan seperti disebut dalam pasal 2 KHI adalah: perkawinan semata-mata mentaati perintah Allah, melaksanakannya adalah ibadah dan ikatan perkawinan ini bersifat *mīṣāqan galīdhā* (ikatan yang kuat). selain ketentuan, pasal 4, 5, 6 dan 7 KHI juga memuat aturan-aturan:

- 1) Sahnya perkawinan harus dilakukan menurut hukum Islam;
- 2) Laki-laki muslim dilarang kawin dengan wanita non-muslim;
- 3) Setiap perkawinan harus dicatat;

<sup>99</sup> Sudinnan Tebba (ed.), *Perkembangan Mutakhir Hukum Islam di Asia Tenggara* (Bandung: Mizan, 1993), hlm. 63.

<sup>100</sup> Amrullah Ahmad, *Dimensi Hukum Islam.*, hlm. 224.

<sup>101</sup> Mahfud MD (ed.), *Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia* (Yogyakarta: UII Press, 1993), hlm. 79.



- 4) Perkawinan baru sah apabila dilangsungkan di hadapan Pegawai Pencatat Nikah (PPN);
- 5) Perkawinan hanya dapat dibuktikan dengan akta nikah yang dibuat oleh PPN.

Ketentuan-ketentuan ini merupakan landasan yuridis bahwa perkawinan harus dilakukan menurut hukum agama dan dicatat menurut perundang-undangan yang berlaku (pasal 2 ayat (2) UUP). Dengan demikian, perkawinan yang tidak dicatat bukan merupakan perkawinan yang sah menurut perkawinan ini.

Di antara persoalan yang diatur dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI) adalah larangan perkawinan, yang dalam istilah kitab fiqih disebut dengan *mawāni al-nikāh*. Dalam pasal 39-44 KHI dikemukakan larangan perkawinan baik yang bersifat abadi maupun sementara. Persoalan larangan perkawinan ini ditegaskan dalam Al-Qur'an, antara lain dalam an-Nisā ayat 22-24, dan al-Baqarāh ayat 221. Termasuk dalam kategori larangan perkawinan dalam KHI adalah perkawinan beda agama.

Dalam pasal 40 huruf (c) KHI melarang perkawinan antara seorang laki-laki Islam dengan wanita yang tidak beragama Islam. Sedangkan dalam pasal 44 KHI melarang melangsungkan perkawinan antara seorang wanita Islam dengan laki-laki yang tidak beragama Islam. Berdasarkan dua pasal di atas, dapat dikatakan bahwa menurut KHI, seorang wanita non muslim apa pun agama yang dianutnya tidak boleh dinikahi oleh seorang pria yang beragama Islam, dan seorang wanita muslim tidak boleh dinikahi oleh



seorang pria non muslim, baik dari kategori ahli kitab atau pun bukan ahli kitab. Pasal 40 huruf c KHI, juga pasal 44 KHI menganulir kebolehan yang dirumuskan dalam al-Maidah ayat 5 menjadi larangan atas alasan kondisi, situasi dan masalah.<sup>102</sup> Larangan perkawinan antara laki-laki muslim dengan wanita non muslim, menurut Ibrahim Hosen, merupakan pilihan hukum yang tepat, apa yang ditetapkan dalam pasal ini dapat dibenarkan sebagai upaya *sadduzari'ah* dan sejalan pula dengan prinsip syari'ah, sebagaimana pernah dilakukan Umar ibn al-Khattab.

Secara struktur pembahasan KHI yang menempatkan status hukum perkawinan beda agama dalam bab yang membahas tentang “larangan perkawinan”, jika dicermati, dapat dikategorikan sebagai pembaharuan yang cukup berani. Pembaharuan tersebut tentu ditetapkan setelah melalui penyatuan pendapat melalui beberapa jalur, yaitu: 1) Jalur penelaahan kitab-kitab fikih, yang dilakukan dengan melibatkan tujuh IAIN yang tersebar di seluruh Indonesia, khususnya Fakultas Syariah. Dalam penelaahan kitab-kitab fikih tersebut, para pihak telah melakukannya dengan melakukan penelitian terhadap sejumlah kitab-kitab induk fikih dari berbagai kecenderungan mazhab yang ada; 2) Jalur wawancara dengan ulama-ulama yang mempunyai keahlian di bidang hukum Islam (fikih) yang tersebar di sepuluh lokasi wilayah PTA, yaitu: Banda Aceh, Medan, Padang, Palembang, Bandung, Surakarta, Surabaya, Banjarmasin, Ujung Pandang (Makassar), dan Mataram; 3) Jalur Yuriprudensi Peradilan Agama, dilakukan di Direktorat Pembinaan

---

<sup>102</sup> Mahfud MD, *Peradilan Agama*., hlm. 81.

Badan Peradilan Agama Islam terhadap sepuluh Himpunan Putusan PA; 4) Jalur studi banding ke Marokko, Turki dan Mesir oleh tim dari Kemenag RI (H. Marani Basran dan Mukhtar Zarkasyi)<sup>103</sup>.

Kompilasi Hukum Islam merupakan lampiran Intruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991. Intruksi Presiden ini memerintakan kepada Menteri Agama untuk menyebar luaskan kompilasi ini. Kompilasi Hukum Islam yang merupakan hasil ijtihad sebagian ulama Indonesia, boleh saja disebarluaskan menjadi pemahaman hukum di Indonesia, namun dari segi tata hukum, jika kita ingin menciptakan suatu sistem hukum nasional yang mantap, di mana ada perkawinan campuran, ada hukum antar tata hukum, maka harus dipikirkan oleh pemerintah mengenai cara mengatur hubungan antar golongan, hukum yang mengatur perbedaan agama dalam melangsungkan perkawinan. Bisa saja dilakukan pelarangan seperti kompilasi, tetapi demikian para Hakim pengadilan di Indonesia boleh saja memutuskan ijtihadnya dengan yurisprudensinya, untuk memberikan suatu penyelesaian, suatu jalan keluar sesuai dengan hakekat tata hukum Indonesia.<sup>104</sup>

Kompilasi Hukum Islam (KHI) dilihat secara formal yuridis tidak mempunyai kedudukan sebagai aturan tertulis di dalam sistem hukum nasional. KHI adalah hasil pemikiran dari kalangan yang tidak resmi, bukan dari kalangan badan yang berwenang membentuk suatu aturan tertulis melainkan hasil dari sekelompok ulama dan pakar hukum (Islam) yang dapat

---

<sup>103</sup> Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam, *Kenang-kenangan Seabad Peradilan Agama di Indonesia* (Jakarta: Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Islam Departemen Agama, 1985), hlm 166-168.

<sup>104</sup> Ichtijanto, *Perkawinan Campuran Dalam Negeri RI: Suatu Studi Ke arah Hukum yang Dicitakan* (Jakarta: Hukum dan Pembangunan, 1993), hlm. 356.

dikatakan sebagai hasil ijtihad dari kalangan tersebut yang dianggap baik oleh pemerintah, karenanya oleh pemerintah didukung dalam menyebarkannya.

Di dalam bidang ilmu positif ada istilah hukum tertulis dan tidak tertulis, kedudukan KHI dapat dikatakan dalam teori hukum sebagai *comunis opinion doctorum* artinya dilihat dari segi substansi belum dapat dikatakan sebagai suatu hukum tidak tertulis. Untuk memperoleh kedudukan demikian dalam lingkungan tata hukum positif nasional, masih diperlukan pengembangan dan peningkatan menjadi *comunis opinion* dan tahap berikutnya menjadi *comunio opinion necessitates*.<sup>105</sup>

b. Perkawinan Beda Agama dalam Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI)

Sementara MUI menegaskan larangan pernikahan beda agama di Indonesia melalui fatwa tahun 1980 dan tahun 2005 sampai pada level pengharaman. Majelis Ulama Indonesia (MUI) pada tanggal 1 juni 1980 mengeluarkan fatwa Nomor 05/Kep/Munas II/MUI/1980 sebagai tanggapan atas bertambahnya perhatian masyarakat terhadap makin seringnya terjadi perkawinan beda agama.<sup>106</sup> Fatwa tersebut memuat dua masalah yang terkait beda agama. Pertama, bahwa seorang wanita Islam tidak diperbolehkan (haram) untuk dinikahkan dengan seorang laki-laki yang tidak beragama Islam. Kedua, bahwa seorang laki-laki muslim tidak diijinkan menikah dengan seorang wanita yang bukan muslim. Penting untuk dicatat bahwa fatwa ini dibicarakan dan diputuskan dalam konferensi tahunan pada tahun

<sup>105</sup> Moh. Koesnoe, *Kedudukan Kompilasi Hukum Islam Dalam Sistem Hukum Nasional*, Varia Peradilan, No. 122 (1995), hlm. 156.

<sup>106</sup> M. Atho Mudzhar, *Fatwa-Fatwa Majelis Ulama Indonesia* (Jakarta: INIS, 1993), hlm. 99.

1980, bukannya rapat-rapat biasa komisi fatwa. Hal ini menunjukkan perhatian MUI yang besar terhadap masalah perkawinan beda agama.

Musyawarah Nasional MUI ke-VII pada tanggal 26-29 Juli 2005 di Jakarta memutuskan dan menetapkan bahwa: 1) Perkawinan beda agama adalah haram dan tidak sah; 2) Perkawinan laki-laki muslim dengan wanita ahli kitab menurut *qaul mu'tamad* adalah haram dan tidak sah. Keputusan fatwa tersebut didasarkan pada pertimbangan: a) bahwa belakangan ini disinyalir banyak terjadi perkawinan beda agama; b) bahwa perkawinan beda agama ini bukan saja mengandung perdebatan di antara sesama umat Islam, akan tetapi juga mengandung keresahan di tengah-tengah masyarakat; c) bahwa di tengah-tengah masyarakat telah muncul pemikiran yang membenarkan perkawinan beda agama dengan dalih hak asasi manusia dan kemaslahatan, dan; d) bahwa untuk mewujudkan dan memelihara ketenteraman kehidupan berumahtangga, MUI memandang perlu menetapkan fatwa tentang perkawinan beda agama untuk dijadikan pedoman sebagaimana disebutkan di atas.<sup>107</sup>

Dari deskripsi di atas, fatwa MUI tentang pernikahan beda agama diperinci menjadi dua, yaitu pernikahan beda agama haram dan tidak sah tanpa ada *qayyid*, sedangkan yang kedua khusus pernikahan laki-laki muslim dengan wanita ahli kitab yang dihukumi haram dan tidak sah. Dalam hal ini fatwa item kedua ini yang sesungguhnya banyak dipersoalkan, karena dalam

---

<sup>107</sup> Majelis Ulama Indonesia, *Himpunan Fatwa MUI Sejak 1975* (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2011), hlm. 472-477.

al-Qur'an, hadis maupun literatur fiqh klasik pernikahan model ini secara mendetail telah dibahas dan jumbuh ulama membolehkannya.

Sesuai dengan Surat Keputusan Dewan Pimpinan MUI tahun 1997 yakni setiap keputusan Fatwa harus mempunyai dasar atas Kitabullah dan Sunnah Rasul yang *mu'tabarah*, tidak bertentangan dengan kemaslahatan umat, ijma', qiyas yang mu'tabar dan didasarkan pada dalil-dalil hukum yang lain, seperti *istihsan*, *masalah mursalah*, dan *sadz al-dzari'ah*.<sup>108</sup> Dengan demikian, dalam menetapkan fatwa, MUI berdasar pada prosedur penetapan fatwa yang telah ditetapkan. Dalam menetapkan fatwa tentang pernikahan beda agama, MUI juga mengacu pada prosedur penetapan fatwa tersebut. Hal ini semata-mata untuk menjaga bahwa fatwa yang dikeluarkan MUI secara jelas dapat diketahui sumber atau dalil-dalil yang digunakan serta melalui kaidah-kaidah baku dalam mengeluarkan fatwa.

Dalam mengaplikasikan prosedur penetapan fatwa tentang pernikahan beda agama, MUI mendasarkan pada ayat-ayat al-Qur'an, Hadis, dan menggunakan kaidah *fihiyyah* dan *ushuliyah*. Sebelum terbitnya SK MUI tahun 1997, MUI dalam menetapkan fatwa sering kali hanya mencantumkan konklusi hukum tanpa ada pencantuman al-Qur'an, Hadis, bahkan kaidah *fihiyyah*. Karenanya, dalam Munas VII tahun 2005, MUI telah mengalami kemajuan dalam penggunaan dasar-dasar hukum secara lebih rinci dan sistematis dalam pengambilan fatwa sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan oleh Dewan Pimpinan MUI.

---

<sup>108</sup> Lihat Surat Keputusan Dewan Pimpinan Majelis Ulama Indonesia tentang Pedoman Penetapan Fatwa Majelis Ulama Indonesia Nomor : U-596/MUI/X/1997

Dasar yang digunakan dalam penetapan fatwa pernikahan beda agama pada Munas VII di Jakarta adalah al-Qur'an: QS. An-nisa' ayat 3 dan 25, QS. Ar-Rum ayat 30, QS. At-Tahrim ayat 6, QS. Al-Maidah ayat 5, QS. Al-Baqarah ayat 221 serta QS. Al-Mumtahanah ayat 10.<sup>109</sup>

Di samping menggunakan ayat-ayat al-Qur'an, MUI juga mendasarkan fatwanya kepada hadis Nabi yang diriwayatkan oleh Imam Bukhari dan Muslim tentang pentingnya kualitas agama calon isteri yang dapat membawa pada keberuntungan dan keselamatan.<sup>110</sup>

Adapun kaidah *ushuliyah* yang dipakai adalah *sadz al-dzari'ah*. Hasbi as-Shiddiqy mendefinisikan bahwa *sadz al-dzari'ah* adalah mencegah sesuatu yang menjadi jalan kerusakan untuk menolak kerusakan atau menyumbat jalan menyampaikan seseorang pada kerusakan.<sup>111</sup> Dalam hal ini tindakan preventif untuk mencegah terjadinya kemurtadan dan kehancuran rumah tangga akibat perkawinan antara orang Islam dengan non Islam. Sedangkan kaidah *fiqhiyah* yang digunakan adalah *dār al-mafāsīd muqaddam 'ala jalb al-masālih*.<sup>112</sup>

Larangan seperti ini, walaupun al-Qur'an jelas mengizinkan laki-laki muslim menikahi wanita ahli kitab dan masih terdapat perbedaan pendapat di kalangan ulama, namun MUI menilai bahwa kerugian (*mafsadah*) perkawinan seperti ini lebih besar daripada keuntungannya (*maslahah*).

Adagium *dār al-mafāsīd muqaddam 'ala jalb al-masālih* (menolak kerusakan

<sup>109</sup> Majelis Ulama Indonesia, *Himpunan Fatwa MUI*, hlm. 473-476.

<sup>110</sup> *Ibid.*, hlm 476, Lihat Abi Abdillah Muhammad bin Ismail al-Bukhari, *Shahih Bukhari* (Penerbit Sulaiman Mar'I, tt), hlm. 243

<sup>111</sup> Hasbi As-Shiddiqy, *Pengantar Hukum Islam* (Semarang: Rizki Putra, 1997), hlm. 220.

<sup>112</sup> Majelis Ulama Indonesia, *Himpunan Fatwa MUI*, hlm. 477.

itu harus didahulukan daripada menarik manfaat) sangat dikedepankan untuk menghadapi problem tersebut. Sehingga dapat dipahami bahwa pernikahan seorang Muslim dan non Muslimah, khususnya Ahl al-Kitāb pada awalnya boleh dan legal, tetapi karena suatu pertimbangan *siyāsah shar‘iyyah*, dan demi menutup pintu munculnya fitnah dan bahaya yang lebih besar yang bertentangan dengan *maqāṣid al-syar‘iyyah*, maka kebolehan itu diperketat, bahkan ditutup.





## **BAB V**

### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Analisis Perkawinan Beda Agama Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan**

Perkawinan merupakan salah satu bentuk perwujudan hak konstitusional warga Negara yang harus dihormati dan dilindungi oleh setiap orang dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam hak konstitusional perkawinan tersebut terkandung kewajiban penghormatan atas hak konstitusional orang lain. Oleh karenanya untuk menghindari benturan dalam pelaksanaan hak konstitusional tersebut diperlukan adanya pengaturan pelaksanaan hak konstitusional yang dilakukan oleh Negara. Perkawinan juga merupakan suatu peristiwa hukum yang selalu berhubungan erat dengan berbagai aturan yang berlaku di dalam masyarakat. Indonesia sebagai Negara hukum yang bersifat formal maupun material tersebut mengandung konsekuensi bahwa Negara berkewajiban untuk melindungi seluruh warganya dengan suatu undang-undang terutama untuk melindungi dan menjamin hak-hak asasi manusia demi untuk kesejahteraan hidup bersama. Oleh karenanya pada tahun 1974 dibentuklah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yang diharapkan dapat menampung berbagai prinsip dan memberikan landasan hukum di bidang perkawinan yang sebelumnya berlaku bagi berbagai golongan dalam masyarakat.

Dibentuknya Undang-Undang Perkawinan sebagai upaya agar tercipta suatu kodifikasi dan unifikasi hukum yang berlaku dalam masyarakat, khususnya yang berhubungan dengan perkawinan, sehingga dapat menciptakan suatu keadilan dan kepastian hukum.

Jadi dengan dibentuknya Undang-Undang Perkawinan untuk mengatur tindakan warga negaranya, khususnya dalam bidang perkawinan, sudah sangat tepat bagi Negara Indonesia sebagai Negara hukum yang mengedepankan kepastian hukum dan perlindungan hak asasi manusia bagi seluruh warga negaranya. Pembentukan peraturan perundang-undangan ini juga merupakan usaha pemerintah untuk menuju ke arah pembangunan hukum dan merupakan upaya untuk mewujudkan suatu Negara hukum.

Indonesia sebagai Negara Pancasila yang artinya bukanlah Negara sekuler dan bukan pula Negara agama. Artinya Indonesia tidak memisahkan dengan tegas antara Negara dan agama, namun tidak pula menjadikan salah satu agama sebagai hukum dasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Posisi Negara terhadap agama dalam konteks Negara Pancasila salah satunya adalah Negara tidak boleh membentuk sebuah peraturan yang bertentangan dengan kaidah hukum agama yang ada di Indonesia. Pengaturan perkawinan dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 yang menghubungkan pelaksanaan perkawinan dengan agama, sehingga antara perkawinan dengan agama mempunyai hubungan yang sangat erat, adalah sejalan dengan Pancasila yang menjadi dasar bagi Negara Indonesia.

Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang terdiri atas ribuan pulau besar dan kecil, yang terdiri atas berbagai macam suku bangsa, golongan, budaya dan tradisi, bahasa, agama dan kepercayaan. Dalam suatu Negara yang terdiri atas berbagai suku, bangsa, golongan, budaya dan tradisi, bahasa, agama dan kepercayaan tersebut, tentulah masyarakat tidak dapat dipisah-pisahkan berdasarkan kelompoknya, tetapi mereka membaur dan berinteraksi satu sama lain dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, sehingga dengan kondisi bangsa yang multikultural dan multiagama tersebut sangat mungkin untuk terjadinya perkawinan beda agama. Perkawinan beda agama memang bukan merupakan hal yang baru bagi masyarakat Indonesia. Perkawinan tersebut telah terjadi di kalangan masyarakat di berbagai dimensi sosialnya dan sudah berlangsung sejak lama. Meskipun beda agama bukanlah sesuatu yang ideal, tetapi perkawinan antara orang-orang yang berbeda suku, ras ataupun agama bukanlah hal yang mustahil dan bahkan sering terjadi di masyarakat, apalagi di era masyarakat modern ini yang semakin multikultural.

Sedangkan di dalam Undang-Undang Perkawinan sendiri tidak diatur tentang perkawinan beda agama. Tidak ada satupun pasal dalam Undang-Undang Perkawinan yang membahas mengenai perkawinan beda agama, sehingga ketentuan secara tegas dilarang atau tidak dilarangnya perkawinan beda agama, tidak dapat ditemukan dalam Undang-Undang Perkawinan dan Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksanaannya. Hal inilah yang menjadikan banyaknya polemik dan kontroversi terkait dengan perkawinan beda agama hinga

saat ini. Seharusnya Undang-Undang Perkawinan yang merupakan aturan perkawinan secara nasional dapat menampung segala kenyataan yang hidup dalam masyarakat dewasa ini, di samping tetap mewujudkan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945. Dengan cara mengakomodir kejadian-kejadian yang berkembang dalam masyarakat, termasuk diantaranya adalah masalah perkawinan beda agama sebagai sebuah realitas yang tidak dapat dipungkiri.

Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 secara keseluruhan tidak mengatur perkawinan beda agama dan hal ini menimbulkan kekosongan hukum sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum untuk perkawinan beda agama, sedangkan di sisi lain pada kenyataannya terdapat banyak warga negara yang menjalin hubungan dan membentuk keluarga dengan warga negara yang berbeda agama atau keyakinan. Hal ini bisa dibuktikan dengan banyaknya kasus penyelundupan hukum yang dilakukan oleh warga negara terkait dengan pelaksanaan perkawinan beda agama. Secara umum ada dua cara penyelundupan hukum yang dilakukan, yaitu:

- a. Mengesampingkan hukum nasional, dengan cara melaksanakan perkawinan di luar negeri kemudian melakukan pendaftarannya di Kantor Pencatatan Perkawinan di Indonesia, ataupun dengan melaksanakan perkawinan secara adat yang biasanya tidak diikuti pendaftaran;
- b. Mengesampingkan hukum agama, yaitu dengan cara menundukkan diri pada hukum perkawinan dan kepercayaan salah satu pihak, ataupun berpindah

agama dan kepercayaannya untuk sementara sebelum melangsungkan perkawinan dan sesudahnya kembali pada agama dan kepercayaan semula.<sup>1</sup>

Penyelundupan hukum tersebut di satu sisi dinilai sebagai perilaku yang “menyimpang”, bentuk ketidakpatuhan hukum warga Negara terhadap hukum yang sudah dibuat oleh negara. Ketika ketidakpatuhan ini dilakukan, maka hukum yang seharusnya menjadi panglima di negeri ini telah hilang wibawanya. Padahal, sebagai Negara hukum, Indonesia mendasarkan segala sesuatunya berdasar atas hukum dan hukumlah yang berdaulat bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan demikian, sudah sepantasnya hukum harus dipatuhi dan dijunjung tinggi di Negara ini. Namun di sisi lain, maraknya penyelundupan hukum adalah penanda nyata mengenai adanya kebutuhan masyarakat yang tidak terpenuhi dengan hukum yang ada dalam masalah perkawinan beda agama, hukum yang berlaku tidak sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat.

Di samping itu, dengan tidak diaturnya perkawinan beda agama dalam Undang-Undang Perkawinan secara khusus, pada garis besarnya terdapat tiga pemahaman terhadap perkawinan beda agama di Indonesia, yaitu:

- a. Perkawinan beda agama tidak dibenarkan dan merupakan pelanggaran terhadap undang-undang perkawinan berdasarkan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 8 huruf (f).

---

<sup>1</sup>Wahyono Dharmabrata, *Tinjauan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Beserta Undang-Undang dan Peraturan Pelaksanaannya* (Jakarta: CV. Gitama Jaya, 2003), hlm. 104.

- b. Perkawinan beda agama adalah diperbolehkan dan sah dan oleh karenanya dapat dilangsungkan, sebab perkawinan tersebut termasuk dalam perkawinan campuran. Menurut pendapat ini titik tekan Pasal 57 tentang perkawinan campuran terletak pada kata “dua orang yang di Indonesia tunduk pada hukum yang berlainan”. Oleh karena pasal tersebut tidak saja mengatur perkawinan antara dua orang yang memiliki kewarganegaraan yang berbeda tetapi juga mengatur perkawinan antara dua orang yang berbeda agama. Menurut pendapat ini pelaksanaan perkawinan beda agama dilakukan menurut tata cara yang diatur oleh Pasal 6 Peraturan Perkawinan Campuran.
- c. Undang-undang perkawinan tidak mengatur tentang masalah perkawinan beda agama. Oleh karena itu dengan merujuk Pasal 66 undang-undang perkawinan maka peraturan-peraturan lama selama undang-undang perkawinan belum mengaturnya dapat diberlakukan. Dengan demikian maka masalah perkawinan beda agama harus berpedoman kepada peraturan perkawinan campuran.<sup>2</sup>

Meskipun di dalam Undang-Undang Perkawinan tidak ditemukan satu pasal pun yang membahas secara khusus mengenai masalah perkawinan beda agama ini, akan tetapi terkait dengan keabsahan suatu perkawinan, maka yang digunakan sebagai landasan adalah Pasal 2 ayat (1), yang mana disebutkan bahwa untuk

---

<sup>2</sup>Ahmad Sukarja, *Perkawinan Berbeda Agama Menurut Hukum Islam*, dalam Chuzaimah T Yanggo dan Hafiz Anshary (eds.), *Problematika Hukum Islam Kontemporer* (Jakarta: PT Pustaka Firdaus, 1996), hlm. 17-18.

keabsahan perkawinan diserahkan kepada hukum agama dan kepercayaan masing-masing. Sehingga untuk masalah perkawinan beda agama, sah atau tidaknya, diakui atau tidaknya juga dikembalikan kepada agama dan kepercayaan masing-masing.

Undang-Undang Perkawinan bukan tidak melarang perkawinan antar umat yang berbeda agama melainkan tidak mengaturnya. Artinya, selama hukum agama membolehkan perkawinan antar umat yang berbeda agama tersebut, maka Undang-Undang Perkawinan bukan merupakan suatu benturan. Pada prinsipnya Undang-Undang Perkawinan menyerahkan keabsahan perkawinan pada hukum agama sehingga ketika hukum agama memperkenankan terjadinya perkawinan beda agama, maka berarti perkawinan tersebut juga bisa disahkan oleh hukum Negara, begitupun sebaliknya, jika hukum agama melarang perkawinan beda agama, maka perkawinan tersebut juga tidak bisa disahkan oleh hukum Negara. Agama-agama yang dianut oleh masyarakat Indonesia seluruhnya menganggap perkawinan seagama merupakan perkawinan ideal. Akan tetapi pada prakteknya, hukum agama tertentu masih membuka kemungkinan dilangsungkannya perkawinan beda agama dengan dispensasi tertentu disertai persyaratan-persyaratan yang begitu ketat.

Meski demikian, masalah perkawinan beda agama tidak akan dapat diselesaikan begitu saja dengan aturan dalam Pasal 2 ayat (1). Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan yang dalam pelaksanaannya telah menimbulkan berbagai penafsiran, terutama terhadap pasangan calon mempelai yang berbeda



agama. Permasalahan tersebut adalah menyangkut keabsahan perkawinan yang didasarkan pada agama dan kepercayaan calon mempelai dan kewajiban administratif yang menyangkut pencatatannya. Rumusan Pasal 2 ayat (1), yang menyatakan bahwa perkawinan barulah dapat dikatakan sah jika dilakukan sesuai dengan hukum masing-masing agama dan kepercayaan dari kedua mempelai, memberikan celah interpretasi yang amat luas khususnya mengenai siapa pihak yang berhak untuk melakukan penafsiran terhadap hukum agama dan kepercayaan dalam bidang perkawinan dan mengenai bilamanakah perkawinan yang dilaksanakan dinyatakan sah, hal tersebut dapat menimbulkan ketidakpastian hukum karena bersifat multitafsir.

Secara umum yang dikehendaki dari Pasal 2 ayat (1) tersebut adalah tidak adanya perkawinan di luar hukum masing-masing agama dan kepercayaan. Artinya, semua perkawinan harus berada dalam koridor hukum masing-masing agama dan kepercayaan. Namun karena penafsiran terhadap nilai-nilai agama dan kepercayaan merupakan ranah eksklusif tiap individu, maka penerapannya akan berbeda-beda antara satu individu dengan individu lainnya. Dengan demikian, keabsahan suatu perkawinan menjadi sangat bergantung pada penafsiran mengenai hukum perkawinan dari masing-masing individu berdasarkan agamanya dan kepercayaannya. Sehingga berdasarkan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Perkawinan, ada 3 (tiga) kemungkinan terhadap perkawinan beda agama dan kepercayaan, yaitu:

- a. Perkawinan beda agama dan kepercayaan boleh dan sah dilakukan;

- b. Perkawinan beda agama dan kepercayaan boleh dilakukan namun tidak sah;
- c. Perkawinan beda agama dan kepercayaan tidak boleh dilakukan dan tidak sah dilakukan.

Merujuk pada kemungkinan di atas, maka kedudukan perkawinan beda agama dan kepercayaan bahkan sangat bergantung pada penafsiran masing-masing individu terhadap hukum agamanya dan kepercayaannya. Dengan demikian, keberlakuan dari norma-norma yang mengatur mengenai perkawinan beda agama dan kepercayaan pun menjadi digantungkan pada penafsiran masing-masing individu terhadap agamanya dan kepercayaannya.

Sesuai dengan Pasal 2 ayat (1), perkawinan beda agama menjadi hal yang diperbolehkan atau dilarang bergantung pada cara masing-masing individu dalam menafsirkan hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya. Dengan kata lain, isi dari norma hukum yang ada dalam Pasal 2 ayat (1) adalah tidak jelas, karena bukan merupakan suruhan, larangan maupun kebolehan. Akibatnya muncul permasalahan dalam implementasinya. Bahwa ditinjau dari sifatnya, norma hukum dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu norma hukum yang bersifat imperatif (norma hukum yang berisikan suruhan dan larangan), dan norma hukum yang bersifat fakultatif (norma hukum yang berisikan kebolehan).<sup>3</sup> Sehingga jika dihubungkan dengan norma hukum dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan, dalam perspektif perkawinan beda agama, adalah

---

<sup>3</sup>Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum* (Bandung: PT. Aditya Bakti, 1993), hlm. 36.

bercampuraduk antara suruhan, larangan dan kebolehan. Oleh sebab itu, dalam kaca mata sifat norma hukum, Pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan telah menyatukan 2 (dua) sifat norma hukum yang ada, yaitu imperatif dan fakultatif. Dalam hal ini, seharusnya peraturan yang terdapat dalam perundang-undangan dibuat untuk menyelesaikan permasalahan yang ada di masyarakat, akan tetapi Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan tersebut bukannya menyelesaikan permasalahan mengenai perkawinan beda agama, namun justru menimbulkan permasalahan baru.

Sedangkan berkaitan dengan Pasal 66 yang dapat disimpulkan apabila belum ada ketentuan hukumnya dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974, maka dapat menggunakan memberlakukan peraturan-peraturan lama. Namun karena peraturan-peraturan tersebut terdapat perbedaan prinsip maupun falsafah yang sangat jauh antara Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 dengan peraturan-peraturan tersebut, dimana Undang-Undang Perkawinan menganut asas bahwa keabsahan perkawinan adalah digantungkan kepada hukum masing-masing agama dan kepercayaan yang merupakan salah satu perwujudan dari Pancasila sebagai falsafah Negara. Perkawinan dipandang tidak hanya dalam hubungan perdata, melainkan mempunyai hubungan yang erat sekali dengan agama/kerohanian. Sedangkan pada peraturan-peraturan yang lama kesemuanya memandang perkawinan hanya dalam hubungan perdata saja. Sehingga peraturan-peraturan tersebut tidak mungkin lagi dapat diterapkan untuk saat ini.

Dengan tidak adanya pengaturan perkawinan beda agama tersebut juga menimbulkan penafsiran Pasal 2 ayat (1) yang berbeda dan mengakibatkan sebagai berikut:

- a. Ada Kantor Catatan Sipil (KCS) yang tidak mau melaksanakan atau mencatat perkawinan beda agama karena berpendapat akan melanggar ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan dan karena itu menolak permohonan pihak-pihak yang ingin melangsungkan perkawinan mereka di KCS.
- b. Ada KCS yang masih melangsungkan atau mencatat perkawinan beda agama berdasarkan Pasal 1 GHR, *Staatsblad* 1989 Nomor 158 yang belum secara tegas dicabut.
- c. Ada KCS yang baru mau melangsungkan perkawinan atau mencatat perkawinan beda agama setelah pihak yang bersangkutan dengan akta notaris menundukkan diri secara suka rela kepada hukum yang diberlakukan untuk perkawinan Kristen.

Mengenai adanya kekosongan hukum dan ketidakpastian hukum terkait perkawinan beda agama di Indonesia juga didukung oleh adanya langkah dari Mahkamah Agung dengan mengirimkan surat Ketua MA RI Nomor KMA/72/4/1981 tentang Perkawinan Campuran yang ditujukan kepada Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri, yang pada pokoknya surat tersebut ditujukan untuk menghilangkan atau setidaknya mengurangi adanya perkawinan yang dilakukan secara liar atau diam-diam, serta menjamin adanya kepastian hukum.

Mahkamah Agung dalam putusannya Nomor 1400/K/Pdt/1986 (sebagaimana yang sudah disinggung dalam bab IV) kembali menegaskan bahwa Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor Tahun 1974 tentang Perkawinan tidak mengatur perkawinan beda agama, sehingga terdapat kekosongan hukum. Akibat kekosongan hukum tersebut mengakibatkan penyelundupan penutupan nilai-nilai sosial, agama, maupun hukum-hukum positif.

Langkah yang dilakukan oleh Mahkamah Agung tersebut adalah sudah sangat tepat, karena dalam menghadapi kekosongan hukum, hakim tidak boleh menolak suatu perkara dengan alasan tidak ada atau tidak jelas hukumnya, ia tidak boleh menolak menjatuhkan putusan dengan dalih undang-undangnya tidak lengkap atau tidak jelas, hakim harus berpegang pada asas *ius curia novit*, dimana hakim dianggap tahu akan hukumnya.<sup>4</sup> Dalam hal ini Mahkamah Agung telah menciptakan sebuah terobosan dalam mengisi kekosongan hukum mengenai masalah perkawinan beda agama. Sehingga putusan MA yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap tersebut dijadikan sebagai yurisprudensi bagi putusan-putusan pengadilan setelahnya.

Di dalam Negara hukum, demi terpenuhinya hak-hak dan kebebasan-kebebasan asasi manusia, masing-masing pihak yang berdampingan dengan kewajiban-kewajiban asasi demi mewujudkan kesejahteraan umum bagi seluruh warga negara maka semua tindakan pemerintah dan warga Negara harus menurut dan berdasarkan peraturan hukum yang berlaku, harus mendapatkan legalitas

---

<sup>4</sup>Ahmad Rifai, *Penemuan Hukum Oleh Hakim*, hlm. 74.

hukum yang artinya ada peraturan hukum yang mengaturnya dan sesuai dengan peraturan-peraturan hukum yang berlaku tersebut serta dapat dikembalikan kepada hukum. Sudah barang tentu, karena satu dan lain hal, kesemuanya itu ada pengecualian-pengecualiannya atau dispensasinya, namun pelaksanaan dari hal-hal yang dikecualikan itu pun harus berdasarkan hukum, tidak boleh semaunya atau sewenang-wenang. Artinya di dalam sebuah Negara hukum yang mengutamakan kepastian hukum, tidak boleh adanya kekosongan hukum pada suatu peristiwa yang terjadi dalam masyarakat, harus ada aturan hukum yang dapat dijadikan sebagai pedoman.

Indonesia juga menjamin hak atas kepastian hukum sebagai salah satu hak konstitusional warga negaranya melalui Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan: *“Setiap prang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”*

Unsur kepastian hukum dalam peraturan perundang-undangan adalah diindikasikan dengan adanya ketentuan peraturan yang tidak menimbulkan multitafsir terhadap formulasi gramatikal dan antinomi antarperaturan, sehingga menciptakan keadaan hukum yang tidak membawa kebingungan ketika hendak diterapkan atau ditegakkan oleh aparat penegak hukum.

Mahkamah Konstitusi juga telah memberikan penafsiran mengenai hak atas kepastian hukum melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-

VI/2008<sup>5</sup>, yaitu ketika ketentuan dalam sebuah peraturan perundang-undangan tidak bersifat multitafsir dan/atau tidak saling bertentangan. Tidak bersifat multitafsir berarti pemaknaan terhadap suatu norma adalah tunggal. Artinya, norma yang bersangkutan tidak menimbulkan pelbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Sedangkan yang dimaksud tidak saling bertentangan adalah tidak adanya norma yang bertabrakan baik dalam satu Undang-Undang, maupun dengan norma yang ada dalam Undang-Undang lain.

Jadi, jika disimpulkan berarti adanya kekosongan hukum mengenai masalah perkawinan beda agama di Indonesia ini sama sekali tidak sesuai dengan konsep negara hukum yang menjunjung tinggi asas kepastian hukum. Indonesia sebagai negara hukum, sebagaimana yang ada dalam rumusan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945<sup>6</sup>, seharusnya menjamin kepastian hukum bagi seluruh warga negaranya tanpa terkecuali, termasuk bagi warga negara yang ingin melaksanakan perkawinan beda agama. Negara harus memperlakukan secara sama seluruh warga negaranya di hadapan hukum dengan tanpa membedakan status sosial, ekonomi, suku, agama, ras, gender dan jenis kelamin. Karena salah satu ciri Negara hukum yang paling esensial baik menurut Julius Stahl maupun A.V. Dicey adalah perlakuan yang sama di hadapan hukum (*equality before the law*). Di samping itu pentingnya persamaan di hadapan hukum diakui dan dituangkan secara eksplisit dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan: “*Segala*

---

<sup>5</sup>Putusan Mahkamah Konstitusi Perihal Pengujian UU RI Nomor 40 Tahun 2008 Tentang Perseroan Terbatas Terhadap UUD 1945.

<sup>6</sup> Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyatakan: “*Indonesia adalah negara hukum.*”



*warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan baik dengan tidak ada kecualinya.*” Sehingga apabila terdapat kekosongan hukum dan ketidakpastian hukum dalam aturan-aturan yang ada, maka berarti bertentangan dengan ketentuan yang ada dalam kedua Pasal tersebut.

Usaha pemerintah dalam mengisi kekosongan hukum terkait dengan perkawinan beda agama sebenarnya sudah dilakukan dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, yang mana salah satu pasalnya memuat ketentuan mengenai pencatatan perkawinan beda agama, yaitu pada Pasal 35 huruf (a) yang berbunyi: *“Pencatatan perkawinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 berlaku pula bagi perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan. Kemudian dalam penjelasan Pasal 35 huruf (a) tersebut disebutkan: “Yang dimaksud dengan “Perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan” adalah perkawinan yang dilakukan antar-umat yang berbeda agama”.*

Melalui pasal tersebut beserta penjelasannya, hukum positif di Indonesia membuka kemungkinan pengakuan terhadap perkawinan beda agama di Indonesia, dengan cara memohon penetapan pengadilan yang menjadi dasar dapat dicatatkannya perkawinan beda agama di Kantor Catatan Sipil. Keabsahan perkawinan akan dinilai oleh Hakim Pengadilan Negeri dimana permohonan itu diajukan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan terutama dalam Pasal 35 berisikan sebuah ketentuan baru yang menimbulkan perdebatan yang sampai saat ini menjadi pro dan kontra, karena dianggap bertentangan dengan nilai-nilai agama, namun di sisi lain lahirnya pasal ini dinilai sebagai solusi dan jawaban atas masalah pelaksanaan perkawinan beda agama yang tak kunjung mendapat kepastian hukumnya dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Hal yang menjadi perdebatan banyak pihak adalah terkait apakah perkawinan yang dicatatkan dengan penetapan pengadilan sesuai dengan Pasal 35 huruf (a) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 sah menurut Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974. Dalam permasalahan ini untuk melihat aturan mana yang mesti diberlakukan dan adakah pertentangan kita harus mengaitkannya dengan asas-asas pembentukan peraturan peraturannya agar terlihat titik persoalan secara sistematis.

Menurut Van Der Vlies suatu peraturan yang akan dibuat harus memiliki tujuan yang jelas, dengan tujuan jelas maka akan dapat dicapai sebuah aturan yang menjawab permasalahan.<sup>7</sup> Dalam teknis pembentukan peraturan perundang-undangan, penggambaran tujuan yang jelas dicantumkan pada bagian konsideren (menimbang) termasuk pula bagian penjelasan. Dalam konsideren yang termuat dalam Undang-Undang Administrasi Kependudukan menekankan pada

---

<sup>7</sup>Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik (Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan)*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009), hlm. 117.

penyelenggaraan pencatatan sipil maupun pencatatan kependudukan yang erat kaitannya dengan upaya perlindungan status hukum setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting lainnya. Penduduk berhak mendapatkan dokumen kependudukan sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimana hak-hak tersebut berkaitan dengan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh seseorang tanpa adanya diskriminatif. 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.<sup>8</sup> Maka adanya Pasal 35 terkait perkawinan beda agama adalah upaya untuk menghilangkan diskriminatif dan upaya penegakan Hak Asasi Manusia (HAM), sehingga munculnya Pasal 35 dianggap sebagai suatu kemajuan HAM, khususnya hak warga Negara untuk dicatatkan. Dengan maksud bahwa agama bukan lagi masalah krusial agar suatu perkawinan bisa dicatatkan.

Suatu peraturan perundang-undangan yang baik haruslah didasarkan pada asas pembentukan peraturan yang baik, yaitu kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentukan yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan tidak bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi kedudukannya.

---

<sup>8</sup>Penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, (Jakarta: Sinar Grafika, Cet. Pertama), hlm. 44.

Hal ini sesuai dengan penjelasan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 5. Suatu peraturan perundang-undangan harus dianalisa terlebih dahulu, untuk melihat efisiensi dan efektifitas peraturan tersebut, apakah menimbulkan masalah baru atau adanya sebuah kepentingan dalam pembentukan peraturan tersebut.

Jika dianalisis Undang-Undang Administrasi Kependudukan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, secara aspek teknis pembentukan peraturan perundang-undangan, Undang-Undang Administrasi Kependudukan sendiri telah sesuai dengan aturan yang berlaku, baik secara sistematis penulisan ataupun secara teknis pembentukan. Bias dilihat dari segi sistematis penulisannya, yaitu adanya judul yang jelas, pembukaan, batang tubuh, penutup, penjelasan dan lampiran. Di dalam pembukaan itu sendiri berisi konsideren/pertimbangan yang memuat uraian secara singkat mengenai pokok pikiran dari Undang-Undang Administrasi Kependudukan yaitu adanya upaya perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum sehingga jika ditafsirkan dibuatnya undang-undang ini bertujuan untuk mengatasi permasalahan dan mengisi kekosongan hukum agar tercapainya keadilan. Maka jelas bahwa dimuatnya Pasal 35 terkait perkawinan beda agama adalah salah satu upaya untuk menghilangkan perbedaan dan upaya mengisi kekosongan hukum yang mana sebelumnya belum ada aturan jelas yang mengatur perkawinan beda agama.

Dasar hukum yang dijadikan acuan dalam pembentukan Undang-Undang Administrasi Kependudukan sendiri sudah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 terkait jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yaitu susunan tertinggi harus berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, sedangkan masalah sosial yang ingin diatasi sendiri dari Undang-Undang Administrasi Kependudukan bias dilihat dalam bab penjelasan yaitu terkait pemenuhan hak penduduk, terutama di bidang Pencatatan Sipil, yang masih ditemukan penggolongan penduduk yang didasarkan pada perlakuan diskriminatif yang membedakan suku, keturunan, dan agama sebagaimana diatur dalam berbagai peraturan yang berlaku. Dan itulah yang menjadi latar belakang lahirnya Pasal 35 Undang-Undang Administrasi Kependudukan tentang penetapan pengadilan bagi pasangan beda agama.<sup>9</sup> Namun kenyataannya dalam pasal tersebut jika ditafsirkan sangat bertolak belakang dengan nilai-nilai agama yang menekankan sebuah perkawinan pada ikatan yang sakral.

Hukum agama merupakan salah satu hukum yang hidup dan menjiwai seluruh umat manusia, dan diyakini kebenarannya sehingga memberi efek sosiologis pada seluruh aspek kehidupan, termasuk juga hukum khusus yaitu hukum perkawinan, maka dari itu suatu perkawinan seharusnya sesuai dengan aturan agama dan bangsa. Indonesia sendiri merupakan bangsa yang monotheis dan bukan atheis , oleh karena itu agama dijadikan landasn falsafah bangsa

---

<sup>9</sup>UU Nomor 23 Tahun 2006, hlm. 17.

Indonesia dan bias dilihat pada sila pertama dalam Pancasila yakni “ Ketuhanan Yang Maha Esa”. Paham inilah yang menjadi dasar dilahirkannya Undang-Undang Perkawinan yang mana agama dijadikan hal utama dalam menentukan keabsahan suatu perkawinan. Sebagaimana dikatakan oleh Bustanul Arifin bahwa dalam sistem perkawinan kita sekarang tidak ada lagi tempat untuk perkawinan yang bersifat sekuler seperti perkawinan perdata masa dulu, karena Pancasila tidak menampung hal-hal yang bersifat sekuler.<sup>10</sup>

Selanjutnya jika dikaitkan dengan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan, Pasal 35 Undang-Undang Administrasi Kependudukan tentang penetapan pengadilan bagi pasangan beda agama sama-sama pasal yang menyangkut masalah kerohanian yang mana dalam Undang-Undang Perkawinan mengutamakan agama sebagai sumber utama dalam pengesahan perkawinan, sedangkan dalam Undang-Undang Administrasi Kependudukan lebih menekankan pada hak asasi manusia atau lebih tepatnya agama bukan masalah krusial. Dilahirkannya Undang-Undang Perkawinan adalah untuk meminimalisir adanya pertentangan dalam persoalan agama sehingga perkawinan beda agama tidak diakomodir dalam Undang-Undang tersebut. Sedangkan timbulnya permasalahan dalam Undang-Undang Administrasi Kependudukan adalah lebih menekankan pada masalah apa yang ingin diatasi Undang-Undang Administrasi Kependudukan itu sendiri. Ternyata banyak muatan materi yang bertolak

---

<sup>10</sup>Ichtiyanto, *Perkawinan Campuran dalam Negara Republik Indonesia* (Jakarta: Badan Litbang Agama dan Diklat Keagamaan, 2003), hlm. 81-82.

belakang dengan ketentuan yang masih berlaku hingga saat ini dan norma-norma yang hidup di masyarakat, apalagi dalam pasal-pasal yang menyoroti masalah keyakinan atau kerohanian. Hal ini dalam pembentukan Undang-Undang disebut dengan disharmoni hukum. Disharmoni hukum biasanya timbul karena adanya perbedaan antara berbagai Undang-Undang atau peraturan perundang-undangan, bisa juga dikarenakan adanya pertentangan dengan peraturan pelaksanaan dan sebagainya. Misalnya pertentangan antara Undang-Undang yang kedudukannya sederajat ataupun perbedaan dengan peraturan pelaksana sehingga tujuan dibuatnya Undang-Undang tersebut tidak sesuai.

Undang-Undang Perkawinan yang sudah mendasari hukum perkawinan hingga saat ini, secara yuridis merupakan ketentuan yang tertinggi dalam mengatur perkawinan di Indonesia termasuk dalam memberi keabsahan terhadap suatu perkawinan bagi masyarakat di Indonesia. Namun dengan dilahirkannya Undang-Undang Administrasi Kependudukan pada tahun 2006, dari segi yuridis menjadi sebuah ketentuan perundang-undangan yang tertinggi dalam penyelesaian administrasi kependudukan, sehingga ketentuan sebelumnya yang hanya berupa Keppres posisinya naik menjadi undang-undang. Hal tersebut menyebabkan ketentuan lain yang ada di bawahnya, yakni ketentuan yang bersifat pluralitas harus mengacu pada aturan ini. Sedangkan Undang-Undang Perkawinan dianggap memiliki ketentuan yang pluralitas hukum dan adanya diskriminatif terutama dalam hal pencatatan perkawinan, terlihat dari banyaknya pro dan kontra dalam masyarakat mengenai keabsahan dan pencatatan bagi mereka yang



memiliki perbedaan agama sehingga adanya Undang-Undang Administrasi Kependudukan dianggap sebagai solusi atau mengakomodir bagi mereka yang ingin dicatatkan dan mendapat pengakuan. Tetapi banyak yang menganggap perkawinan beda agama adalah hal yang sangat sensitif karena menyangkut konteks agama, bukan lagi terkait Hak Asasi Manusia, melainkan sebuah keyakinan yang menyangkut orang banyak. Meskipun dalam Pasal 29 ayat 2 menyatakan “*Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya itu*” dengan kata lain bukan berarti kita bisa melanggar ketentuan agama yang bisa menimbulkan konflik lebih banyak. Sehingga kedudukan Undang-Undang Administrasi Kependudukan sendiri terhadap Undang-Undang Perkawinan harus dilihat dari segi asas-asas yang termuat dalam undang-undang, hal ini berfungsi untuk melihat kedudukan masing-masing.

Untuk menyelesaikan pertentangan yuridis yaitu konflik antar norma hukum (antinomy hukum) terkait dalam Pasal 35 huruf (a) Undang-Undang Administrasi Kependudukan dengan Undang-Undang Perkawinan Pasal 2 ayat (1), maka di dalam sistem perundangan pada umumnya menggunakan tiga asas penyelesaian konflik (asas preferensi), yaitu:

- 1) Asas *Lex Specialis Derogat Lex Generalis*, maksud dari asas ini adalah bahwa terhadap peristiwa khusus wajib diperlakukan undang-undang yang menyebut peristiwa itu, walaupun untuk peristiwa khusus tersebut dapat pula diperlakukan umum atau lebih luas yang juga dapat mencakup peristiwa

khusus. Asas ini lebih sering diartikan sebagai suatu aturan yang bersifat khusus mengesampingkan peraturan yang lebih umum.

- 2) Asas *Lex Posteriore Derogat Lex Priori*, yang dimaksud dengan asas ini adalah bahwa undang-undang lain (yang lebih dahulu berlaku) yang mengatur suatu hal tertentu, tidak berlaku lagi jika ada undang-undang baru (yang berlakunya belakangan) yang mengatur pula hal tertentu tersebut, akan tetapi makna atau tujuannya berlainan atau berlawanan dengan undang-undang yang lama tersebut (pencabutan undang-undang secara diam-diam). Asas ini sering diartikan bahwa ketentuan yang dibuat dan berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu.
- 3) Asas *Lex Superiori Derogat Legi Inferiori*, yang dimaksud dengan asas ini adalah sebuah aturan yang dibuat dan kedudukannya lebih tinggi posisinya mengalahkan ketentuan yang lebih rendah.<sup>11</sup>

Ketiga asas tersebut dapat digunakan jika terjadi ketidakharmonisan atau konflik antar norma dalam suatu peraturan perundang-undangan, dan menentukan aturan mana yang lebih diutamakan dan diberlakukan.

Mengingat bahwa Undang-Undang Administrasi Kependudukan dan Undang-Undang Perkawinan memiliki kedudukan yang sama dan sederajat dalam hirarki peraturan perundang-undangan dan jika dikaji dengan menggunakan asas diatas sudah sangat jelas asas *Lex Superiori Derogat Legi Inferiori* tidak bisa digunakan. Berhubung masalah yang dikaji ini terkait

---

<sup>11</sup>Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, hlm. 85-87.

perkawinan beda agama yang mana dalam Undang-Undang Administrasi Kependudukan menekankan pada pencatatan perkawinan maka asas *Lex Posteriore Derogat Lex Priori* tidak bisa digunakan juga dalam persoalan ini, karena isi kandungan dalam Undang-Undang Administrasi Kependudukan jelas berbeda dengan Undang-Undang Perkawinan sendiri. Administrasi Kependudukan lebih menekankan persoalan kependudukan dan administrasi kependudukan sedangkan Undang-Undang Perkawinan membahas tentang esensi perkawinan secara menyeluruh, maka kedua aturan ini tentulah sangat berbeda karena tidak seluruh substansi undang-undang yang satu merupakan bagian dari undang-undang yang lainnya. Namun adanya salah satu pasal dalam Undang-Undang Administrasi Kependudukan yang menyangkut perkawinan apalagi tentang perkawinan beda agama yang sebelumnya tidak ada aturan yang mengatur hal tersebut menjadi persoalan.

Maka terkait Pasal 35 huruf (a) pada Undang-Undang Administrasi Kependudukan yang termuat pada bab V tentang pencatatan sipil terkait perkawinan beda agama dan Undang-Undang Perkawinan Pasal 2 ayat (1) tentang sahnya perkawinan, sehingga bias dikaji menggunakan asas *Lex Specialis Derogat Lex Generalis*, yaitu melihat dari segi hubungan umum khusus antara Pencatatan dan sahnya perkawinan. Asas ini menjelaskan bahwa aturan hukum yang khusus dapat mengesampingkan aturan yang bersifat umum. Asas *lex*

*spesialis derogate lex generalis* hanya berlaku terhadap dua peraturan yang secara hierarki sederajat.<sup>12</sup>

Undang-Undang Perkawinan mengatur tentang perkawinan dan substansi tentang dasar perkawinan, larangan, syarat-syarat, pencegahan, batalnya perkawinan dan lain-lain. Sedangkan Undang-Undang Administrasi Kependudukan substansinya mengatur tentang administrasi kependudukan atau pencatatan peristiwa penting yaitu, kematian, kelahiran, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, perubahan status kewarganegaraan, pencatatan penduduk dan lain-lain. Pencatatan perkawinan sendiri merupakan salah satu pasal dalam Undang-Undang Perkawinan Pasal 2 ayat (2) yang berbunyi: “*tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku*”, demikian juga dalam Undang-Undang Administrasi Kependudukan, pencatatan perkawinan masuk dalam peristiwa penting yang mesti dicatatkan. Oleh karena itu, dalam menentukan kedudukan umum khusus harus dengan melihat dari segi substansi atau materinya, tidak bias dilihat hanya dari judulnya saja.<sup>13</sup>

Jika dari segi pencatatan dalam Undang-Undang Administrasi Kependudukan sendiri diatur secara umum, sedangkan dalam Undang-Undang Perkawinan diatur secara khusus, karena dalam Undang-Undang Administrasi

---

<sup>12</sup>Hukum Online, *Tanya Jawab Hukum Perusahaan* (Jakarta: Transmedia Pustaka, 2009), hlm. 10.

<sup>13</sup>Mifta Adi Nugraha, “Pandangan Hukum Perkawinan Beda Agama antara Undang-Undang Perkawinan dan Undang-Undang Administrasi Kependudukan”, *Privat Law*, 01 (Maret-Juni, 2013), hlm. 58.

Kependudukan pencatatan peristiwa penting mencakup banyak hal dan perkawinan adalah salah satunya. Oleh karenanya perkawinan masuk ke dalam peristiwa penting yang harus dicatatkan, maka kemunculan Undang-Undang Perkawinan menjadi aturan yang menetapkan perkawinan yang bagaimana dapat dicatatkan.

Jika dilihat dari substansi perkawinannya, maka hal ini terkait sahnyanya suatu perkawinan. Di dalam Undang-Undang Perkawinan sahnyanya suatu perkawinan ditentukan menurut agama dan kepercayaannya Pasal 2 ayat (1), sehingga aturan tentang sahnyanya perkawinan dalam Undang-Undang Perkawinan berlaku umum dan Undang-Undang Administrasi Kependudukan berlaku khusus.<sup>14</sup> Pasal 35 huruf (a) hanya berkedudukan sebagai peaturan hukum yang mendasari dicatatkannya perkawinan beda agama. Meskipun perkawinan beda agama dapat dicatatkan, tidak berarti perkawinan tersebut secara serta merta dianggap telah sah. Sahnyanya perkawinan tetap didasarkan pada Pasal 2 ayat (1) UUP. Adanya pasal 35 huruf (a) hanya sebagai jalur khusus untuk mencatatkan perkawinan beda agama.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tidak mengatur lebih lanjut tentang bagaimana tata cara atau proses berlangsungnya perkawinan antar umat yang berbeda agama. Sehingga syarat-syarat, tata cara, larangan perkawinan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tetap berlaku. Undang-Undang Nomor 1

---

<sup>14</sup>M. Anshary, *Hukum Perkawinan Di Indonesia (Masalah-Masalah Krusial)* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 14.

Tahun 1974 juga menjadi salah satu dasar pembentukan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006. Oleh karena itu ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 termasuk mengenai syarat keabsahan perkawinan tidak dapat dilepaskan dari kewenangan Kantor Catatan Sipil mencatat perkawinan.

Lahirnya Pasal 35 huruf (a) Undang-Undang Administrasi Kependudukan hanya memberi jalan khusus untuk melaksanakan dan mencatatkan perkawinan tersebut yaitu melalui penetapan pengadilan, yang diketahui bahwa pengadilan merupakan salah satu tempat lahirnya hukum. Adanya persyaratan penetapan pengadilan untuk mencatatkan perkawinan beda agama memberikan kewenangan yang besar pada hakim untuk menentukan apakah suatu perkawinan beda agama yang dilakukan sah ataupun tidak.

Hakim dalam hal ini memiliki kewenangan untuk menilai keabsahan perkawinan antar umat yang berbeda agama. Sedangkan Kantor Catatan Sipil hanya memiliki kewenangan untuk mencatatkan perkawinan antar umat yang berbeda agama tersebut sesuai perintah Pengadilan. Perlu ditekankan bahwa kewenangan Kantor Catatan Sipil hanya mencatatkan, bukan mengawinkan karena Kantor Catatan Sipil memang bukan lembaga yang berfungsi mengawinkan.

Hakim dalam menilai keabsahan perkawinan antar umat yang berbeda agama tetap harus memperhatikan keabsahan perkawinan menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974. Kantor Catatan Sipil hanya lembaga yang berwenang mencatatkan perkawinan sedangkan yang melangsungkan

perkawinan tetap pemuka agama menurut hukum agama masing-masing. Jadi keberadaan Pasal 35 huruf a Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tidak berarti perkawinan sipil dapat dilangsungkan. Perkawinan harus tetap dilangsungkan menurut hukum agama untuk kemudian dinilai oleh Hakim mengenai keabsahannya.

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 bukan tidak melarang perkawinan antar umat yang berbeda agama melainkan tidak mengaturnya. Artinya selama hukum agama membolehkan perkawinan antar umat yang berbeda agama tersebut maka Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 bukan merupakan suatu benturan. Hal inilah yang harus diperhatikan oleh Hakim karena hukum agama tertentu masih membuka kemungkinan dilangsungkannya perkawinan antar umat yang berbeda agama dengan dispensasi-dispensasi tertentu.

Hakim harus melihat kemungkinan dilangsungkannya perkawinan antar umat yang berbeda agama menurut hukum agama masing-masing pihak. Jika memang ada ketentuan dalam hukum agama yang memungkinkan dilakukannya perkawinan antar umat yang berbeda agama maka Hakim dapat memutuskan bahwa perkawinan sah dan dapat dicatatkan di Kantor Catatan Sipil.

Setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, khususnya ketentuan dalam Pasal 35 huruf (a), praktik penetapan perkawinan beda agama melalui pengadilan merupakan sebuah praktik yang wajar dan terjadi di banyak tempat di Indonesia. Diantaranya adalah kasus permohonan penetapan perkawinan beda agama yang penulis kemukakan



pada bab IV yang terjadi di Malang dan Bogor, selain itu masih ada kasus penetapan perkawinan beda agama yang lain yang terjadi di Surakarta, dan Lumajang yang semuanya itu berkekuatan hukum tetap melalui penetapan Pengadilan Negeri. Akan tetapi dari kasus-kasus permohonan penetapan perkawinan beda agama tersebut tidak semuanya dikabulkan oleh hakim, ada juga yang permohonannya ditolak oleh hakim sehingga perkawinan beda agama tidak boleh dilakukan.

Pada umumnya pertimbangan hakim mengabulkan penetapan perkawinan beda agama atas dasar pertimbangan sebagaimana berikut:

- a) Adanya kekosongan hukum perkawinan beda agama dalam UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 1 tahun 1974 tidak dapat dijadikan sebagai dasar untuk melarang perkawinan beda agama karena ketentuan tersebut hanya berlaku terhadap perkawinan antara dua orang yang memeluk agama yang sama.
- b) Perbedaan agama bukan termasuk larangan perkawinan dalam UU Nomor 1 Tahun 1974,
- c) Dengan diajukannya permohonan ke Kantor Catatan Sipil, maka pemohon telah berkehendak untuk tidak melangsungkan perkawinan berdasarkan agamanya sehingga ia dianggap tidak lagi menghiraukan status agamanya,
- d) selain itu hakim juga mengacu pada Pasal 35 huruf a UU Nomor 23 tahun 2006 yang telah mengatur hal itu.

Sedangkan bagi hakim yang menolak permohonan perkawinan beda agama alasan yang secara umum digunakan adalah:

- a) Agama adalah unsur dari perkawinan yang tidak dapat dilepaskan,
- b) Pasal 35 huruf a UU Administrasi Kependudukan hanya mengatur mengenai kewenangan Pejabat Catatan Sipil untuk mencatat perkawinan yang ditetapkan oleh pengadilan, sedangkan mengenai syarat, larangan dan tatacara pelaksanaan perkawinan masih mengacu pada ketentuan dalam UU Nomor 1 Tahun 1974.

Dari keterangan tersebut di atas dapat disimpulkan, bahwasanya hakim dalam menangani kasus permohonan penetapan perkawinan beda agama masih terjadi beda pendapat, ada yang mengabulkan dan ada juga yang menolak. Perbedaan tersebut sebenarnya disebabkan oleh ketentuan yang terdapat dalam Pasal 35 huruf (a) yang hanya menyebutkan kewenangan Kantor Catatan Sipil mencatatkan perkawinan beda agama yang ditetapkan oleh pengadilan, sedangkan untuk syarat, tatacara dan hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan perkawinan beda agama tidak disebutkan di dalamnya. Sehingga dalam hal ini hakim yang menangani kasus permohonan penetapan perkawinan beda agama dituntut untuk memberikan putusan sesuai dengan pemahamannya masing-masing. Maka berarti, permasalahan mengenai ketidakjelasan perkawinan beda agama tidak hanya terjadi dalam peraturan perundang-undangan, namun juga pada tingkat implementasi yang dapat ditemui dalam pelbagai penetapan hakim yang berbeda-beda dalam menangani kasus penetapan perkawinan beda agama.

Pada permohonan penetapan perkawinan beda agama yang dikabulkan oleh pengadilan, hakim tidak menjelaskan tentang tata cara pelaksanaan perkawinan beda agama tersebut, apakah dilaksanakan sesuai agama salah satu pihak atau dilaksanakan sesuai agama dari kedua belah pihak. Hakim hanya memerintahkan kepada Pegawai Pencatat Perkawinan untuk mencatatkan perkawinan tersebut. Padahal hal ini sangat penting, mengingat Kantor Catatan Sipil, setelah adanya perubahan kewenangannya, hanya bertugas untuk mencatatkan bukan melangsungkan perkawinan, sedangkan untuk pelaksanaannya diserahkan kepada agama masing-masing.

Jika yang dikehendaki hakim dalam putusannya tersebut adalah mencatatkan sekaligus melaksanakan perkawinan diantara pasangan calon pengantin, maka hal tersebut telah melampaui kewenangan dari Kantor Catatan Sipil. Kantor Catatan Sipil hanya berwenang mencatatkan perkawinan sebagaimana yang ditentukan oleh Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006. Pengadilan juga tidak memiliki kewenangan untuk mengawinkan. Pengadilan hanya menilai apakah perkawinan dapat dilangsungkan menurut ketentuan dalam Undang-undang Nomor 1 1974.

Jika yang dikehendaki hakim dalam putusannya adalah pelaksanaan perkawinan yang sebatas bersifat administratif dicatatkan pada Kantor Catatan Sipil tanpa didahului oleh pelaksanaan perkawinan secara keagamaan, maka hal ini jelas bertentangan dengan asas Undang-Undang Perkawinan, karena putusan

tersebut mengartikan perkawinan hanya sebatas hubungan keperdataan saja tanpa adanya unsur agama/kerohanian.

Oleh karena dalam Pasal 35 huruf (a) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006 tidak mengatur lebih lanjut mengenai proses perkawinan beda agama, maka terhadap proses terjadinya perkawinan baik tentang syarat-syarat, larangan dan tatacara pelaksanaan perkawinan masih mengacu pada ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 beserta Peraturan Pemerintah Nomor tahun 1975 sebagai peraturan pelaksanaannya.

Berdasarkan hal tersebut terlihat bahwa perkawinan beda agama tetap dianggap sebagai perkawinan yang tidak sah, karena pengadilan sendiri tidak menyebutkan dalam penetapannya bahwa perkawinan yang mereka lakukan menjadi sah, pengadilan hanya mengeluarkan penetapan untuk kebolehan dicatatkan agar mendapat bukti dan perlindungan hukum. Untuk dapat melangsungkan perkawinan yang sah, maka perkawinan tersebut haruslah memenuhi syarat-syarat sahnya perkawinan yang terdapat dalam Undang-Undang Perkawinan.

Menerima dan mencatatkan perkawinan hanya sebagai konsep dari Kantor Catatan Sipil, dan pada dasarnya dalam mencatatkan perkawinan beda agama Kantor Catatan Sipil hanya bersifat pasif, dalam arti bahwa tidak memberikan penolakan melainkan memberi saran atau solusi dengan adanya penetapan pengadilan, sehingga pencatatan dan pengesahan perkawinan beda agama hanya

menyangkut dua unsur, yaitu masalah yuridis, khususnya masalah pembuktian dan masalah administratif.

Sesuai dengan kaidah *تَصَرُّفُ الْأِمَامِ عَلَى الرَّاعِيَةِ مُنَوَّطٌ بِالْمَصْلَحَةِ*, semua yang menjadi kebijakan pemerintah, termasuk peraturan-peraturan yang ditetapkan, harus mengakomodir kepentingan seluruh rakyatnya. Termasuk dalam hal ini adalah mengenai peraturan yang berkaitan dengan masalah perkawinan beda agama yang ditetapkan di Indonesia. Kebijakan pemerintah dalam menetapkan aturan terkait perkawinan beda agama harus berorientasi pada kemaslahatan seluruh rakyatnya.

Masalah perkawinan beda agama hingga saat ini memang masih terus menyisakan polemik serta pro kontra di tengah-tengah masyarakat. Hal itu tidak lain disebabkan belum adanya peraturan yang mengatur secara tuntas terkait perkawinan beda agama.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yang notabnya sebagai Hukum Perkawinan Nasional saja tidak mengakomodir perkawinan beda agama. Memang di dalam salah satu pasalnya terdapat aturan yang umum mengenai keabsahan suatu perkawinan, yaitu Pasal 2 ayat (1), yang berarti bahwa meskipun perkawinan beda agama tidak secara khusus dijelaskan di dalamnya, sudah dapat dipastikan keabsahannya dari ketentuan yang ada dalam pasal tersebut. Akan tetapi aturan yang masih umum tersebut belum bisa menyelesaikan masalah perkawinan beda agama. Akibat tidak diaturnya perkawinan beda agama dalam

Undang-Undang Perkawinan menimbulkan beragam penafsiran dari beberapa kalangan yang menjadikan ketidakpastian hukum perkawinan beda agama di Indonesia. Kondisi yang demikian menyebabkan terjadinya berbagai tindakan penyelewengan dan penyelundupan hukum yang dilakukan oleh para pelaku perkawinan beda agama.

Sebenarnya kekosongan hukum perkawinan beda agama sudah dapat diatasi dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, yaitu Pasal 35 huruf (a), yang di dalam salah satu pasalnya mengatur secara khusus terkait perkawinan beda agama. Akan tetapi pada pasal tersebut, perkawinan beda agama juga belum diatur secara tuntas sehingga juga mengakibatkan ketidakpastian dalam implementasinya.

Kondisi yang demikian seharusnya mendorong pemerintah untuk menciptakan sebuah aturan terkait perkawinan beda agama yang bisa membawa kemaslahatan bagi seluruh rakyatnya, artinya peraturan tersebut tidak merugikan pihak manapun dan juga membawa manfaat bagi masyarakat Indonesia seluruhnya. Sebuah aturan yang tidak hanya mengakomodir salah satu atau sebagian agama dan kepercayaan saja, melainkan seluruh agama dan kepercayaan yang ada di Indonesia.

Perkawinan di Indonesia sangat berkaitan erat dengan hukum agama dan kepercayaan, sehingga keabsahan suatu perkawinan adalah ditentukan berdasar hukum agama dan kepercayaan masing-masing. Semua agama dan kepercayaan di Indonesia menganggap perkawinan seagama adalah sebagai perkawinan yang

ideal, akan tetapi dari beberapa agama tersebut masih ada agama yang bisa memberikan dispensasi atau memperbolehkan terjadinya perkawinan beda agama. Di samping itu melihat kondisi Indonesia yang heterogen dengan beragam suku dan agama bukanlah hal yang mustahil dan bahkan sering terjadi perkawinan beda agama di tengah masyarakat. Sehingga sangat dibutuhkan sebuah aturan yang mengatur secara lengkap dan tuntas masalah perkawinan beda agama yang bisa menjamin kepastian hukum serta menyelesaikan polemik terkait perkawinan beda agama yang selama ini terjadi. Sebuah aturan yang tentunya juga membawa kemaslahatan bagi seluruh warga Negara Indonesia yang dapat menampung segala kenyataan yang hidup dalam masyarakat serta tetap mewujudkan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945.

Bagi umat Islam di Indonesia sebenarnya sudah ada hukum yang dapat dijadikan sebagai rujukan terkait dengan perkawinan beda agama, yaitu Kompilasi Hukum Islam (KHI) dan Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI). Meskipun KHI belum bisa disebut sebagai hukum positif, dan Fatwa MUI juga tidak mempunyai hukum yang mengikat. Baik KHI maupun Fatwa MUI melarang secara mutlak terjadinya perkawinan beda agama antara orang Islam dengan non-Islam. Perkawinan beda agama dianggap sebagai perkawinan yang tidak sah. Apa yang menjadi ketetapan KHI maupun fatwa MUI terkait larangan perkawinan beda agama ini tidak lain adalah dengan tujuan untuk mewujudkan



kemaslahatan masyarakat, yaitu mencegah terjadinya kemurtadan dan kehancuran rumah tangga akibat dari terjadinya perkawinan beda agama.

## **B. Akibat Hukum Perkawinan Beda Agama**

Keanekaragaman masyarakat di Indonesia yang menyatu dalam pergaulan hidup bersama serta ditunjang dengan kemajuan teknologi yang semakin berkembang, menyebabkan terkikisnya jurang pemisah dalam interaksi antar manusia dengan manusia yang lain. Dalam pergaulan hidup masyarakat tersebut sering kali mereka mengadakan perbuatan hukum, antara lain saling mengikatkan diri dalam suatu perkawinan, tidak terkecuali perkawinan beda agama.

Masalah perkawinan bukan sekedar merupakan masalah pribadi dari mereka yang akan melangsungkan perkawinan itu saja, tetapi juga merupakan masalah yang berkaitan dengan keagamaan yang erat sekali hubungannya dengan kerohanian seseorang. Sebagai masalah keagamaan, karena setiap agama mempunyai aturan sendiri-sendiri tentang perkawinan, maka pada prinsipnya perkawinan diatur dan tunduk pada ketentuan-ketentuan dari ajaran agama yang dianut.

Di samping sebagai perbuatan keagamaan, karena perkawinan juga menyangkut masalah hubungan antar manusia, maka perkawinan dapat dianggap juga sebagai suatu perbuatan hukum. Dalam kenyataannya, dimanapun juga pengaruh agama yang paling dominan terhadap peraturan-peraturan hukum adalah dalam bidang hukum perkawinan.

Perkawinan merupakan sesuatu peristiwa hukum yang sangat penting, sama pentingnya dengan peristiwa-peristiwa hukum lainnya. Selain itu tidak kalah pentingnya adalah menyangkut masalah akibat hukum yang ditimbulkan dari peristiwa hukum perkawinan.

Sebenarnya seluruh agama menghendaki terjadinya perkawinan antara dua orang yang sama penganut agamanya (seagama), karena perkawinan tersebut merupakan perkawinan yang sangat ideal. Dilihat dari dampak yang ditimbulkan dari perkawinan beda agama cenderung menimbulkan berbagai masalah di kemudian hari. Masalah-masalah tersebut menyangkut hubungan suami isteri dan berimbas kepada anak-anak apabila memiliki keturunan.

Dilihat dari aspek psikologis, diantara dampak dari perkawinan beda agama antara lain adalah, memudarnya rumah tangga yang telah dibina. Pasangan yang kawin beda agama yang awalnya hanya didasari dengan rasa cinta perbedaan itu dianggap sepele, lama kelamaan seiring bertambahnya usia pasti akan merasakan akibatnya. Perbedaan-perbedaan yang ada seiring berjalannya waktu akan mengakibatkan keretakan dalam rumah tangga yang menyebabkan kerenggangan hubungan. Masalah perkawinan beda agama juga akan berpengaruh terhadap kedudukan serta mental anak dan bagaimana menjaga hubungan baik antara anak dan orang tua mengenai perkawinan beda agama. Jadi, dapat disimpulkan bahwa secara psikologis perkawinan beda agama menyimpan masalah yang bisa menggerogoti kebahagiaan maupun keharmonisan dalam rumah tangga. Dengan

adanya akibat-akibat yang terjadi, tentunya banyak perkawinan beda agama berakhir dengan perceraian.

Akan tetapi tidak semua orang memahami dari akibat-akibat yang ditimbulkan dari perkawinan beda agama tersebut, sehingga dengan beberapa faktor yang melatarbelakangi masih banyak warga Negara Indonesia yang menginginkan terjadinya perkawinan beda agama.

Di atas sudah dijelaskan mengenai peraturan-peraturan di Indonesia yang bisa dijadikan rujukan terkait dengan perkawinan beda agama. Maka selanjutnya akan dipaparkan mengenai akibat hukum yang ditimbulkan dari perkawinan beda agama dengan merujuk pada aturan-aturan tersebut.

#### 1. Status Perkawinan

Perkawinan beda agama sudah diakui secara konstitusional sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, tepatnya diatur dalam Pasal 35 huruf (a). Akan tetapi dalam Pasal tersebut belum dijelaskan secara lengkap mengenai pelaksanaan perkawinan beda agama. Pasal 35 huruf (a) hanya menjelaskan mengenai kewenangan Kantor Catatan Sipil mencatatkan perkawinan beda agama yang ditetapkan oleh pengadilan. Sehingga segala sesuatu yang berkaitan dengan pelaksanaan perkawinan masih berpedoman pada undang-undang yang berlaku dalam bidang perkawinan, yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974.

Menurut Undang-Undang Perkawinan, sahnya sebuah perkawinan adalah apabila perkawinan tersebut sesuai dengan agama dan kepercayaan masing-masing dan juga dicatatkan (Pasal 2 ayat (1), (2)) Dalam hal ini, apabila perkawinan beda agama ini sudah sah menurut agama yang bersangkutan, dan juga mendapatkan pengesahannya berupa pencatatan di Kantor Catatan Sipil dengan memperoleh Akta Perkawinan maka secara hukum, perkawinan tersebut diakui keabsahannya.

Yang menjadi masalah adalah apabila agama yang bersangkutan tidak mengakui keabsahan perkawinan beda agama, akan tetapi melalui penetapan pengadilan perkawinan tersebut ditetapkan sehingga dapat dicatatkan pada Kantor Catatan Sipil, maka perkawinan tersebut hanya sah secara administratif saja dan belum dianggap sah secara hukum agama. Hal ini menyebabkan kerancuan hukum, sebab dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) adalah saling berkaitan dan tidak bisa dipisahkan. Artinya perkawinan dianggap sah apabila memenuhi dua ketentuan tersebut secara bersamaan. Di sisi lain perkawinan beda agama yang telah ditetapkan oleh pengadilan dan bisa dicatatkan pada Kantor Catatan Sipil secara hukum negara adalah sudah dianggap sah menurut hukum.

Upaya yang dilakukan pemerintah terkait pengakuan terhadap perkawinan beda agama ini tidak lain adalah dalam rangka mewujudkan kepastian hukum dan juga perlindungan hukum bagi rakyatnya yang melakukan perkawinan beda agama. Akan tetapi upaya pemerintah dalam

rangka memberikan perlindungan hukum bagi rakyatnya tersebut seharusnya juga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang masih berlaku, dalam hal ini adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan.

## 2. Hubungan Keperdataan

Masalah status anak yang dilahirkan, menurut hukum, anak yang dilahirkan oleh pasangan beda agama dianggap sah selama perkawinan beda agama tersebut disahkan oleh agama dan dicatatkan pada Kantor Catatan Sipil. Karena anak yang sah menurut Undang-Undang Perkawinan, pada Pasal 42 disebutkan: "*anak yang sah adalah anak yang dilahirkan dalam atau sebagai akibat perkawinan yang sah*". Jadi yang dianggap sebagai anak yang sah adalah anak yang dilahirkan dari perkawinan yang sah berdasarkan Undang-Undang Perkawinan, yaitu sesuai dengan keabsahan perkawinan yang ditentukan oleh Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2), sah menurut agama dan kepercayaan serta dicatatkan pada kantor pencatatan perkawinan.

Dari ketentuan tersebut di atas berarti perkawinan beda agama yang hanya ditetapkan oleh pengadilan tetapi tidak disahkan oleh agama, maka anak yang dilahirkan dianggap sebagai anak yang tidak sah menurut Undang-Undang.

Kemudian yang berhubungan dengan status anak adalah hubungan keperdataan anak dengan orang tuanya, terkait dengan hak waris, hak nafkah

dan hak perwalian. Dalam hal ini disebutkan dalam Undang-Undang Perkawinan Pasal 43 ayat (1): *“Anak yang dilahirkan di luar perkawinan hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya”*. Terkait dengan anak yang lahir dari perkawinan beda agama, apabila anak tersebut lahir dari perkawinan beda agama yang disahkan oleh agamanya dan dicatatkan pada Kantor Catatan Sipil, maka anak tersebut mempunyai hubungan keperdataan kepada ibunya dan keluarga ibunya serta kepada ayahnya dan keluarga ayahnya. Sedangkan jika anak dilahirkan dari perkawinan beda agama yang hanya ditetapkan oleh pengadilan dan tidak disahkan oleh agamanya, maka anak tersebut hanya mempunyai hubungan keperdataan dengan ibunya dan keluarga ibunya saja. Sehingga anak tersebut tidak bisa untuk mendapat hak waris, hak nafkah dan hak perwalian dari ayahnya dan keluarga ayahnya.

Akan tetapi terkait dengan hubungan keperdataan anak yang tidak sah menurut undang-undang, berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-VIII/2010 bahwa Pasal 43 ayat (1) diatas dinyatakan bertentangan dengan UUD Negara Republik Indonesia 1945. Mahkamah Konstitusi juga menyatakan bahwa Pasal 43 ayat (1) yang menyatakan: *“Anak yang dilahirkan di luar perkawinan hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya”*, tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, sehingga ayat tersebut harus dibaca, *“Anak yang dilahirkan di luar perkawinan mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga*

*ibunya serta dengan laki-laki sebagai ayahnya yang dapat dibuktikan berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi dan/atau alat bukti lain menurut hukum mempunyai hubungan darah, termasuk hubungan perdata dengan keluarga ayahnya.”* Sehingga dengan adanya putusan dari MK tersebut, anak yang lahir dari perkawinan beda agama yang tidak sah menurut Undang-Undang Perkawinan dapat memperoleh hubungan keperdataan dengan ayahnya dan keluarga ayahnya.

Dari tinjauan yang lain, baik anak yang dilahirkan dari perkawinan beda agama yang sah ataupun dari perkawinan beda agama yang tidak sah menurut Undang-Undang Perkawinan, keduanya dari peristiwa hukum perkawinannya telah dicatatkan pada Kantor Catatan Sipil dan berhak mendapat akta perkawinan, hal ini berarti negara telah menjamin kepastian hukum perkawinan tersebut, serta akibat-akibat hukum yang timbul dari perkawinan tersebut, termasuk hubungan keperdataan anak kepada kedua orang tuanya telah mendapat perlindungan secara hukum.

Menurut hukum Islam, perkawinan beda agama sesuai dengan putusan Majelis Ulama Indonesia (MUI) dianggap perkawinan yang tidak sah, sehingga dianggap seperti tidak ada perkawinan, tidak ada waris, dan anaknya juga ikut hubungan hukum dengan ibunya.<sup>15</sup> Kaidah umum yang berlaku dalam hukum kewarisan Islam adalah berkaitan dengan kualifikasi

---

<sup>15</sup>Sudhar Indopa, *Perkawinan Beda Agama, Solusi dan Pemecahannya* (Jakarta: Penerbit FHUI, 2006), hlm. 5.



seorang sebagai ahli waris. Secara umum kualifikasi ahli waris tersebut yaitu orang yang memiliki hubungan *nasab* (*nasab haqiqi*), hubungan karena nasab sebab perkawinan sah atau dikenal dengan *mushaharah*, dan hubungan *al-wala'* (pelepasan status seseorang dari perbudakan).<sup>16</sup>

Selanjutnya ahli waris menurut Pasal 171 huruf (c) Kompilasi Hukum Islam (KHI) menyatakan bahwa:

Ahli waris adalah orang yang pada saat meninggal dunia mempunyai hubungan darah atau hubungan perkawinan dengan pewaris, beragama Islam dan tidak terhalang oleh hukum untuk menjadi ahli waris.

Hal tersebut dipertegas oleh Fatwa MUI tentang kewarisan Beda Agama, yang ditetapkan di Jakarta pada tanggal 28 Juli 2005 (21 Jumadil Akhir 1426H), sebagaimana berikut:

- a. Hukum waris Islam tidak memberikan hak saling mewaris antar orang-orang yang beda agama (antara muslim dengan non-muslim);
- b. Pemberian harta antar orang berbeda agama hanya dapat dilakukan dalam bentuk hibah, wasiat dan hadiah.<sup>17</sup>

Berkaitan dengan hak perwalian, ketentuan dalam Pasal 19 dan Pasal 20 ayat (1) Kompilasi Hukum Islam (KHI) menyatakan bahwa wali nikah dalam perkawinan merupakan rukun yang harus dipenuhi bagi calon mempelai wanita yang bertindak untuk menikahkannya. Yang bertindak sebagai wali nikah ialah seorang laki-laki yang memenuhi syarat hukum

<sup>16</sup>Sayyid Sabiq, *Fikih Sunnah*, Jilid IV (Jakarta: Pena Pundi Aksara, 2007), hlm. 484.

<sup>17</sup>Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) Nomor: 5/MUNAS VII/9/2005 tentang Kewarisan Beda Agama.

Islam yakni muslim, akil dan baligh. Kemudian Pasal 20 ayat (2) Kompilasi Hukum Islam menyatakan bahwa wali nikah terdiri dari dua kelompok, yaitu wali nasab dan wali hakim. Sehingga dapat dipahami bahwa orang-orang yang berhak menjadi wali adalah ayah yang memiliki hubungan nasab dengan anak perempuannya, yaitu anak yang lahir dalam atau sebagai akibat perkawinan yang sah sesuai Pasal 42 UUP, atau dengan kata lain anak perempuan itu lahir dari seorang perempuan yang dihampili seorang laki-laki dalam ikatan perkawinan yang sah.

Berdasarkan ketentuan waris dan hak perwalian menurut hukum Islam tersebut di atas, maka anak yang lahir dari perkawinan beda agama bagi orang yang beragama Islam, anak yang dilahirkan tidak bisa mendapat hak waris karena dianggap tidak ada hubungan nasab akibat dari perkawinan yang sah. Kalaupun dianggap perkawinan yang sah, apabila anak mempunyai agama yang berbeda adari orang tuanya, maka juga merupakan penghalang untuk mendapat warisan. Begitupun dengan pasangannya suami/isteri juga tidak bisa mendapatkan hak warisnya karena perbedaan agama. Solusi yang bisa ditempuh untuk mendapatkan haknya adalah melalui hibah, wasiat dan hadiah.

Sedangkan untuk hak perwalian, dari ketentuan di atas bahwa adanya hubungan hukum (nasab) antara seorang anak dengan kedua orang tuanya dan menyebabkan adanya hak wali terhadap ayahnya adalah disebabkan adanya ikatan perkawinan yang sah dan anak itu lahir dalam

ikatan perkawinannya. Dengan demikian kelahiran anak selain yang ditentukan dalam aturan tersebut tidak memiliki hubungan nasab dengan ayahnya, dan berakibat hukum ayah tidak berhak menjadi wali nikah dalam perkawinan anak perempuannya, dan hak perwalian anaknya itu berada pada wali hakim.



## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Analisis secara yuridis dan problematika yang terjadi, tentang Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan terkait dengan pengaturan perkawinan beda agama telah dilakukan pada bab-bab sebelumnya. Sebagai jawaban atas permasalahan yang peneliti ajukan dalam awal penelitian, yaitu tidak diaturnya perkawinan beda agama secara tegas dalam Undang-Undang Perkawinan di Indonesia sehingga menimbulkan beragam penafsiran dan mengakibatkan terjadinya ketidakpastian hukum serta kekosongan hukum terkait dengan perkawinan beda agama di Indonesia. Kebijakan pemerintah atas diberlakukannya Undang-Undang Administrasi Kependudukan yang membuka peluang terjadinya perkawinan beda agama diakui oleh Negara dengan diberikannya kewenangan Kantor Catatan Sipil untuk mencatatkan perkawinan beda agama yang ditetapkan oleh pengadilan. Dimana ketentuan dalam pasal tersebut dinilai bertabrakan dengan nilai-nilai keagamaan yang terkandung dalam Undang-Undang Perkawinan. Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan tidak mengatur secara khusus mengenai masalah perkawinan beda agama. Undang-Undang Perkawinan hanya menyebutkan mengenai keabsahan suatu perkawinan, yaitu apabila dilakukan menurut hukum agama dan kepercayaan masing-masing. Hal ini menunjukkan bahwa hukum agama merupakan landasan filosofis dan

landasan hukum yang merupakan persyaratan mutlak dalam menentukan keabsahan perkawinan. Sehingga untuk perkawinan beda agama, karena tidak ditentukan dalam undang-undang secara langsung, maka untuk keabsahannya juga diserahkan pada agama masing-masing. Diperbolehkan atau tidaknya perkawinan beda agama adalah diserahkan kepada hukum agama itu sendiri. Undang-Undang menyerahkan persoalan tersebut sepenuhnya kepada ketentuan agama masing-masing pihak.

Akan tetapi, dengan tidak diaturnya perkawinan beda agama secara tegas dalam Undang-Undang Perkawinan ini menjadikan munculnya beragam penafsiran terhadap hukumnya sehingga mengakibatkan ketidakpastian hukum masalah perkawinan beda agama. Adanya kekosongan hukum dalam masalah pengaturan perkawinan beda agama mengakibatkan banyak terjadinya penyelundupan hukum yang dilakukan oleh para pelaku perkawinan beda agama yang selain dinilai sebagai sebuah tindakan yang “menyimpang” juga merupakan penanda nyata mengenai adanya kebutuhan masyarakat yang tidak terpenuhi dengan hukum yang ada dalam masalah perkawinan beda agama.

Melalui Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, pemerintah berupaya mengisi kekosongan hukum terkait perkawinan beda agama. Dengan mencantumkan kewenangan Kantor Catatan Sipil untuk mencatatkan perkawinan beda agama setelah mendapat penetapan dari pengadilan pada Pasal 35 huruf (a). Sehingga dalam hal ini, hakim yang sangat berperan untuk menilai keabsahan suatu perkawinan beda agama. Karena dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tersebut tidak mengatur lebih lanjut mengenai pelaksanaan perkawinan beda agama secara

lengkap, maka dalam menilai kebasahan perkawinan beda agama, hakim harus tetap berpedoman kepada ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

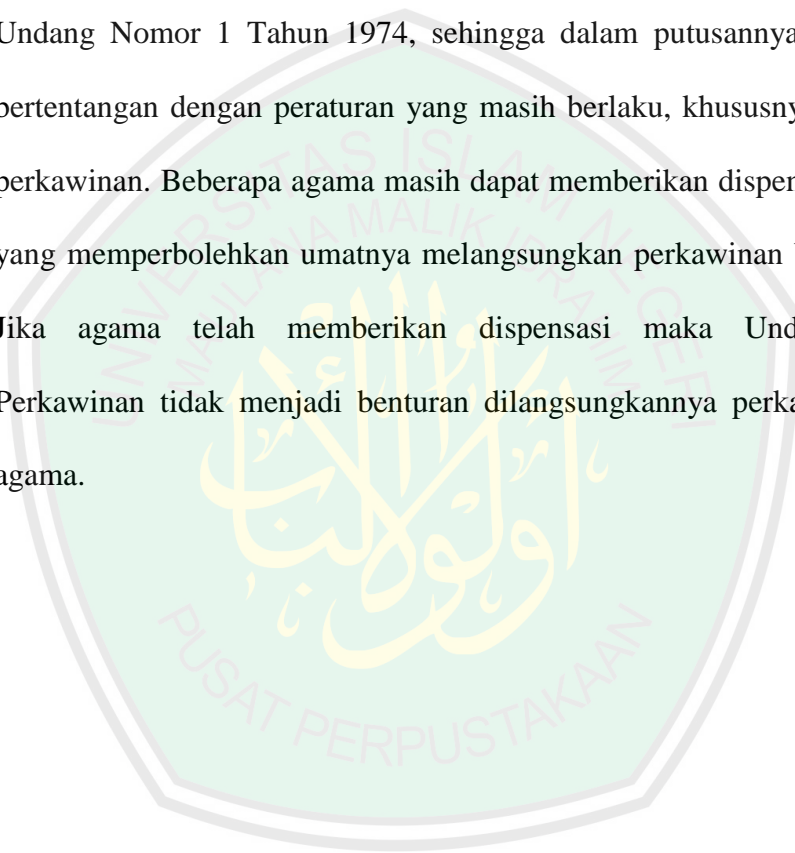
2. Akibat hukum yang ditimbulkan dari perkawinan beda agama dilihat dari kedua undang-undang tersebut adalah, *pertama* mengenai status perkawinan beda agama apabila perkawinan tersebut mendapat pengesahan dari agama yang bersangkutan dan sudah dicatatkan pada Kantor Catatan Sipil sehingga memperoleh akta perkawinan, maka secara hukum perkawinan tersebut diakui sebagai perkawinan yang sah. Jika perkawinan tersebut tidak diresmikan oleh agamanya, maka penetapan yang diberikan oleh pengadilan tetap dinilai tidak sah menurut agama, dalam arti perkawinan yang terjadi hanya diakui oleh negara bahwa perkawinan benar-benar terjadi. *Kedua*, mengenai hubungan keperdataan mencakup hak waris, nafkah dan perwalian, bagi perkawinan beda agama yang mendapat penetapan dari pengadilan dan dicatatkan pada Kantor Catatan Sipil, maka secara hukum perkawinan tersebut menimbulkan hak dan kewajiban yang bersifat keperdataan secara sah.

## **B. Saran**

1. Demi adanya kepastian hukum dan terciptanya keadilan dalam masyarakat, pemerintah harus segera mengadakan penyempurnaan terhadap Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan, agar masalah perkawinan beda agama dapat teratasi. Diperlukan pembentukan peraturan khusus yang mengatur tentang perkawinan beda agama. Perlu adanya petunjuk pelaksanaan dari instansi-instansi yang berwenang,

seperti Mahkamah Agung, Kementerian Agama, dan Kementerian Dalam Negeri tentang perkawinan beda agama. Dengan adanya peraturan khusus atau petunjuk pelaksanaan, tidak akan timbul lagi perbedaan penafsiran yang pada gilirannya dapat menciptakan kepastian hukum tentang pelaksanaan perkawinan beda agama.

2. Hakim dalam memberikan penetapan mengenai perkawinan beda agama hendaknya tetap memperhatikan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, sehingga dalam putusannya nanti tidak bertentangan dengan peraturan yang masih berlaku, khususnya dalam hal perkawinan. Beberapa agama masih dapat memberikan dispensasi tertentu yang memperbolehkan umatnya melangsungkan perkawinan beda agama. Jika agama telah memberikan dispensasi maka Undang-Undang Perkawinan tidak menjadi benturan dilangsungkannya perkawinan beda agama.





## DAFTAR PUSTAKA

### Kelompok Buku/Kitab

- Abdurrahman, *Perkawinan Dalam Syari'at Islam*, Jakarta: Rineka Cipta, 1992.
- Abdoerraoef, *al-Qur'an dan Ilmu Hukum*. Jakarta: Gramedia Bulan Bintang, 1970.
- Ahmad Sukarja, *Perkawinan Berbeda Agama Menurut Hukum Islam*, dalam Chuzaimah T Yanggo dan Anshary, Hafiz (eds.), *Problematika Hukum Islam Kontemporer*. Jakarta: PT Pustaka Firdaus, 1996.
- Al-'Amilī, Muḥammad ibn al-Ḥasan al-Ḥurr, *Waṣal al-Shī'ah ilā Tahṣīl al-Masā'il al-Shar'īyyah*, Juz XIV, Beirut: Dār Ihyā al-Turāth al-'Arabī, 1991.
- Ali, Achmad, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicialprudence): Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009.
- Ali, Mohammad Daud. *Hukum Islam: Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Islam di Indonesia*. Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1998.
- Alim, Muhammad, *Asas-Asas Negara Hukum Modern Dalam Islam Kajian Komprehensif dan ketatanegaraan*. Yogyakarta: LKiS, 2010.
- Al-Jamal, Ibrahim Muhammad, *Fiqh Wanita Islam*, Jakarta: Pustaka Panjimas, 1991.
- Al-Jazīrī, *Al-Fiqh 'ala Mazāhib al-Arba'ah*, Juz IV, Beirut: Dār al-Fikr, 1996.
- Al-Nawāwī, Muḥyiddīn Abū Zakariyyā Yaḥya ibn Ṣarf, *al-Majmū' Sharḥ al-Muhadhdhab*, Juz XV, Mesir: Maktabah al-Imām, t.t.
- Al-Qurtubi, Abu 'Abd Allah Muhammad ibn Ahmad *Al-Jami li al-Ahkām al-Qur'an*, Juz VI, Kairo: Maktabah Dār al-Kitāb, 1967.
- Al-Ṭabarī, Abū Ja'far Muḥammad ibn Jarīr, *Jami' al-Bayan fi Ta'wil al-Qur'an*, Juz III, Beirut: Muassasah Al-Risalah, 2000.
- Al-Ṭabarī, Abū Ja'far Muḥammad ibn Jarīr, *Ta'rikh al-Ṭabarī*, , Juz III, Qāhirah: Dār al-Ma'ārif, t.t.
- Al-Sabunī, *Tafsir Ayat al-Ahkam*, Mekkah: Dār al-Qur'ān, t.t.
- Al-Sayīs, Ali *Tafsir Ayat al-Ahkām*, Juz II, Mesir: Ma'tabah Muḥammad 'Alī Syābīh wa aulādūh, 1953.
- Al-Zuhaili, Wahbah *al-Fiqh al-Islām wa Adillatuhū*, Volume VII, Beirut: Dār al-Fikr, t.t.
- Amrullah Ahmad (ed.), *Dimensi Hukum Islam Dalam Sistem Hukum Nasional*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996.

- Anderson, *Hukum Islam di Dunia Modern*. Yogyakarta: Tiara Wacana, 1994.
- Anshary, M., *Hukum Perkawinan Di Indonesia (Masalah-Masalah Krusial)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- Ardhiwisastra, Yudha Bhakti. *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*. Bandung: Alumni, 2008.
- Arikunto, Suharsimi. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: Rineka Cipta, 2006.
- Ash Shidiqie, M. Hasby. *Falsafah Hukum Islam*. Semarang: Pustaka Rizky Putra, 2001.
- Ash Shidiqie, M. Hasby, *Pengantar Hukum Islam*, Semarang: Rizki Putra, 1997.
- Asmin. *Status Perkawinan Antar Agama: Ditinjau dari Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun*. Cet. 1. Jakarta: Dian Rakyat, 1986.
- Asshiddiqie, Jimly, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ichtisar Baru van Hoeve, 1994.
- Baso, Ahmad dan Ahamad Nurcholis (eds.), *Pernikahan Beda Agama : Kesaksian, Argumen Keagamaan & Analisis Kebijakan*. Jakarta: Komnas HAM, 2005.
- Basyir, Ahmad Azhar, *Hukum Perkawinan Islam*, Yogyakarta: UII Press, 2000.
- Basran, M. Masranai dan Zaini Dahlan, "*Kodifikasi Hukum Islam di Indonesia*" dalam *Perkembangan Mutakhir Hukum Islam di Asia Tenggara*. Surabaya: Arkola, 1993.
- Bisri, Adib, Munawwir AF. *Kamus al-Bisri*. Surabaya: Pustaka Progressif, 1999.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia, 2008.
- Dharmabrata, Wahyono. *Tinjauan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Beserta Undang-Undang dan Peraturan Pelaksanaannya*. Jakarta: CV. Gitama Jaya, 2003.
- Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam, *Kenang-kenangan Seabad Peradilan Agama di Indonesia*, Jakarta: Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagan Islam Departemen Agama , 1985.
- Djazuli, A. *Kaidah-Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah yang Praktis*, Cet ke IV. Jakarta: Kencana, 2006.
- Djubaidah, Neng. *Pencatatan Perkawinan dan Perkawinan Tidak Dicatat (Menurut Hukum Tertulis di Indonesia dan Hukum Islam)*, Cet. I. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Effendi, Saekan Erniati. *Sejarah Penyusunan Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*. Surabaya: Arkola 1997.
- Fadjar, A. Mukthie, *Tipe Negara Hukum*. Malang: Bayumedia Publishing, 2005.

- Gautama, Sudargo. *Hukum Antar Golongan*. Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1980.
- Hadjon, Philipus M. & Tatiek Sri Djatmiati. *Argumentasi Hukum*, Cetakan Keempat. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2009.
- Hakim, Abdul Azis, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.
- Hazairin, *Tinjauan Mengenai Undang-Undang Perkawinan Nomor 1-1974*. Jakarta: Tintamas, 1986.
- HS, Salim dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013.
- Ibn Hazm, *al-Muhallā bi al-Āsar*, Juz IX, Beirut: Dār al-Kutūb al-Ilmiyāh, 1988.
- Ibn Taimīyāh, *Majmu Fatawā*, Volume XXXII, Mekkah: al-Mamlakāh al-Arabiyyāh al-Saudiyyāh, 1398.
- Ibrahim, Johny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cet III. Malang: Bayumedia Publishing, 2007.
- Ichtiyanto, *Perkawinan Campuran dalam Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Badan Litbang Agama dan Diklat Keagamaan, 2003.
- Ichtiyanto, *Perkawinan Campuran Dalam Negeri RI: Suatu Studi Ke arah Hukum yang Dicitakan*, Jakarta: Hukum dan Pembangunan, 1993.
- Imām al-Ghazālī, *Benang Tipis antara Halal dan Haram*, (Terj.), Surabaya: Putra Pelajar, 2002.
- Indopa, Sudhar. *Perkawinan Beda Agama, Solusi dan Pemecahannya*. Jakarta: Penerbit FHUI, 2006.
- Ismail, Nurhasan, *Perkembangan Hukum Pertanahan Indonesia: Suatu Pendekatan Ekonomi-Politik*, Disertasi Doktoral. Yogyakarta: Universitas Gajah Mada, 2006.
- Lie Oen Hock, *Lembaga Catatan Sipil*. Jakarta: Keng Po, 1961.
- Mahfud MD (ed.), *Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 1993.
- Majelis Ulama Indonesia, *Himpunan Fatwa MUI Sejak 1975*, Jakarta: Penerbit Erlangga, 2011.
- Mardalis, *Metode Penelitian*, Jakarta: Bumi Aksara, 2002.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana Pranada Media Group, 2008.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2010.
- Mertokusumo, Sudikno & A. Pitlo. *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*. Jakarta: PT. Citra Aditya Bakti, 1993.

- Mertokusumo, Sudikno. *Penemuan Hukum Suatu Pengantar*, Cetakan Ke VII. Yogyakarta, Liberty, 2009.
- Meuwissen, D.H.M. *Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, terj. B. Shidarta, Arief. Bandung: PT. Refika Aditama, 2008.
- Moerad, Pontang, B.M. *Pembentukan Hukum Melalui Putusan Pengadilan dalam Perkara Pidana*. Bandung: Alumni, 2005.
- Mudjib, Abdul. *Kaidah-kaidah Ilmu Fiqh*, Cet-II. Jakarta: Kalam Mulia, 1996.
- Mudzhar, M. Atho, *Fatwa-Fatwa Majelis Ulama Indonesia*, Jakarta: INIS, 1993.
- Muhammad, Abdulkadir. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.
- Natsir, Mohammad. *Metodologi Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988.
- Nuruddin, H. Aminur dan Azhari Akmal Tarigan, *Hukum Perdata Islam di Indonesia, Studi Kritis Perkembangan Hukum Islam dari Fikih UU No. 1/1974 sampai KHI*. Jakarta : Prenada Media, 2004.
- Poerwadarminta, W.J.S. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 1976.
- Qardāwī, Yusūf, *Huda al-Islām fatawā al-Muāsirōh*, Kairo: Dār al-Afaq al-Gad, 1978.
- Rahardjo, Satjipto, *Membangun Dan Merombak Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.
- Ramulyo, Moh. Idris. *Hukum Perkawinan Islam*, Cetakan Kelima. Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2004.
- Ridha, Muhammad Rasyid, *Tafsir al-Qur'an al-Karīm asy-Sahīr bi Tafsir al-Manār*, Juz II, Beirut: Dār al-Fikr, t.t.
- Rifai, Ahmad, *Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif*, Cetakan Kedua. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Rusli & T. Tama, *Perkawinan Antar Agama dan Masalahnya*. Bandung: Pioner Jaya, 1986.
- Sabiq, Sayyid. *Fikih Sunnah*, Jilid IV. Jakarta: Pena Pundi Aksara, 2007.
- Shihab, M. Quraish, *Wawasan al-Qur'an*, Bandung: Mizan, 1996
- Siregar, Bismar. *Islam dan Hukum*. Jakarta: Penerbit Grafikatama Jaya, 1992.
- Soekanto, Soerjono & Purnadi Purbacaraka, *Perihal Kaidah Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Peress, 2010.
- Soekarno, *Mengenal Administrasi dan Prosedur Catatan Sipil*. Jakarta: CV Coriena, 1985.

- Soeprapto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan Proses dan Teknik Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Sosroatmojo, Arso dan A. Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan di Indonesia*. Jakarta: Bulan Bintang, 1978.
- Subekti dan R. Tjtrosoedibro, *Kamus Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1979.
- Sudinnan Tebba (ed.), *Perkembangan Mutakhir Hukum Islam di Asia Tenggara*, Bandung: Mizan, 1993.
- Syahr, Saidus. *Undang-Undang Perkawinan dan Masalah Pelaksanaannya Ditinjau dari Segi Hukum Islam*. Bandung, Alumni, 1981.
- Syarifuddin, Amir. *Ushul Fiqh*, Cet I, Jilid II. Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999.
- Team Pembukuan Manhaji. *Paradigma Fiqih Masail*. Kediri: Lirboyo, 2005.
- Thaha, Abdul Azis, *Islam dan Negara dalam Politik Orde Baru*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996.
- Thalib, Sajuti. *Hukum Kekeluargaan Indonesia: Berlaku bagi Umat Islam*. Jakarta: UI Press, 1986.
- Tim Penyusun Depag RI, *Kumpulan Peraturan Perundang-undangan Dalam Lingkungan Peradilan Agama*. Jakarta : Yayasan al-Hikmah, 1992.
- Tjandra, W. Riawan , *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya, 2008.
- Usman, Sution, *Kawin Lari dan Kawin Antar Agama*. Yogyakarta: Liberty, 1989.
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik (Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan)*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009.
- Yunas, Didi Nazmi, *Konsepsi Negara Hukum*. Padang: Angkasa Raya Padang, 1992.
- Yunu, S.U.Jarwo, *Aspek Perkawinan Beda Agama di Indonesia*. Jakarta: CV. Insani, 2005.
- Zaidan, Abdul Karim. *al Wajiz 100 Kaidah Dalam Kehidupan Sehari-hari*. Jakarta: Pustaka al-Kautsar, 2008.
- Zuhdi, Masjfuk, *Masail Fiqhiyah*, Jakarta: Gunung Agung, 1994.

### **Kelompok Skripsi dan Tesis**

- Afida, Nur, *Dasar dan Pertimbangan Hakim dalam Mengabulkan Permohonan Pelaksanaan Perkawinan Beda Agama (Studi Dalam Perspektif Perkara No.04/Pdt.P/2010/Pn.Mlg.)*, Skripsi. Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2013.



- Cahyani, Indah, *Penegakan Hukum Hak Konstitusional Warga Negara Indonesia Untuk Mendapatkan Pelayanan Publik Yang Baik*, Thesis MA. Depok, Universitas Indonesia, 2011.
- Dipahandi, Aria. *Aspek Hukum Akta Catatan Sipil Yang Diterbitkan Oleh Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Cirebon*, Thesis MA. Semarang: Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, 2009.
- Fitriana, Nana, *Masalah Pencatatan Perkawinan Beda Agama Menurut Pasal 35 Huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan (Suatu Analisa Kasus Nomor 527/Pdt/P/2009/PN.Bgr. Dan Nomor 111/Pdt.P/2007/PN.Bgr)*, Thesis MA. Depok: Fakultas Hukum Program Magister Kenotariatan Universitas Indonesia, 2012.
- Ibnudin, *Pernikahan Beda Agama Studi Komparasi Majelis Ulama Indonesia dengan Jaringan Islam Liberal*, Thesis MA. Cirebon: IAIN Syekh Nurjati, 2011.
- Mahardika, Youhastha Alva Tryas, *Pencatatan Perkawinan Beda Agama (Studi pandangan Kepala Kantor Urusan Agama Se Kota Yogyakarta Terhadap Pasal 35 Huruf (a) Undang-Undang No.23 Tahun 2006)*, Skripsi. Yogyakarta: Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, 2010.
- Soemarno, Maris Yolanda, *Analisis atas Keabsahan Perkawinan Beda Agama yang Dilangsungkan di Luar Negeri*, Tesis. Medan: Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 2009.
- Suwasiswahyuni, Alvina. *Keabsahan Perkawinan Beda Agama Yang Dilangsungkan Di Luar Negeri*, Thesis MA. Depok: Universitas Indonesia, 2012.

### **Kelompok Artikel, Jurnal dan Makalah**

- Afdol, Seminar Nasional, *Hak Masyarakat Adat Atas Pencatatan Sipil*. Depok, Lembaga Kajian Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Good Governance In Population Administration, 2007.
- Atmadja, I Dewa Gede, “*Manfaat Filsafat Hukum dalam Studi Ilmu Hukum*”, dalam Kerta Patrika, No. 62-63 Tahun XIX Maret-Juni. Denpasar: Fakultas Hukum Universitas Udayana, 1993.
- Farid, Mohammad. *Memahami Pencatatan sipil*, Tulisan dalam 30 Kasus Catatan Sipil di Indonesia, Analisis Kasus dan Rekomendasi. Jakarta: GTZ GG PAS, 2006.
- Moh. Koesnoe, *Kedudukan Kompilasi Hukum Islam Dalam Sistem Hukum Nasional*, Varia Peradilan, No. 122, 1995.

Nugraha, Mifta Adi. “ Pandangan Hukum Perkawinan Beda Agama antara Undang-Undang Perkawinan dan Undang-Undang Administrasi Kependudukan”, *Privat Law*, 01 Maret-Juni, 2013.

Soegondo, Lies. *Administrasi Kependudukan dari Aspek Hak Keperdataan*, makalah pada Konferensi Nasional Pengembangan Pelayanan Publik di Bidang Kependudukan, Mei 2002.

Usfunan, Johanes, *Perancangan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Menciptakan Pemerintahan Yang Bersih Dan Demokratis*, (Orasi Ilmiah pada Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Dalam Bidang Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Udayana Tanggal 1 Mei 2004.

### **Kelompok Undang-Undang dan Peraturan Lainnya**

Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) Nomor: 5/MUNAS VII/9/2005 tentang Kewarisan Beda Agama.

Keputusan Republik Indonesia (Keppres) Nomor 12 Tahun 1983 Tentang Penataan dan Peningkatan Pembinaan Penyelenggaraan Catatan Sipil.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgelijk Wetboek), diterjemahkan oleh R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, Cet 28 (Jakarta: Pradnya Paramita, 1996.

Peraturan Pemerintah Nomor 102 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006.

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan.

Undang-Undang Administrasi Kependudukan Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan. Jakarta: Sinar Grafika, 2007.

Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 Tentang Perkawinan, Cet. Ke-6. Jakarta: Sinar Grafika, 2006.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

### **Kelompok Putusan dan Penetapan Pengadilan**

Putusan Mahkamah Agung tertanggal 20 Januari dengan Register Nomor 1400/K/Pdt/1986.

Penetapan Pengadilan Negeri Kota Malang, Nomor 04/Pdt.P/2010/PN.Mlg

Penetapan Pengadilan Negeri Bogor, Nomor 111/Pdt/P/2007/PN.Bgr



Penetapan Pengadilan Negeri Bogor, Nomor 527/Pdt/P/2009/PN.Bgr

Putusan Mahkamah Konstitusi Perihal Pengujian UU RI Nomor 40 Tahun 2008  
Tentang Perseroan Terbatas Terhadap UUD 1945.

### **Kelompok Internet**

Arizona, Yance, “kepastian Hukum”,  
<http://yancearizona.wordpress.com/2008/04/13/apa-itu-kepastian-hukum/>,  
diakses tanggal 8 Mei 2015.

Blog Gudang ilmu hukum, *Perkawinan beda agama di Indonesia*, di akses  
tanggal 14 Mei 2015.

[Http://Id.M.Wikipedia.Org/Wiki/Administrasi](http://Id.M.Wikipedia.Org/Wiki/Administrasi). Diakses pada tanggal 11 Mei  
2015.

Sugondo, Lies. *Biarkan Pengadilan yang Menentukan Keabsahan Perkawinan*  
<http://hukumonline.com/detail.asp?id=15177&cl=Wawancara>, diakses  
tanggal 11 Mei 2015.

Direktori Putusan Mahkamah Agung,  
<http://putusan.mahkamahagung.go.id/putusan/>, diakses tanggal 29 Mei 2015