

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Aturan perkawinan di Indonesia terdapat dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Undang-undang ini berlaku sejak tanggal diundangkannya pada 2 Januari 1974 dan berlaku efektif melalui Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

UU No. 1 Tahun 1974 meski telah berusia 42 tahun, norma-norma yang terkandung dalam Undang-undang tersebut masih terus diperdebatkan oleh masyarakat, antara lain aturan mengenai poligami, usia ideal untuk melangsungkan perkawinan, dan perkawinan beda agama. Salah satu indikatornya adalah pengajuan uji materiil UU No. 1 Tahun 1974 ke Mahkamah Konstitusi.

Pasal 1 UU No. 1 Tahun 1974 menyatakan: “Perkawinan ialah ikatan lahir bathin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Kalimat “berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” tersebut menunjukkan bahwa perkawinan itu mempunyai hubungan yang sangat erat dengan agama. Tujuan perkawinan diharapkan dapat membuat suatu ketenangan dalam hubungan rumah tangga jika dilandasi dengan agama.

Indonesia merupakan negara multi agama yang terdiri dari agama Islam, Katolik, Protestan, Hindu, Budha, dan Khonghuchu. Beragamnya agama dan

aliran kepercayaan di Indonesia tidak menutup kemungkinan terjadinya perkawinan beda agama. Perkawinan beda agama yang dimaksud dalam hal ini adalah perkawinan yang dilakukan oleh seorang pria dan seorang wanita warga negara Indonesia yang mempunyai latar belakang agama atau kepercayaan yang berbeda. Perkawinan beda agama bukanlah perkawinan campuran dalam pengertian hukum nasional kita karena perkawinan campuran menurut Undang-undang Perkawinan disebut sebagai perkawinan yang terjadi antara warga negara Indonesia dengan warga negara asing.

UU No. 1 Tahun 1974 tidak menghendaki adanya perkawinan beda agama. Sebagaimana terlihat pada Pasal 2 ayat (1) yang menyatakan bahwa: “Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu”. Penjelasan pasal tersebut menyatakan: “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 dengan hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu termasuk ketentuan perundang-undangan yang berlaku bagi golongan agamanya dan kepercayaannya itu sepanjang tidak bertentangan atau tidak ditentukan lain dalam Undang-undang ini”.

Bunyi Pasal 2 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974 itu menunjukkan bahwa perkawinan mutlak harus dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu. Kalau tidak, maka perkawinan itu tidak sah (Rusli dan R. Tama, 1986: 32). Mengamati penjelasan Pasal 2 ayat (1) tersebut, maka Undang-undang Perkawinan menutup kemungkinan terjadinya perkawinan beda agama di

Indonesia. Disamping itu, tidak ada agama di Indonesia dengan bebas memperbolehkan umatnya menikah dengan penganut agama lain. Ketentuan Pasal 2 ayat (1) diperkuat setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 68/PUU-XII/2014 dengan uji materiil Pasal 2 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974 terhadap Undang-undang Dasar 1945.

Penjelasan UU No. 1 Tahun 1974 menegaskan bahwa, dengan perumusan Pasal 2 ayat (1) maka tidak ada perkawinan di luar hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu. Ketentuan pasal tersebut berarti bahwa perkawinan harus dilakukan menurut hukum agamanya, dan ketentuan yang dilarang oleh Undang-undang Perkawinan. Hazairin menafsirkan Pasal 2 ayat (1) beserta penjelasannya bahwa bagi orang Islam tidak ada kemungkinan untuk menikah dengan melanggar hukum agamanya, demikian juga mereka yang beragama Kristen, Hindu, Budha (Sirman Dahwal, 2016: 84). Dengan demikian, perkawinan beda agama tidak dapat dilakukan di Indonesia.

Tetapi pada prakteknya sekarang ini perkawinan beda agama dapat dilakukan di Indonesia. Hal ini terjadi karena adanya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang memuat ketentuan sebagaimana Pasal 35 huruf (a) yang menyatakan bahwa: "Pencatatan perkawinan sebagaimana dimaksud dalam pasal 34 berlaku pula bagi: a. Perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan". Penjelasan Pasal 35 huruf (a) tersebut menyatakan: "Yang dimaksud dengan "Perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan" adalah perkawinan yang dilakukan antar-umat yang berbeda agama".

Pasal 35 huruf (a) UU No. 23 Tahun 2006 telah memberikan peluang legalisasi terhadap perkawinan beda agama di Indonesia, dibuktikan dengan adanya Penetapan Pengadilan Negeri Surakarta Nomor: 111/Pdt.P/2011/PN.Ska. yang berisi pemberian izin untuk melangsungkan perkawinan beda agama kepada Pemohon I (laki-laki) yang beragama Kristen dan Pemohon II (perempuan) yang beragama Islam, dan dicatat oleh Kantor Catatan Sipil Kota Surakarta, dengan dasar pertimbangan Pasal 35 huruf (a) UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang memberikan kewenangan pengadilan dalam menetapkan permasalahan perkawinan beda agama.

Dasar pertimbangan Pengadilan tersebut pada peristiwa perkawinan beda agama merupakan penafsiran tanpa melihat hukum yang jelas, karena menurut pasal 2 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974 menyatakan bahwa perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaan pasangan yang melakukan pernikahan. Dan juga menurut Pasal 8 huruf (f): perkawinan dilarang antara dua orang yang mempunyai hubungan yang oleh agamanya atau peraturan lain yang berlaku, dilarang kawin. Landasan hukum agama dalam melaksanakan sebuah perkawinan merupakan hal yang sangat penting dalam UU No. 1 Tahun 1974, sehingga penentuan boleh tidaknya perkawinan tergantung pada ketentuan agama. Pada dasarnya agama apapun di Indonesia tidak membolehkan perkawinan beda agama, hal ini berarti bahwa ketika hukum agama menyatakan perkawinan tidak boleh, maka tidak boleh pula menurut hukum negara.

UU No. 1 Tahun 1974 dan UU No. 23 Tahun 2006 merupakan dua aturan yang sama-sama memiliki kedudukan setingkat dalam Perundang-undangan dan di dalamnya sama-sama mengatur terkait masalah perkawinan, hal ini menunjukkan ada dualisme hukum yang mengatur masalah yang sama. Pasal 35 huruf (a) tersebut hingga saat ini menjadi aturan terhadap legalisasi perkawinan beda agama di Indonesia, meskipun UU No. 1 Tahun 1974 sebagaimana Pasal 2 ayat (1) tidak menghendaki adanya perkawinan beda agama. Hal ini menyebabkan ada suatu ketidaksinkronan antar peraturan perundang-undangan yang berlaku terkait perkawinan beda agama. Yang menjadi permasalahan ketika di antara kedua Undang-undang tersebut terdapat pertentangan, hal tersebut menarik untuk diteliti lebih lanjut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, didapat rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana perkawinan beda agama menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia, yaitu Pasal 35 huruf (a) UU No. 23 Tahun 2006 dan Pasal 2 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974?
2. Apa dasar pertimbangan Hakim Pengadilan Negeri Surakarta dalam menetapkan perkara Nomor: 111/Pdt.P/2011/PN.Ska.?
3. Bagaimana status hukum perkawinan beda agama setelah adanya Penetapan Pengadilan Negeri Surakarta Nomor: 111/Pdt.P/2011/PN.Ska.?

C. Tujuan Penelitian

Dari permasalahan-permasalahan dalam latar belakang masalah tersebut maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui perkawinan beda agama menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia, yaitu Pasal 35 huruf (a) UU No. 23 Tahun 2006 dan Pasal 2 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974.
2. Untuk mengetahui dasar pertimbangan Hakim Pengadilan Negeri Surakarta dalam menetapkan perkara Nomor: 111/Pdt.P/2011/PN.Ska.?
3. Untuk mengetahui status hukum perkawinan beda agama setelah adanya Penetapan Pengadilan Negeri Surakarta Nomor: 111/Pdt.P/2011/PN.Ska.?

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan kegunaan dan manfaat, antara lain:

1. Sebagai kontribusi kajian keilmuan dalam peraturan perundang-undangan khususnya tentang hukum perkawinan.
2. Supaya dapat dijadikan bahan referensi maupun kajian ulang bagi peneliti lain yang ingin meneliti lebih lanjut tentang permasalahan perkawinan beda agama.
3. Untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat luas pentingnya mentaati sebuah peraturan yang tertulis maupun tidak tertulis baik hukum positif maupun hukum agama.

E. Tinjauan Pustaka

Dalam penulisan ini, penulis melakukan telaah terlebih dahulu mencari naskah yang memiliki kesamaan tema yang diangkat. Hal ini dilakukan untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan seperti terjadinya *plagiat* (pencontekkan hak cipta). Adapun skripsi terdahulu yang memiliki kaitan dan kesamaan, yaitu:

1. Skripsi yang berjudul “Hukum Perkawinan Beda Agama Tinjauan Agama-agama yang Diakui Di Indonesia”. Karya Jamaludin Tahun 2005 UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, membahas perkawinan beda agama menurut agama Islam, Katolik, Protestan, Hindu, Budha, dan Khonghuchu.
2. Skripsi yang berjudul “Analisis Yuridis Perkawinan Beda Agama di Indonesia setelah Berlakunya Undang-undang Administrasi Kependudukan No. 23 Tahun 2006”. Karya Ainur Rahman tahun 2014 UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, mengangkat tentang aturan adanya celah baru tentang pelegalan perkawinan antar agama dengan mengidentifikasi masalah terkait dalam Pasal 35 Undang-undang Administrasi Kependudukan.
3. Skripsi yang berjudul “Legalitas Perkawinan Beda Agama dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (Analisis Yuridis dan Hukum Islam)”. Karya Ali Imran Munthe tahun 2013 UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, lebih menekankan bagaimana perkawinan beda agama jika ditinjau dari Hukum Positif dan Hukum Islam.
4. Skripsi yang berjudul “Pertimbangan Hakim dalam Penetapan Perkawinan Beda Agama (Analisis Putusan No.109/Pdt.P/2014/PN.Ska)”. Karya Erma Dewi Rarasati Tahun 2015 UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. Menganalisis

pertimbangan hakim terhadap permohonan izin perkawinan beda agama di Pengadilan Agama Surakarta ditinjau dari Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Pembahasan yang penulis angkat berbeda dari skripsi terdahulu, yaitu mengenai perkawinan beda agama ditinjau dari hukum positif yang berlaku di Indonesia dengan menganalisis, ketentuan Pasal 35 huruf (a) UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan dan Pasal 2 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dengan studi Penetapan Pengadilan Negeri Surakarta Nomor: 111/Pdt.P/2011/PN.Ska.

F. Kerangka Pemikiran

Semua masalah perkawinan di Indonesia telah diatur dalam UU No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan. Namun, ada Undang-undang lain yaitu UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang sebagian pasalnya mengatur masalah perkawinan. UU No. 1 Tahun 1974 dan UU No. 23 Tahun 2006 merupakan dua aturan yang sama-sama memiliki kedudukan setingkat dalam perundang-undangan dan sama-sama mengatur terkait masalah perkawinan, hal ini menunjukkan ada dualisme hukum yang mengatur masalah yang sama. Pasal 35 huruf (a) tersebut hingga saat ini menjadi aturan terhadap legalisasi perkawinan beda agama di Indonesia, meskipun UU No. 1 Tahun 1974 sebagaimana Pasal 2 ayat (1) tidak menghendaki adanya perkawinan beda agama. Adanya perbedaan ketentuan antara UU No. 23 Tahun 2006 dan UU No. 1 Tahun

1974 telah menimbulkan adanya ketidakjelasan pengaturan perkawinan agama di Indonesia.

Untuk menyelesaikan pertentangan yuridis dalam Pasal 35 huruf (a) UU No. 23 Tahun 2006 dengan Pasal 2 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974 maka di dalam sistem perundangan pada umumnya menggunakan tiga asas hukum 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*, maksud 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 (C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, 2011: 392-393).

Bagi penelitian hukum normatif, dalam mengolah dan menganalisis bahan hukum tidak bisa melepaskan diri dari berbagai penafsiran yang dikenal dalam ilmu hukum. penafsiran memiliki karakter *hermeneutik*. Penafsiran atau *hermeneutik* diartikan sebagai proses mengubah sesuatu atau situasi ketidaktahuan menjadi mengerti. Penerapan penafsiran terhadap hukum selalu berhubungan dengan isinya. Setiap hukum mempunyai dua segi, yaitu yang tersurat dan yang tersirat; bunyi hukum dengan semangat hukum. dua hal itu selalu diperdebatkan oleh para ahli hukum. dalam hal ini, bahasa menjadi penting. Ketepatan pemahaman (*subtilitas intellegendi*) dan ketepatan penjabaran (*subtilitas explicandi*) adalah sangat relevan bagi hukum. adapun metode penafsiran (*hermeneutik*) hukum meliputi:

1. Penafsiran gramatikal atau penafsiran menurut tata bahasa ialah memberikan arti kepada suatu istilah atau perkataan sesuai dengan bahasa sehari-hari atau bahasa hukum.
2. Penafsiran sistematis, jika suatu istilah atau perkataan dicantumkan lebih dari satu kali dalam suatu pasal atau suatu undang-undang, maka pengertiannya harus sama pula.
3. Penafsiran yang mempertentangkan, yaitu menemukan kebalikan dari pengertian suatu istilah (*term*) hukum yang sedang diteliti.
4. Penafsiran ekstensif atau penafsiran memperluas, yaitu memperluas pengertian atau istilah yang ada di dalam suatu undang-undang.

5. Penafsiran historis, yaitu dengan menelaah sejarah hukum atau menelaah pembuatan suatu undang-undang akan ditemukan pengertian dari suatu istilah yang sedang diteliti.
6. Penafsiran perbandingan hukum, mengusahakan penyelesaian suatu isu hukum (*legal issue*) dengan membandingkan berbagai stelsel hukum.
7. Penafsiran antisipasi, menjawab suatu isu hukum dengan mendasarkan pada suatu aturan yang belum berlaku.
8. Penafsiran teleologis, yaitu mencari tujuan atau maksud dari suatu peraturan perundang-undangan (Amiruddin dan Zainal Asikin, 2013: 163-166).

Pasal 35 huruf (a) UU No. 23 Tahun 2006 sangat erat kaitannya dengan Penetapan Pengadilan. Penetapan Pengadilan berdasarkan sifatnya termasuk kedalam putusan *declaratoir*, yang mana putusan *declaratoir* adalah putusan yang bersifat hanya menerangkan suatu keadaan hukum semata atau putusan yang isinya bersifat menerangkan atau menyatakan apa yang sah yang tidak mempunyai upaya memaksa, sehingga hanya memiliki kekuatan yang mengikat.

Putusan atau penetapan pengadilan memiliki dimensi ganda. Di satu pihak merupakan wujud penerapan atau penampakan hukum (*izhar al-ahkam*) dalam peristiwa hukum yang konkret, yaitu perkara (*legal case*). Di pihak lain putusan itu mencerminkan pembentukan dan penemuan hukum (*rechts finding*) oleh hakim yang memiliki kewajiban untuk melakukan ijtihad.

Penetapan pengadilan didasarkan pada hukum tertulis, baik hukum material (*substantive*) maupun hukum formal (*procedural*). Hukum tertulis bersumber pada peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Selain itu,

Penetapan pengadilan juga berdasarkan pada hukum tidak tertulis. Dalam proses pengambilan keputusan pengadilan, hakim sebagai penegak hukum dan keadilan wajib menggali, mengikuti, dan memahami, nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat (Cik Hasan Bisri, 2003: 46-47).

Penetapan pengadilan itu dilakukan terhadap perkara yang diajukan, setelah dilakukan pemeriksaan sesuai dengan prosedur peradilan (hukum acara) yang berlaku. Putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*rechtskracht*) menjadi yurisprudensi, apabila dijadikan pedoman dalam pengambilan keputusan pengadilan tentang perkara yang sama (Cik Hasan Bisri, 2004: 251).

Penetapan pengadilan itu didasarkan pada sumber hukum tertulis dan sumber hukum tidak tertulis sebagaimana tercermin dalam isi penetapan tersebut. Namun, dalam hal ini Penetapan Pengadilan Negeri Surakarta Nomor: 111/Pdt.P/2011/PN.Ska. ada beberapa permasalahan hukum yang perlu dikaji lebih lanjut.

G. Langkah-langkah Penelitian

Langkah-langkah penelitian lazim disebut sebagai prosedur penelitian, dan ada juga yang menggunakan istilah metodologi penelitian (Cik Hasan Bisri, 2003: 57). Langkah-langkah penelitian ini, secara garis besar mencakup:

1. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode analisis isi (*content analysis*) terhadap teks peraturan perundang-undangan dan penetapan pengadilan.

Analisis isi adalah metode yang meliputi semua analisis mengenai isi teks berdasarkan sumber dokumen dan bahan bacaan (Cik Hasan Bisri, 2004: 288). Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yang menekankan kepada materi hukum, mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.

2. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini disesuaikan dengan rumusan masalah penelitian, yaitu:

- 1) Data tentang perkawinan beda agama yang termuat dalam ketentuan Pasal 35 huruf (a) UU No.23 Tahun 2006 dan Pasal 2 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974.
- 2) Data tentang dasar pertimbangan Hakim Pengadilan Negeri Surakarta dalam menetapkan perkara Nomor: 111/Pdt.P/2011/PN.Ska.
- 3) Data tentang status hukum perkawinan beda agama setelah adanya Penetapan Pengadilan Negeri Surakarta Nomor: 111/Pdt.P/2011/PN.Ska.

3. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini adalah data primer, data sekunder, dan data tersier, yaitu:

- 1) Data primer merupakan data yang sifatnya mengikat masalah-masalah yang akan diteliti, yaitu: Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, dan Pengadilan Negeri Surakarta Nomor: 111/Pdt.P/2011/PN.Ska.

- 2) Data sekunder merupakan sumber data yang memberikan penjelasan terhadap sumber data primer, yaitu: buku-buku, artikel, jurnal, *website*, dll. yang ada hubungannya dengan masalah penelitian.
- 3) Data tersier merupakan sumber data yang memberikan informasi tentang sumber data primer dan sumber data sekunder. Misalnya Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dan Kamus Hukum.

Sumber data dalam penelitian hukum normatif disebut dengan bahan hukum.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan (*library research*), yaitu proses penghimpunan, penelaahan, pengklasifikasian, dan proses reduksi bacaan dari berbagai literatur yang berhubungan dengan penelitian ini.

5. Analisis Data

Analisis data yang digunakan pada penelitian ini adalah analisis data kualitatif. Analisis data ini dilakukan melalui beberapa tahapan, di antaranya sebagai berikut:

- 1) Menghimpun seluruh sumber yang didapat terkait dengan masalah penelitian.
- 2) Menelaah seluruh data yang terhimpun, kemudian mengklasifikasikannya pada sumber data primer dan data sekunder.
- 3) Merangkum data agar mudah dalam proses analisa.

- 4) Menyusun dalam bentuk pembahasan atau bab, sub-bab secara sistematis guna menjawab permasalahan.
- 5) Menarik kesimpulan sebagai hasil penelitian dari data-data yang telah diperoleh, dengan menganalisis penetapan pengadilan dan mendeskripsikan isi dan struktur undang-undang, yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh penulis untuk menentukan makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian penelitian dengan menggunakan penafsiran gramatikal, historis, teleologis, dan sistematis karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai norma hukum positif.

