

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkembangan kontemporer manusia dalam meresmikan pasangan hidup telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan akan tetapi perkembangan jaman menuntun pada permasalahan baru yaitu perkawinan beda agama. Pembahasan tentang perkawinan beda agama di Indonesia merupakan suatu yang rumit. Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, perkawinan beda agama termasuk dalam jenis perkawinan campuran. Adapun perkawinan campuran diatur dalam *Regeling op de Gemengde Huwelijken (GHR) Koninklijk Besluit van 29 Desember 1896 No.23, Staatblad 1898 No. 158*, yang merupakan Peraturan Perkawinan Campur (PPC). Dalam PPC yang dikeluarkan secara khusus oleh Pemerintah Kolonial Belanda tersebut terdapat beberapa ketentuan tentang perkawinan campur salah satunya dalam Pasal 7 ayat (2) yang mengatur bahwa “Perbedaan agama, golongan, penduduk atau asal usul tidak dapat merupakan halangan pelaksanaan perkawinan”. Selain itu di dalam pasal 1 GHR menyebutkan “perkawinan campuran adalah perkawinan antara orang-orang yang di Indonesia tunduk pada hukum yang berlainan”.¹

Namun dengan eksistensi Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974, legalitas perkawinan campur sebagaimana dimaksud pada PPC S. 1898 No. 158 di atas, menjadi dicabut dan tidak berlaku di sistem hukum yang saat ini berlaku di Indonesia. Perkawinan campuran yang dilegalkan oleh Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 tahun 1974 hanya terdapat pada Pasal 57 yaitu “Yang dimaksud dengan perkawinan campuran dalam Undang-Undang ini ialah

¹Tengku Rizq Frisky Syahbana, 2022, *Aspek Hukum Perkawinan Di Indonesia*, Tengku Erwinsyahbana, medan, 2022, hlm 3-4.

perkawinan antara dua orang yang di Indonesia tunduk pada hukum yang berlainan, karena perbedaan kewarganegaraan dan salah satu pihak berkewarganegaraan Indonesia”. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa, faktor beda agama tidak lagi dimasukkan dalam aturan perkawinan campuran berdasarkan Undang-Undang Perkawinan. Melainkan perkawinan campuran yaitu perkawinan yang terjadi antara WNI dengan WNA.²

Berbanding terbalik dengan Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, beberapa Pasal dalam Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam justru berani membuat gebrakan baru untuk mengatur persoalan perkawinan beda agama salah satunya Pasal 4 KHI “Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum Islam sesuai dengan pasal 2 ayat (1) Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan”. Selain itu Pasal 40 huruf c *Juncto* Pasal 44 yang menjelaskan “seorang wanita Islam dilarang melangsungkan perkawinan dengan seorang pria yang tidak beragama Islam atau sebaliknya”.³

Sebelum berlakunya Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 dimana perkawinan beda agama dapat di catatkan secara administrasi tanpa melihat syarat sah suatu perkawinan akan tetapi setelah berlakunya Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 perkawinan beda agama tidak dapat dicatatkan hal tersebut harus memenuhi syarat sah suatu perkawinan yang terletak pada pasal 2 ayat 1 “Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya itu”.⁴

²Khaeron Sirin, 2018, *Perkawinan Mazhab Indonesia: Pergulatan Antara Negara, Agama, Dan Perempuan*, Deepublish, Yogyakarta, 2018 hlm 67-68.

³Saiful Millah dan Asep Saepudin Jahar, 2021, *Dualisme Hukum Perkawinan Islam Di Indonesia: Fiqh Dan KHI*, Bumi Aksara, Jakarta, 2021, hlm 111.

⁴Zainuddin dan Zulfiani, 2022, *Kepastian Hukum Perkawinan Siri Dan Permasalahannya Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan*, Deepublish, Yogyakarta, 2022, hlm 60.

Sistem Dukcapil terus mengalami transformasi perubahan secara pesat, Dimulai sejak 1995 dengan nama Sistem Manajemen Informasi Kependudukan (SIMDUK), lalu berubah pada 2000 menjadi Sistem Informasi Registrasi Penduduk (SIREP). Dalam sistem tersebut pihak dukcapil mematuhi Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 dan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam. Pada tahun 1995 sampai dengan 2006 sistem di dukcapil memaknai bahawa perkawinan beda agama dapat dilakukan jika para pasangan melakukan penundukan agama.⁵

Selanjutnya dalam memaknai penundukan agama banyak para kalangan yang memanfaatkan peraturan tersebut dengan cara melakukan penyelundupan hukum supaya perkawinan tersebut tercatat salah satunya :

1. Para pasangan mentaati hukum masing-masing agama, dengan upacara pernikahan dua kali dalam kurun waktu yang sama.
2. Salah satu pasangan melakukan penundukan diri, kemudian seiring berjalannya waktu pasangan tersebut kembali ke agama semula.
3. Perkawinan yang telah dilaksanakan di luar negeri.

Secara sistem pihak dukcapil memaknai hal tersebut sebagai salah satu penundukan agama kesalah satu pihak, maka perkawinan beda agama dapat dicatatkan pada saat itu tanpa harus melalui putusan pengadilan negeri.⁶

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, peraturan tersebut mempersulit para pasangan yang ingin melakukan perkawinan beda agama dikarenakan tersedianya opsi mengajukan permohonan perkawinan beda agama ke Pengadilan Negeri agar mengeluarkan suatu penetapan yang mengizinkan perkawinan beda agama dan memerintahkan pegawai kantor Catatan Sipil untuk melakukan Pencatatan terhadap Perkawinan Beda Agama tersebut kedalam Register Pencatatan

⁵Saarah Faadhilah dan Setyaningsih Setyaningsih, 2022, *Pembatalan Perkawinan Akibat Wali Nikah Tidak Sah*, Reformasi Hukum Trisakti, Vol. 4 No. 2.

⁶Dwi Atmoko dan Ahmad Baihaki, 2022, *Hukum Perkawinan Dan Keluarga*, CV Literasi Nusantara Abadi, Malang, 2022, hlm 7.

Perkawinan. Hal tersebut mempersulit keadaan dikarenakan para pasangan harus melalui penetapan pengadilan supaya perkawinan nya tercatat, perihal tersebut tidak semua penetapan pengadilan meyetujui perkawinan beda agama.⁷

Lalu terdapat pembaruan sistem pada disdukcapil terakhir pada tahun 2020 berubah menjadi SIAK Terpusat, di sistem yang terbaru dimana disdukcapil mematuhi regulasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Dalam Pasal 35 huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan menjelaskan “Pencatatan perkawinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 berlaku pula bagi perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan” Kemudian Penjelasan Pasal 35 huruf a memberikan exit way eksplisit untuk persoalan perkawinan beda agama karena mendefinisikan Yang dimaksud dengan ”Perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan” adalah perkawinan yang dilakukan antar-umat yang berbeda agama. Selanjutnya Pasal 36 mengatur bahwa “Dalam hal perkawinan tidak dapat dibuktikan dengan Akta Perkawinan, pencatatan perkawinan dilakukan setelah adanya penetapan pengadilan”.⁸

Regulasi tersebut juga di perkuat dalam Peraturan Kementerian Dalam Negeri (Permendagri) Nomer 108 Tahun 2019 dijelaskan dalam pasal 50 ayat 3 huruf a “Dalam hal perkawinan yang dilakukan antarumat yang berbeda agama dan perkawinan yang tidak dapat dibuktikan dengan akta perkawinan, pencatatan perkawinan dilaksanakan berdasarkan penetapan pengadilan dengan memenuhi persyaratan: a. salinan penetapan pengadilan b. KTP-el suami dan isteri; c. pasfoto suami dan isteri; dan d. Dokumen Perjalanan bagi suami atau isteri Orang Asing.” Penjelasan tersebut mengharuskan para pasangan supaya tercatat harus melalui penetapan pengadilan.

⁷Henny Wiludjeng, 2020, *Hukum Perkawinan Dalam Agama-Agama*, Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya, Jakarta, 2020, hlm 20.

⁸Rachmadi Usman, 2019, *Hukum Pencatatan Sipil*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019, hlm 188-189.

Pada SIAK terpusat dimana pihak dukcapil memaknai bahwa perkawinan beda agama harus melalui penetapan pengadilan setelah mendapatkan izin perkawinan menurut para pemuka agama. Selanjutnya dari peralihan sistem tersebut menimbulkan Ambiguitas tersendiri dimana perkawinan hanya dapat tercatat jika pasangan memiliki keyakinan yang sama setelah putusan pengadilan yang dikabulkan menimbulkan penafsiran tersendiri terkait kelanjutan perkawinan tersebut. Perihal itulah pihak dukcapil menanyakan pencatatan perkawinan yang harus dilakukan kepada Mahkamah Agung (MA) dikarenakan di dalam sistem adminduk tidak dapat *ter-upload* jika para pasangan tidak seagama. Sehubungan dengan permasalahan pencatatan sipil yang memerlukan penjelasan telah diajukan permohonan fatwa hukum kepada Mahkamah Agung. Berikut terlampir kami sampaikan Surat Panitera Mahkamah Agung Nomor 231/PAN/HK.05/1/2019 tertanggal 30 Januari 2019 perihal Mohon Penjelasan yang berisi penjelasan untuk permasalahan perkawinan beda agama.⁹

Dalam penjelasan Surat Edaran Panitera Mahkamah Agung Nomor 231/PAN/HK.05/1/2019 tertanggal 30 Januari 2019 perihal perkawinan beda agama dimana “Perkawinan beda agama tidak diakui oleh negara dan tidak dapat dicatatkan. Akan tetapi jika perkawinan tersebut dilaksanakan berdasarkan agama salah satu pasangan dan pasangan yang lain menundukkan diri kepada agama pasangannya maka perkawinan tersebut dapat dicatatkan, misalnya jika perkawinan dilaksanakan berdasarkan agama Kristen maka dicatatkan di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, begitu pula jika perkawinan dilaksanakan berdasarkan agama Islam maka perkawinan pasangan tersebut dicatatkan di Kantor Urusan Agama”. dalam frasa penundukan agama itulah menjadi kerancuan tersendiri dikarenakan makna tersebut sangat luas jika di

⁹Amran Suadi dan Mardi Candra, 2016, *Perspektif Hukum Perdata Dan Pidana Islam Serta Ekonomi Syariah*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2016, hlm 61.

artikan hal ini menimbulkan multitafsir tersendiri dalam mengartikan makna tersebut.¹⁰

Perihal hal tersebut terjadi penafsiran yang berbeda dalam mengartikan penundukan agama kepada salah satu pasangan, dalam hal ini ada yang menafsirkan harus dipindah status agamanya akan tetapi di dukcapil menafsirkan tidak harus mengubah identitas agamanya dan ada juga yang berpendapat harus mengubah identitas agamanya, sebagai Contoh bagi pasangan yang berbeda keyakinan dan sudah disetujui oleh pemuka agama maka akan mendapatkan surat keterangan perkawinan lalu surat tersebut diajukan ke pengadilan negeri sebagai dasar bahwa perkawinan tersebut sudah dilaksanakan saat ingin mendaftarkan di dukcapil maka identitas dari salah satu pasangan akan berubah secara sistem SIAK terpusat.¹¹

Perihal kajian itu, menuturkan bahwa surat edaran mahkamah agung dimana menjelaskan Perkawinan Beda Agama (selanjutnya disebut PBA) itu dinyatakan tidak legal dan tidak dapat dijalani akan tetapi bisa dilakukan jika terjadi penundukan agama, hal tersebut menimbulkan multitafsir oleh pihak dukcapil yang mengartikan bahwa penundukan agama itu harus mengubah identitas seperti halnya perkawinan dengan agama islam dan Kristen dimana harus di ubah secara sistem menjadi Kristen hal tersebut sudah dianggap penundukan agama.

Bertolak pada penjelasan tersebut di atas, sehingga pengarang merasa terpicat untuk mengangkat permasalahan yang ada perihal ketidak sinkronisasi para disdukcapil terkait perkawinan beda agama. surat edaran mahkama agung dimana menjelaskan perkawinan beda agama itu dinyatakan tidak legal dan tidak dapat dijalani akan tetapi bisa dilakukan jika terjadi penundukan agama, hal

¹⁰Sri Wahyuni, 2016, *Nikah Beda Agama Kenapa Ke Luar Negeri?*, Alvabet, Tangerang Selatan, 2016, hlm 228.

¹¹Muhammad Syaifuddin, Sri Turatmiyah, dan Annalisa Yahanan, 2013, *Hukum Perceraian*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm 345-346.

tersebut menimbulkan multitafsir oleh pihak dukcapil yang mengartikan bahwa pendudukan agama itu harus mengubah identitas dalam setautus agamanya hal tersebut sudah dianggap penundukan agama.

B. Rumusan Masalah

Mengenai ulasan tersebut di atas, periset mencantumkan rumusan masalah yang hendak di kaji guna menghindarkan penundukan agama yang dipaksakan secara sistem informasi administrasi kependudukan (selanjutnya disingkat SIAK) pusat, bagi pasangan PBA melalui dukcapil. Dalam hal ini ada beberapa rumusan masalah seperti berikut:

1. Bagaimana penafsiran pencatatan Perkawinan Beda Agama pasca berlakunya Surat Edaran Panitera Mahkamah Agung Nomor 231/PAN/HK.05/1/2019.
2. Bagaimana Tinjauan Yuridis terhadap konversi agama yang dilakukan negara karena perkawinan beda agama.

C. Ruang Lingkup Penelitian

Adapun penelitian ini dibatasi dalam ruang lingkup tertentu sebagai upaya agar pembahasan yang diulas dalam penelitian lebih spesifik dan fokus pada tema penelitian yaitu penafsiran makna surat edaran mahkamah agung tentang penundukan agama kepada salah satu pihak sebagai solusi dan tinjauan yuridis kritis terhadap konfersi agama yang di lakukan negara karena perkawinan beda agama.

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan dari riset ini yakni guna menerangkan uraian pasangan yang akan menjalankan perkawinan beda agama terhadap penafsiran Surat Edaran Mahkamah Agung tentang penundukan agama kepada salah satu pihak serta

mengkaji Bagaimana Tinjauan Yuridis terhadap konversi agama yang dilakukan negara karena perkawinan beda agama.

2. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian terdiri atas manfaat teoritis dan manfaat praktis. Manfaat teoritis berisi manfaat hasil penelitian bagi perkembangan ilmu hukum, sedangkan manfaat praktis berisi manfaat hasil penelitian yang digunakan sebagai masukan kepada lembaga-lembaga negara dan penegak hukum yang terkait dengan objek penelitian. Adapun manfaat teoritis dan manfaat praktis yang diperoleh dari penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1) Manfaat Teoritis

Manfaat yang diharapkan yaitu, dapat mengembangkan pengetahuan hukum khususnya berkaitan dengan permasalahan penundukan agama yang dilakukan oleh sistem terhadap perkawinan beda agama

2) Manfaat Praktis

- a. Bagi masyarakat umum, untuk memberikan pemahaman yang mendalam serta bahan pegangan bagi masyarakat tentang status identitas perkawinan beda agama yang dilakukan penundukan kesalah satu pihak dalam sistem SIAK terpusat
- b. Bagi pegiat hukum, baik itu lembaga-lembaga hukum, penegak hukum, dan profesi hukum, dapat menjadi bahan hukum sekunder baru dalam mempelajari status penundukan agama kepada salah satu pihak.
- c. Bagi hakim, dapat menjadi bahan pertimbangan hukum baru dalam memecahkan suatu masalah yang berkaitan dengan perkara status penundukan agama kepada salah satu pihak
- d. Bagi mahasiswa hukum, dapat menjadi sarana pembelajaran untuk memperkaya pengetahuan hukum.

E. Metode Penelitian

Pada metode penelitian akan diuraikan hal-hal mengenai jenis penelitian, pendekatan masalah, sumber data, cara pengumpulan data, dan analisis data, yakni sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan-bahan hukum tersebut disusun secara sistematis, dikaji kemudian ditarik suatu kesimpulan dalam hubungannya dengan masalah yang diteliti.¹² Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, penelitian hukum normatif atau kepastasaan mencakup; Penelitian terhadap asas-asas hukum; Penelitian terhadap sistematik hukum; Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal; Perbandingan hukum; Sejarah hukum.¹³

2. Pendekatan Masalah

Pendekatan Masalah yang digunakan dalam penelitian ini berupa pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) adalah pendekatan masalah yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang diteliti.¹⁴ Sedangkan pendekatan kasus (*case approach*) dilakukan dengan melakukan telaah pada kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi.¹⁵ Kasus-kasus yang ditelaah merupakan kasus yang telah memperoleh putusan pengadilan atau berkekuatan hukum

¹²Soerjono Soekanto, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2008, hlm 52.

¹³Soerjono Soekanto, Mamudji, dan Sri, 2007, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm 14.

¹⁴*Op.Cit.*, Irwansyah, hlm 133.

¹⁵*Ibid.*, hlm 138.

tetap. Pendekatan kasus berbeda dengan studi kasus, di dalam pendekatan kasus beberapa kasus ditelaah untuk referensi bagi suatu isu hukum. Sebaliknya, studi kasus merupakan studi terhadap kasus tertentu dari berbagai aspek hukum.¹⁶

3. Sumber Data

Penelitian hukum ini dilakukan dengan menggunakan data sekunder. Adapun data sekunder yang digunakan terdiri dari bahan hukum yang bersifat primer, sekunder, dan tersier yang dilengkapi dengan data wawancara, Rincian dari sumber-sumber data tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer diperoleh melalui studi kepustakaan atau penelitian studi kepustakaan. Bahan hukum ini ialah yang mempunyai otoritas.¹⁷ Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

- 1) Pasal 40 huruf c dan Pasal 44 Kompilasi Hukum Islam (KHI).
- 2) UU No. 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.
- 3) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan jo. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan yang selanjutnya disebut sebagai Undang-Undang Perkawinan.

¹⁶Peter Mahmud Marzuki, 2013, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2013, hlm 134.

¹⁷Soerjono Soekanto, 2003, *Pengantar Penelitian Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 2003, hal 15.

4) Surat edaran Panitera Mahkamah Agung tentang penundukan agama kepada salah satu pihak.

b) Bahan Hukum Sekunder

Sumber bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.¹⁸ Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari: Hasil-hasil penelitian, Hasil Wawancara, Hasil karya dari kalangan hukum, Buku teks, Jurnal ilmiah

c) Bahan Hukum Tersier

Sumber bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari kamus Bahasa Indonesia dan kamus hukum.

4. Cara Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian hukum normatif dilakukan dengan studi pustaka (*library research*) terhadap bahan- bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder. Data primer akan diperoleh dengan cara mengumpulkan data-data, seperti norma dan asas hukum yang bersumber dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan untuk data sekunder, Penulis akan mengumpulkan dan mempelajari data-data yang bersumber dari jurnal penelitian, buku, majalah, informasi dan internet serta media lain yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini.

5. Analisis Data

¹⁸Ibid.

Analisis data dalam penelitian ini digunakan dengan pendekatan kualitatif, yakni pendekatan dengan lebih menekankan pada pengamatan fenomena dan lebih meneliti ke substansi makna dari fenomena tersebut. Sehingga yang dipentingkan dalam menggunakan analisis kualitatif adalah kualitas data. Analisis data dengan pendekatan kualitatif nantinya akan menghasilkan data yang bersifat deskriptif analitis, yang berarti analisis dilakukan untuk memberikan gambaran atau pemaparan atas masalah yang diangkat dalam penelitian.