



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**Kewenangan Catatan Sipil Mencatatkan Perkawinan Beda  
Agama yang Mendapat Penetapan Pengadilan Negeri Menurut  
Pasal 35 huruf a Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang  
Administrasi Kependudukan**

**SKRIPSI**

**Eka Darmayanti  
0505000791**

**FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
DEPOK  
JULI 2009**



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**Kewenangan Catatan Sipil Mencatatkan Perkawinan Beda  
Agama yang Mendapat Penetapan Pengadilan Negeri Menurut  
Pasal 35 huruf a Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang  
Administrasi Kependudukan**

**SKRIPSI**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar  
Sarjana Hukum**

**Eka Darmayanti  
0505000791**

**FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
KEKHUSUSAN HUKUM TENTANG HUBUNGAN SESAMA  
ANGGOTA MASYARAKAT  
DEPOK  
JULI 2009**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

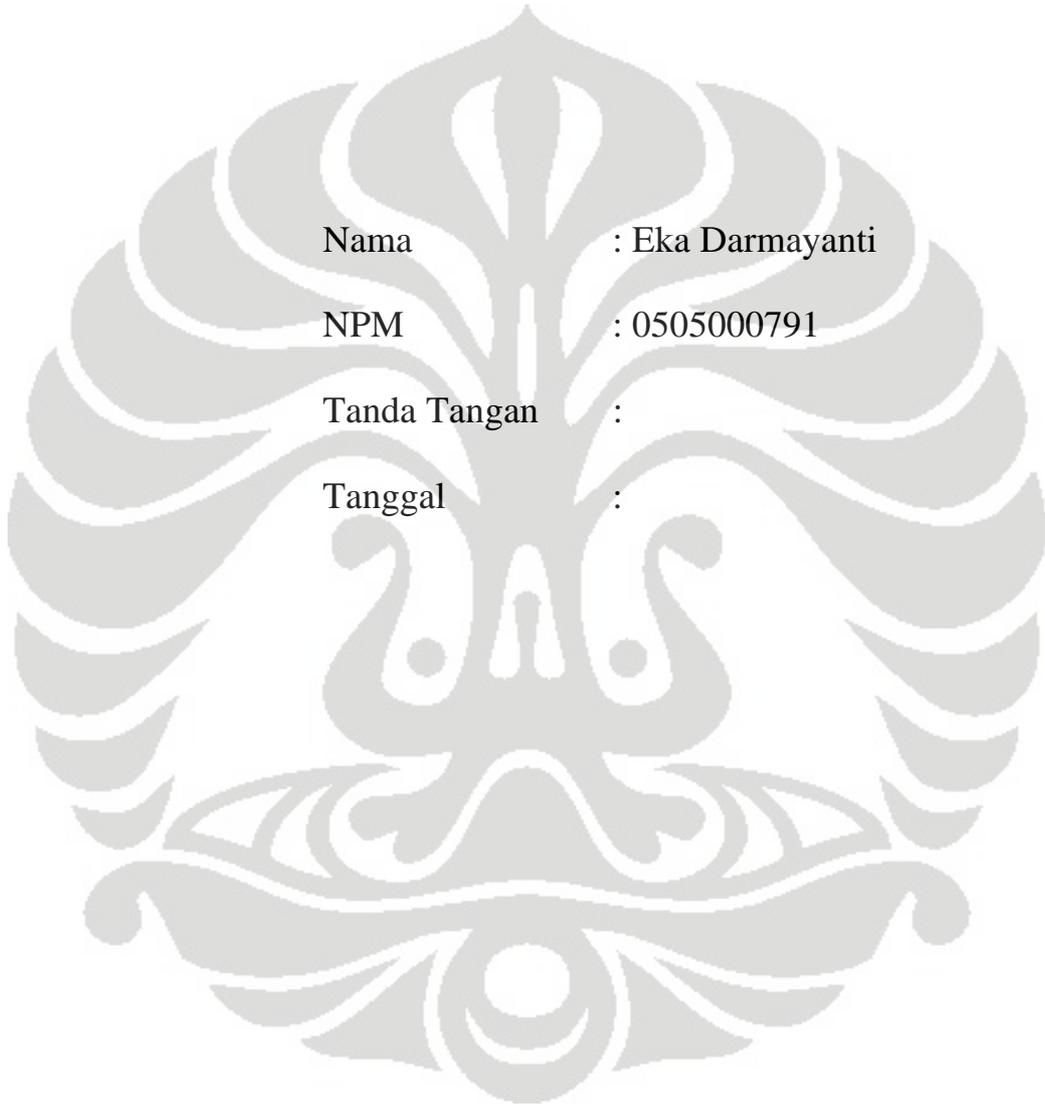
Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Eka Darmayanti

NPM : 0505000791

Tanda Tangan :

Tanggal :



## HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh

Nama : Eka Darmayanti  
NPM : 0505000791  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul Skripsi : Kewenangan Catatan Sipil Mencatatkan Perkawinan  
Beda Agama yang Mendapat Penetapan Pengadilan  
Negeri Menurut Pasal 35 huruf a Undang-undang  
nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi  
Kependudukan

**Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia**

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing 1 : Surini Ahlan Sjarif, S. H., M. H. ( )

Pembimbing 2 : Akhmad Budi Cahyono, S.H., M. H. ( )

Penguji : Suharnoko, S. H., MLI ( )

Penguji : Sri Soesilowati Mahdi, S. H. ( )

Penguji : Abdul Salam, S. H., M. H. ( )

## KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Allah SWT karena atas berkat dan rahmat-Nya, penulisan skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik. Penulisan skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Penulis menyadari penulisan skripsi ini dapat diselesaikan berkat bantuan berbagai pihak. Oleh karena itu, Penulis ingin mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada para pihak yang membantu Penulis menyelesaikan skripsi ini:

1. Orang tua Penulis (Bapak Sudiarto dan Ibu Siti Hana) dan adik-adik Penulis (Seto Darminto dan Dewi Darmawati) atas segala dukungan moril maupun materiil sehingga Penulis dapat menyelesaikan studi di Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
2. Ibu Surini Ahlan Sjarif, S. H., M. H. selaku Pembimbing I dan Bapak Akhmad Budi Cahyono, S. H., M. H. selaku Pembimbing II yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk membimbing Penulis dalam penulisan skripsi ini.
3. Ibu Heri Tjandrasari, S. H., M. H. selaku Pembimbing Akademis selama masa studi Penulis di Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
4. My dearest friends, Angger Hassanah, Edwina dan Edwinda, Eka Putri, Esther Juniar, Farah Primadini, Febrina Fatima, Gita Agnestasia, Ratih Indriastuti, Risty Rachmonicha, Maya Masitha, Tiach Destiana, Afra Risya, Shinta Rachma, Hikmatul Elisyah, Cinthya Angella, Erawati Santoso atas semua dukungan dan semangat yang tidak henti-hentinya diberikan kepada Penulis. *I would have nothing if i didn't have you guys.*  
☺☺☺.
5. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil DKI Jakarta, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bogor, Pengadilan Negeri Kota Bogor atas bantuannya sehingga Penulis mendapat data-data yang diperlukan guna menyelesaikan penulisan skripsi ini.

6. Civitas Akademika Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan teman-teman FHUI angkatan 2005 yang tidak dapat Penulis sebutkan satu persatu. Terima kasih atas ilmu dan bantuan yang diberikan kepada Penulis selama masa perkuliahan.

Akhir kata, Penulis mengucapkan terima kasih banyak dan mohon maaf apabila ada kata-kata yang kurang berkenan. Dalam penulisan skripsi ini tentunya masih terdapat banyak kekurangan baik dari segi teknis maupun materi penulisan. Semoga skripsi ini membawa manfaat baik bagi yang membacanya maupun bagi pengembangan ilmu.

Depok, 1 Juli 2009

Penulis

## HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Eka Darmayanti  
NPM : 0505000791  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Departemen : Hukum tentang Hubungan Sesama Anggota Masyarakat  
Fakultas : Hukum  
Jenis Karya : Skripsi

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Non-eksklusif (Non-exclusive Royalty Free Right)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Kewenangan Catatan Sipil Mencatatkan Perkawinan Beda Agama yang Mendapat Penetapan Pengadilan Negeri Menurut Pasal 35 huruf a Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok  
Pada Tanggal:

Yang menyatakan

(Eka Darmayanti)

## ABSTRAK

Nama : Eka Darmayanti  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul : Kewenangan Catatan Sipil Mencatatkan Perkawinan Beda Agama Yang Mendapat Penetapan Pengadilan Negeri Menurut Pasal 35 huruf a Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

Keanekaragaman masyarakat di Indonesia menyebabkan keberadaan perkawinan beda agama di Indonesia tidak dapat dihindari. Undang-undang nomor 1 tahun 1974 sendiri tidak mengatur mengenai hal ini namun mendasarkan keabsahan perkawinan pada hukum agama sehingga perkawinan beda agama tidak dapat dilangsungkan kecuali hukum agama memberikan pengecualian atau dispensasi. Pada tahun 2006 Undang-undang nomor 23 tahun 2006 pasal 35 huruf a memberikan kewenangan kepada Kantor Catatan Sipil untuk mencatatkan perkawinan beda agama yang mendapat Penetapan Pengadilan Negeri. Skripsi ini akan membahas proses pencatatan perkawinan beda agama di Kantor Catatan Sipil terkait dengan pasal 35 huruf a Undang-undang nomor 23 tahun 2006 dan keabsahan perkawinan tersebut menurut Undang-undang nomor 1 tahun 1974. Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif dimana sumber data diperoleh dari data sekunder dan dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses pencatatan perkawinan beda agama di Kantor Catatan Sipil sama dengan pencatatan perkawinan lainnya kecuali pasangan suami istri harus melampirkan Penetapan Pengadilan Negeri sebagai persyaratan pencatatan. Hakim juga harus tetap memperhatikan ketentuan dalam Undang-undang nomor 1 tahun 1974 dalam menentukan keabsahan perkawinan beda agama karena pasal 35 huruf a Undang-undang nomor 23 tahun 2006 hanya mengatur pencatatan bukan prosesi perkawinan itu sendiri. Perkawinan beda agama yang telah mendapat Penetapan Pengadilan Negeri dan telah dicatatkan di Kantor Catatan Sipil memiliki status hukum yang sah menurut hukum negara Indonesia.

Kata Kunci: Perkawinan Beda Agama, Kantor Catatan Sipil, Pencatatan Perkawinan

## ABSTRACT

Name : Eka Darmayanti  
Study Program : Law  
Title : Civil Registry Office's Authority to Register Inter-religion Marriage which has District Court Decree According to Article 35 letter a Law Number 23 Year 2006 Regarding Civil Administration

The existence of Inter-religion marriage in Indonesia is unavoidable due to the diversity of Indonesian society. Law Number 1 Year 1974 didn't regulate inter-religion marriage but based the legality of a marriage to the religion law so that inter-religion marriage can't be held in Indonesia unless religion law made an exception. In 2006, Law Number 23 Year 2006 gave an authority to Civil Registry Office to register inter-religion marriage which has District Court Decree. This thesis concerning inter-religion marriage registration in Civil Registry Office related to article 35 letter a Law Number 23 Year 2006 and the legality of such marriage according to Law Number 1 Year 1974. This is a juridical normative research, using secondary data and it will be analyzed qualitatively. The result of the research showed that the inter-religion marriage registration process is similar to another common marriage registration except the spouse have to enlist a District Court Decree as one of the requirements to register their marriage. The Judge still has to consider regulations in Law Number 1 Year 1974 to decide legality of an inter-religion marriage because article 35 letter a Law Number 23 Year 2006 only regulate the registration of an inter-religion marriage not the marriage's ceremony itself. An inter-religion marriage which has District Court Decree and registered in Civil Registry Office has a legal status according to Indonesian Law.

Keywords: Inter-religion Marriage, Civil Registry Office, Marriage Registration

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	v
ABSTRAK.....	vi
DAFTAR ISI.....	vii
<b>BAB 1. Pendahuluan.....</b>	<b>1</b>
1. 1. Latar Belakang.....	1
1. 2. Pokok Pemasalahan.....	9
1. 3. Tujuan Penelitian.....	9
1. 3. 1. Tujuan Umum.....	9
1. 3. 2. Tujuan Khusus.....	10
1. 4. Metode Penelitian.....	10
1. 5. Sistematika Penulisan.....	11
<b>BAB 2. Tinjauan Umum Mengenai Perkawinan dan Perkawinan Beda Agama.....</b>	<b>13</b>
2. 1. Hukum Perkawinan di Indonesia.....	13
2. 2. Perkawinan Menurut Kitab Undang-undang Hukum Perdata....	14
2. 2. 1. Konsepsi Perkawinan Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.....	14
2. 2. 2. Syarat-syarat Perkawinan Menurut Kitab Undang-undang Hukum Perdata.....	17
2. 2. 2. 1. Syarat-syarat Materiil Umum.....	17
2. 2. 2. 2. Syarat-syarat Materiil Khusus.....	19
2. 2. 2. 3. Syarat-syarat Formil.....	19
2. 3. Perkawinan Menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974....	21
2. 3. 1. Konsepsi Perkawinan Menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974.....	21
2. 3. 2. Syarat-syarat Perkawinan Menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974.....	25
2. 3. 3. Larangan Perkawinan Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974.....	26
2. 3. 4. Tata Cara Perkawinan Menurut Undang-undang Nomor 1 tahun 1974.....	27
2. 4. Tinjauan Umum Perkawinan Beda Agama di Indonesia.....	30
2. 4. 1. Pengertian Umum Perkawinan Beda Agama.....	30
2. 4. 2. Perkawinan Beda Agama Menurut Regeling op de Gemengde Huwejliken S. 1898 No. 158.....	32
2. 4. 3. Perkawinan Beda Agama Menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974.....	37

<b>BAB 3. Tinjauan terhadap Kewenangan Catatan Sipil di Bidang Perkawinan.....</b>	<b>44</b>
3. 1. Gambaran Umum Lembaga Catatan Sipil di Indonesia.....	44
3. 1. 1. Sejarah Lembaga Catatan Sipil di Indonesia.....	44
3. 1. 2. Pengertian, Tujuan, dan Fungsi Catatan Sipil.....	54
3. 2. Peranan Catatan Sipil di Bidang Hukum Perkawinan Setelah Berlakunya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974.....	56
3. 3. Peranan Kantor Catatan Sipil dalam Perkawinan Beda Agama	61
3. 3. 1. Kasus Perkawinan Beda Agama antara Medellu dan Sumarni .....	63
3. 3. 2. Kasus Perkawinan Beda Agama antara Snoek Cornelis Hendrik dan Siti Nur Aeni.....	66
3. 3. 3. Kasus Perkawinan Beda Agama antara Petrus Nelwan dan Andi Vonny Gani.....	67
3. 3. 4. Pelaporan Perkawinan Beda Agama yang Dilakukan Di Luar Negeri ke Kantor Catatan Sipil.....	71
 <b>BAB 4. Kewenangan Catatan Sipil Mencatat Perkawinan Beda Agama Setelah Berlakunya Pasal 35 huruf a Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.....</b>	<b>74</b>
4. 1. Latar Belakang Perumusan Pasal 35 huruf a Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan..	74
4. 1. 1. Perkawinan sebagai Bagian dari Hak Asasi Manusia..	75
4. 1. 2. Pencatatan Perkawinan sebagai Hak-Hak Sipil Warga Negara.....	78
4. 1. 3. Perlindungan terhadap Status Anak Hasil Perkawinan Beda Agama serta Akibat-akibat Perkawinan Beda Agama.....	79
4. 2. Proses Pencatatan Perkawinan Beda Agama yang Mendapat Penetapan Pengadilan Negeri di Kantor Catatan Sipil.....	81
4. 3. Keabsahan Perkawinan Beda Agama yang Dicatatkan dengan Penetapan pengadilan Negeri sesuai Pasal 35 huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006.....	83
4. 4. Analisa Penetapan Pengadilan Negeri Bogor No. 111/Pdt. P/2007/PN BGR.....	88
4. 4. 1. Kasus Posisi.....	88
4. 4. 2. Pertimbangan Hukum.....	88
4. 4. 3. Analisa Penetapan.....	93
 <b>BAB 5. Penutup.....</b>	<b>97</b>
5. 1. Kesimpulan.....	97
5. 2. Saran.....	99
 DAFTAR PUSTAKA.....	101
LAMPIRAN.....	104

## BAB 1 PENDAHULUAN

### 1. 1. Latar Belakang

Setiap manusia memiliki hak azasi untuk berkeluarga dan melanjutkan keturunan melalui lembaga perkawinan. Setiap manusia juga memiliki kebebasan untuk memilih pasangan hidupnya. Suatu perkawinan idealnya dilandaskan oleh rasa cinta dan kasih sayang antara seorang laki-laki dan perempuan. Dengan dilandaskan rasa cinta dan kasih sayang tersebut diharapkan dapat terbentuk keluarga yang bahagia dan sejahtera di dunia dan akhirat.

Budaya perkawinan dan aturan yang berlaku pada suatu masyarakat atau pada suatu bangsa tidak terlepas dari pengaruh budaya dan lingkungan dimana masyarakat itu berada serta pergaulan masyarakatnya.<sup>1</sup> Ia dipengaruhi oleh pengetahuan, pengalaman, kepercayaan, dan keagamaan yang dianut masyarakat yang bersangkutan.<sup>2</sup> Di Indonesia perbedaan suku bangsa, budaya dan kewarganegaraan antara laki-laki dan perempuan yang akan melangsungkan perkawinan bukanlah masalah. Hukum negara Indonesia tidak melarang perkawinan yang dilakukan antara laki-laki dan perempuan yang berbeda suku bangsa, budaya, dan kewarganegaraan. Bahkan pasal 57 Undang-undang nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan telah mengatur mengenai perkawinan yang dilakukan oleh dua orang yang di Indonesia tunduk pada hukum yang berlainan karena perbedaan kewarganegaraan dan salah satu pihak berkewarganegaraan Indonesia atau yang biasa dikenal dengan perkawinan campuran. Ketentuan ini sejalan dengan kondisi masyarakat Indonesia yang heterogen.

Namun kebebasan memilih pasangan hidup tidaklah berlaku mutlak di Indonesia. Salah satu hal yang menjadi masalah di Indonesia adalah perkawinan yang dilakukan oleh laki-laki dan perempuan yang berbeda agama. Undang-undang nomor 1 tahun 1974 tidak mengatur mengenai perkawinan yang dilakukan

---

<sup>1</sup> H. Hilman Hadikusuma, *Hukum Perkawinan Indonesia* (Jakarta: Penerbit Mandar Maju, 1990), hal. 1.

<sup>2</sup> *Ibid.*

pasangan beda agama. Pasal 2 ayat (1) Undang-undang nomor 1 tahun 1974 mengatakan bahwa perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya.

Dari pasal tersebut dapat ditafsirkan bahwa sepanjang hukum agama masing-masing pihak membolehkan terjadinya perkawinan beda agama, maka perkawinan beda agama tidak akan menjadi masalah. Namun jika hukum agama masing-masing pihak tidak membolehkan adanya perkawinan beda agama, maka hal tersebut akan menjadi masalah karena menurut pasal 2 ayat (1) Undang-undang nomor 1 tahun 1974 keabsahan suatu perkawinan didasarkan pada hukum agama dan kepercayaan masing-masing pihak. Maka sejak berlakunya Undang-undang nomor 1 tahun 1974 sahnya perkawinan menurut hukum agama di Indonesia bersifat menentukan.<sup>3</sup> Dengan demikian tidak ada lagi perkawinan diluar hukum agama masing-masing.

Pada dasarnya semua agama menolak perkawinan beda agama. Semua agama menghendaki perkawinan harus seiman (satu agama). Perkawinan beda agama walaupun diperkenankan oleh agama tertentu sangat terbatas. Hanya sebagai pengecualian yang diberikan dengan persyaratan-persyaratan tertentu.

Agama Islam melarang perkawinan antara seorang muslim dengan orang yang tidak menganut agama Islam (musyrik).<sup>4</sup> Walaupun ada ketentuan yang membolehkan seorang laki-laki muslim menikahi wanita ahli-kitab yaitu wanita Yahudi dan Nasrani.<sup>5</sup> Namun ketentuan ini masih banyak diperdebatkan dan mengundang banyak pendapat yang berbeda dan pada umumnya masyarakat

---

<sup>3</sup> *Ibid*, hal. 29.

<sup>4</sup> Surat Al- Baqarah ayat 221: “*Janganlah kamu (laki-laki muslim ) menikahi wanita – musyrik, kecuali setelah mereka beriman. Sesungguhnya wanita budak yang mu’min lebih baik dari wanita yang musyrik, walaupun dia menarik hatimu...*”

<sup>5</sup> Al-Quran, Surat Al-Maidah ayat 5.: “*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 mengawina) wanita-wanita yang menjaga kehormatan diantara wanita-wanita yang beriman dan wanita-wanita yang menjaga kehormatan diantara orang-orang yang diberi Al-Kitab sebelum kamu, bila kamu telah membayar mas kawin mereka dengan maksud untuk menikahnya, tidak dengan maksud berzina dan tidak (pula) menjadikannya gundik-gundik. Barangsiapa yang kafir sesudah beriman (tidak menerima hukum Islam) maka hapuslah amalannya dan ia di hari akhirat termasuk orang-orang merugi*”.

muslim di Indonesia menganggap perkawinan beda agama dilarang oleh agama Islam.

Agama Kristen Katolik secara tegas menyatakan perkawinan antara seorang katolik dengan penganut agama lain adalah tidak sah (Kanon;1086), namun Gereja memberikan dispensasi dengan persyaratan yang ditentukan hukum Gereja (Kanon;1125).<sup>6</sup> Dispensasi dalam realisasinya diberikan oleh uskup setelah memenuhi persyaratan tertentu dan kedua belah pihak membuat perjanjian tertulis. Pertama yang beragama Katolik berjanji akan tetap setia pada iman Katolik, berusaha memandikan dan mendidik anak-anak mereka secara Katolik; Kedua, mereka yang tidak beragama Katolik berjanji menerima perkawinan secara Katolik, tidak akan menceraikan pihak yang beragama Katolik, tidak menghalangi pihak yang beragama katolik melaksanakan imannya, dan bersedia mendidik anak-anaknya secara Katolik.<sup>7</sup>

Agama Kristen Protestan mengajarkan kepada umatnya mencari pasangan hidup yang seagama. Menyadari adanya kehidupan bersama dengan umat lain, maka gereja tidak melarang penganutnya melangsungkan perkawinan dengan orang-orang yang bukan beragama Kristen. Perkawinan beda agama dapat dilangsungkan di gereja menurut hukum gereja Kristen apabila pihak yang bukan beragama Kristen menyatakan tidak keberatan secara tertulis. Gereja Kristen Indonesia telah mengatur perkawinan beda agama yang bersifat rinci, dengan kesediaan pihak bukan Kristen untuk menikah di Gereja dan anak-anaknya dididik secara Kristen.<sup>8</sup>

Dalam agama Hindu, suatu perkawinan dapat disahkan jika mempelai itu telah menganut agama yang sama, yaitu agama Hindu. Perkawinan dengan penganut agama lain dilarang dalam agama Hindu. Menurut Hukum Hindu suatu perkawinan hanya sah jika dilaksanakan upacara suci oleh Pedende, dan Pedende hanya mau melaksanakan upacara pernikahan kalau kedua calon pengantin

---

<sup>6</sup> M. Karsayuda, *Perkawinan Beda Agama: Menakar Nilai-nilai Keadilan Kompilasi Hukum Islam* (Yogyakarta:Total Media, 2006), hal. 85.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Ichtiyanto, *Perkawinan Campuran dalam Negara Republik Indonesia* (Jakarta: Badan Litbang Agama dan Diklat Keagamaan Departemen Agama RI, 2003), hal. 132-133.

beragama Hindu.<sup>9</sup> Perkawinan orang Hindu yang tidak memenuhi syarat dapat dibatalkan. Jika kedua mempelai berbeda agama, Pedende tidak dapat memberkati, kecuali pihak yang bukan beragama Hindu telah di-*suddhi*-kan (disahkan) sebagai pemeluk agama Hindu dan menandatangani *Sudi Vadhani* (surat pernyataan masuk agama Hindu).<sup>10</sup>

Agama Budha sebagai agama yang menekankan ajarannya pada amalan moral dengan menitikberatkan pada kesempurnaan diri manusia tidak memiliki pengaturan khusus mengenai perkawinan beda agama. Agama Budha tidak membatasi umatnya untuk kawin dengan penganut agama lain menurut hukum yang berlaku. Dalam praktek penganut agama Budha mengikuti ketentuan hukum yang berlaku di daerah setempat.<sup>11</sup>

Lebih lanjut lagi untuk dapat diakui oleh negara suatu perkawinan harus didaftarkan atau dicatatkan. Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>12</sup> Bagi mereka yang beragama Islam perkawinan dicatat di Kantor 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 kepercayaan masing-masing. Pencatatan perkawinan sangat penting dilakukan karena dengan pencatatan ini pasangan suami istri mempunyai bukti sah bahwa hukum negara secara sah mengakui perkawinan dan segala akibat yang timbul dari perkawinan tersebut.

Pada kenyataannya perkawinan beda agama di Indonesia banyak terjadi walaupun belum ada pengaturan yang jelas mengenai hal ini. Hal ini tak lepas dari kondisi masyarakat Indonesia yang heterogen. Perbedaan penafsiran terhadap pasal 2 ayat (1) Undang-undang nomor 1 tahun 1974 semakin menimbulkan

---

<sup>9</sup>Pudja Gde MA, *Pengantar tentang Perkawinan menurut Hukum Hindu* (Jakarta: Mayasari,), hal. 53.

<sup>10</sup> Ichtiyanto, *op. cit.*, hal. 134-135.

<sup>11</sup> *Ibid*, hal. 136.

<sup>12</sup> Indonesia(a), *Undang-undang nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan*, LN No. 1 tahun 1974, TLN No. 3019, Psl 2. ayat(2).

silang pendapat mengenai boleh tidaknya perkawinan beda agama dilakukan di Indonesia.

Pendapat yang pertama menyatakan bahwa pasal 2 ayat (1) Undang-undang nomor 1 tahun 1974 telah menutup kemungkinan dilakukan suatu perkawinan diluar hukum agama masing-masing sehingga seharusnya perkawinan beda agama tidak dapat lagi dilangsungkan. Perkawinan diluar hukum agama adalah tidak sah dan segala akibat yang timbul dari perkawinan tersebut juga tidak sah.

Pendapat kedua menyatakan bahwa pasal 2 ayat (1) Undang-undang nomor 1 tahun 1974 tidak secara eksplisit melarang perkawinan beda agama. Karena tidak adanya aturan yang tegas mengenai perkawinan beda agama maka ketentuan pasal 66 Undang-undang nomor 1 tahun 1974 dapat diterapkan. Pasal tersebut menyatakan<sup>13</sup>

Untuk perkawinan dan segala sesuatu yang berhubungan dengan perkawinan berdasarkan atas undang-undang ini, maka dengan berlakunya undang-undang ini ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek), Ordonansi Perkawinan Indonesia Kristen (Huwelijks Ordonnantie Christen Indonesier S. 1933 No. 74), Peraturan Perkawinan Campuran (Regeling op de Gemengde Huwejlken S.1898 No. 158), dan peraturan-peraturan lain yang mengatur tentang perkawinan sejauh telah diatur dalam undang-undang ini, dinyatakan tidak berlaku.

Karena Undang-undang nomor 1 tahun 1974 belum mengatur mengenai perkawinan beda agama maka Regeling op de Gemengde Huwejlken S. 1898 No. 158 (GHR) yang mengatur mengenai perkawinan campuran khususnya pasal 7 GHR dianggap tetap berlaku. Pasal 7 GHR menyatakan bahwa perbedaan agama, suku bangsa, dan keturunan bukan menjadi penghalang untuk terjadinya suatu perkawinan. Maka berdasarkan pasal 7 GHR perkawinan beda agama dapat dilangsungkan di Indonesia. Pendapat ini dapat dilihat dari yurisprudensi kasus penetapan perkawinan beda agama antara Cornelis Hendrik Snoek dan Siti Nur Aeni (Penetapan Pengadilan Negeri Jakarta Timur No. 151/Pdt/P/1988/PN JKT. Timur). Dalam penetapannya majelis hakim Pengadilan Negeri Jakarta Timur memerintahkan Kantor Catatan Sipil DKI Jakarta menikahkan keduanya dengan

---

<sup>13</sup> Indonesia (a), *op. cit.*, ps. 66.

memakai dasar hukum pasal 66 Undang-undang nomor 1 tahun 1974 jo. Pasal 7 GHR.

Kasus lain yang banyak dijadikan acuan bagi pihak-pihak yang ingin melangsungkan perkawinan beda agama namun permohonannya ditolak oleh KUA maupun Kantor Catatan Sipil adalah kasus penetapan perkawinan beda agama antara Andi Vonny Gany dan Petrus Nelwan.<sup>14</sup> Dalam kasus ini Hakim Mahkamah Agung tidak menggunakan dasar hukum pasal 66 Undang-undang nomor 1 tahun 1974 jo. Pasal 7 GHR. Hal ini dikarenakan terdapat perbedaan prinsip dan filosofis yang amat lebar antara Undang-undang nomor 1 tahun 1974 dan GHR. Undang-undang nomor 1 tahun 1974 memandang perkawinan memiliki hubungan erat dengan agama sedangkan GHR hanya memandang perkawinan dari segi hubungan keperdataan saja.

Penetapan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat menyatakan bahwa penolakan KUA maupun Kantor Catatan Sipil untuk melangsungkan perkawinan keduanya adalah tepat dan beralasan. Hal ini dikarenakan Undang-undang nomor 1 tahun 1974 tidak mengatur perkawinan beda agama. Selain itu baik agama Islam maupun agama Kristen Protestan tidak membenarkan terjadinya perkawinan beda agama. Pasal 2 ayat (1) Undang-undang nomor 1 tahun 1974 jo. pasal 8 Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1975 pada pokoknya menyatakan perkawinan adalah sah jika dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya. Tidak ada lagi perkawinan diluar hukum agama masing-masing.

Karena tidak puas dengan Penetapan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, Petrus Nelwan dan Andi Vonny Gany mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung. Mahkamah Agung membatalkan Penetapan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat sejauh mengenai penolakan melangsungkan perkawinan oleh Kantor Catatan Sipil DKI Jakarta. Mahkamah Agung juga memerintahkan Pegawai Pencatat pada Kantor Catatan Sipil DKI Jakarta melangsungkan perkawinan antara Andi Vonny Gany dan Petrus Nelwan. Andi Vonny Gany dinilai tidak lagi menghiraukan status agama Islam yang dianutnya karena telah mengajukan permohonan menikah di Kantor Catatan Sipil DKI Jakarta. Maka pasal 2 ayat (1) Undang-undang nomor 1 tahun 1974 tidak lagi menjadi halangan untuk melangsungkan

---

<sup>14</sup> Penetapan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 382/Pdt/1986/PN. JKT. Pusat, tanggal 11 April 1986, jo. Putusan Mahkamah Agung RI No. 400/K/Pdt/1986, tanggal 20 Januari 1989.

perkawinan dan kantor Catatan Sipil wajib menerima permohonan pemohon karena calon suami-istri tidak beragama Islam.

Perkawinan Andi Vonny Gany seharusnya merupakan perkawinan beda agama terakhir yang dilangsungkan oleh Kantor Catatan Sipil. Sejak tanggal 1 Januari 1989 Kantor Catatan Sipil tidak lagi berfungsi sebagai instansi yang mengawinkan (khususnya Kantor Catatan Sipil DKI Jakarta). Hal ini termuat dalam dalam instruksi No. 3614/075.52 Kantor Catatan Sipil DKI Jakarta tanggal 30 Desember 1988 yang dalam angka 1 (satu) menyatakan pencatatan perkawinan baik di Kantor Catatan Sipil DKI Jakarta maupun Kantor Pembantu Catatan Sipil di lima wilayah kota, terhitung tanggal 1 Januari 1989 hanya melaksanakan pencatatan perkawinan yang telah sah menurut agama.

Ketentuan tersebut sejalan dengan Keputusan Presiden nomor 12 tahun 1983 tentang penataan, pembinaan, penyelenggaraan catatan sipil yang pada pasal 1 ayat (2) huruf a menyatakan kewenangan dan tanggung jawab di bidang catatan sipil adalah menyelenggarakan pencatatan dan penerbitan akta kelahiran, akta kematian, serta akta perkawinan dan perceraian bagi mereka yang bukan beragama Islam. Kemudian hal itu diperkuat lagi dengan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Daerah Khusus Ibukota Jakarta nomor 15 tahun 1999 tentang prosedur pelayanan masyarakat pada Kantor Catatan Sipil propinsi DKI Jakarta pasal 5 ayat (1) yang menyatakan setiap perkawinan WNI atau WNA yang telah sah dilaksanakan oleh pemuka agama selain agama Islam dicatatkan pada Kantor Catatan Sipil selambat-lambatnya 30 hari sejak peristiwa perkawinan.

Dengan adanya peraturan-peraturan tersebut maka kantor Catatan Sipil tidak lagi berwenang mengawinkan pasangan beda agama walaupun ada perintah dari pengadilan untuk melaksanakannya. Fungsi dari kantor Catatan Sipil hanya mencatat perkawinan pasangan non-muslim yang telah diselenggarakan sesuai dengan hukum agama masing-masing. Artinya dalam melakukan pencatatan perkawinan pasangan non-muslim, Kantor Catatan Sipil juga harus memastikan bahwa perkawinan tersebut telah sah menurut agama.

Pada tanggal 29 Desember tahun 2006 terbit Undang-undang nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Salah satu pasal yang menarik untuk

dicermati dalam undang-undang ini adalah pasal 35 huruf a. Pasal tersebut menyatakan<sup>15</sup>

Pencatatan perkawinan sebagaimana dimaksud dalam pasal 34 berlaku pula bagi:

- a. Perkawinan yang ditetapkan oleh pengadilan;

Penjelasan pasal 35 huruf a:

Yang dimaksud dengan "perkawinan yang ditetapkan oleh pengadilan" adalah perkawinan yang dilakukan antar umat yang berbeda agama.

Sedangkan pasal 34 ayat (1) dan (2) menyatakan<sup>16</sup>

- (1) Perkawinan yang sah berdasarkan ketentuan perundang-undangan wajib dilaporkan oleh penduduk kepada instansi pelaksana di tempat terjadinya perkawinan paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak tanggal perkawinan.
- (2) Berdasarkan laporan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1), Pejabat Pencatatan Sipil mencatat pada Register Akta Perkawinan dan menerbitkan Kutipan Akta Perkawinan.

Penjelasan pasal 34 ayat (1) dan (2):

- (1) Yang dimaksud dengan "perkawinan" adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami istri berdasarkan ketentuan perundang-undangan.
- (2) Penerbitan Akta Perkawinan bagi penduduk yang beragama Islam dilakukan oleh Departemen Agama.

Berdasarkan pasal 35 huruf a Undang-undang nomor 23 tahun 2006 Kantor Catatan Sipil kini memiliki kewenangan untuk mencatat perkawinan beda agama yang telah mendapatkan penetapan dari pengadilan. Sekarang pasangan yang hendak melangsungkan perkawinan beda agama dapat mencatatkan perkawinannya di Kantor Catatan Sipil dengan terlebih dahulu mengajukan permohonan penetapan ke Pengadilan Negeri.

Jika dilihat pasal 35 huruf a Undang-undang nomor 23 tahun 2006 ini memiliki pertentangan dengan pasal 2 ayat (1) Undang-undang nomor 1 tahun 1974 dimana perkawinan sah jika dilangsungkan menurut hukum agama. Penjelasan pasal 34 Undang-undang nomor 23 tahun 2006 sendiri menyatakan bahwa yang dimaksud perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria

<sup>15</sup> Indonesia (b), *Undang-undang nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan*, LN No. 124 tahun 2006, TLN No. 4674, Psl. 35 huruf a.

<sup>16</sup> *Ibid*, Psl. 34 ayat (1) dan (2).

dan seorang wanita sebagai suami istri berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ini berarti ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang nomor 1 tahun 1974 tetap berlaku.

Pasal 35 huruf a Undang-undang nomor 23 tahun 2006 memberi celah bagi pasangan yang melangsungkan perkawinan beda agama agar perkawinan mereka diakui dan dilegalkan oleh negara. Dengan demikian timbul pertanyaan apakah dengan dicatatkannya perkawinan beda agama di Kantor Catatan Sipil, hukum negara telah mengakui adanya perkawinan beda agama dan segala akibat perkawinan beda agama tersebut dan apakah keberadaan pasal 35 huruf a Undang-undang nomor 23 tahun 2006 merupakan pengecualian dari berlakunya pasal 2 ayat (1) Undang-undang nomor 1 tahun 1974 dan berarti perkawinan beda agama telah mendapat pengaturan tersendiri. Hal-hal tersebut membuat penulis tertarik untuk mengangkat topik ini di dalam penulisan skripsi.

## 1. 2. Pokok Permasalahan

Pokok-pokok masalah yang menjadi dasar bagi penulis untuk membahas topik di dalam penulisan skripsi ini adalah:

1. Bagaimana proses pencatatan perkawinan beda agama di Kantor Catatan Sipil yang telah mendapat Penetapan Pengadilan Negeri setelah berlakunya pasal 35 huruf a Undang-undang nomor 23 tahun 2006 ?
2. Bagaimana keabsahan perkawinan beda agama yang telah mendapat Penetapan Pengadilan Negeri dan dicatatkan di Kantor Catatan Sipil menurut ketentuan Undang-undang nomor 1 tahun 1974 ?

## 1. 3. Tujuan Penelitian

### 1. 3. 1. Tujuan Umum

Penelitian ini mengkaji bagaimana peraturan perundang-undangan di Indonesia mengatur perkawinan beda agama khususnya pencatatan perkawinan beda agama di Indonesia. Undang-undang yang akan dikaji antara lain adalah Undang-undang nomor 23 tahun 2006 tentang administrasi kependudukan dimana didalamnya terdapat ketentuan baru mengenai pencatatan perkawinan beda

agama. Dengan demikian dapat diketahui perubahan apa saja yang terjadi mengenai pencatatan perkawinan beda agama di Indonesia.

### 1. 3. 2. Tujuan Khusus

1. Menjelaskan proses pencatatan perkawinan beda agama yang telah mendapat Penetapan Pengadilan Negeri di Kantor Catatan Sipil setelah berlakunya pasal 35 huruf a Undang-undang nomor 23 tahun 2006.
2. Menjelaskan keabsahan perkawinan beda agama yang telah mendapat Penetapan Pengadilan Negeri dan dicatatkan di Kantor Catatan Sipil menurut ketentuan Undang-undang nomor 1 tahun 1974..

### 1. 4. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif dan termasuk penelitian kepustakaan. Data dan informasi diperoleh melalui dokumen-dokumen hukum. Selain data dan informasi yang diperoleh dari dokumen-dokumen hukum, penulis juga akan melakukan wawancara dengan narasumber yang menguasai permasalahan dalam penelitian ini.

Penelitian ini bersifat penelitian deskriptif yaitu penelitian yang memberikan gambaran umum tentang suatu gejala. Dari segi tujuan, penelitian ini termasuk penelitian *fact finding* yang bertujuan mencari fakta-fakta yang terjadi dalam masyarakat. Sedangkan dari sudut ilmu yang dipergunakan penelitian ini merupakan penelitian mono disipliner yaitu penelitian yang menggunakan satu disiplin ilmu, dalam hal ini adalah disiplin ilmu hukum.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yaitu data yang diperoleh dari kepustakaan. Alat pengumpulan data yang digunakan pada penelitian ini adalah studi dokumen dan melakukan wawancara dengan narasumber atau informan yaitu orang yang memberikan informasi karena jabatannya atau keahliannya.

Bahan-bahan hukum yang digunakan di dalam penelitian ini adalah:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang dijadikan sebagai sumber utama dan isinya mempunyai kekuatan mengikat kepada masyarakat. Dalam

penelitian ini yang dapat dikategorikan sebagai bahan hukum primer adalah berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kewenangan catatan sipil di bidang pencatatan perkawinan beda agama.

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang isinya memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Dalam penelitian ini yang dapat dikategorikan sebagai bahan hukum sekunder adalah buku-buku, artikel surat kabar, artikel majalah, artikel yang bersumber dari internet, laporan penelitian, skripsi, tesis, atau disertasi
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan penunjang yang isinya menjelaskan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam penelitian ini yang dapat dikategorikan sebagai bahan hukum tersier adalah kamus, ensiklopedia, indeks, dll.

Data-data dalam penelitian ini akan diolah dan dianalisa secara kualitatif. Metode kualitatif ini berarti suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif-analisis yang memberikan gambaran yang jelas mengenai kewenangan catatan sipil di bidang pencatatan perkawinan beda agama setelah berlakunya Undang-undang nomor 23 tahun 2006 tentang administrasi kependudukan.

#### 1. 5. Sistematika Penulisan

Agar memenuhi syarat sebagai karya tulis ilmiah maka diperlukan suatu sistematika agar pembahasan menjadi terarah sehingga apa yang menjadi tujuan pembahasan dapat dijabarkan dengan jelas. Adapun sistematika penulisan yang penulis susun adalah sebagai berikut:

##### Bab 1 : Pendahuluan

Bab ini memuat tentang latar belakang yang berisi tentang situasi dan kondisi pada saat penelitian dilakukan, alasan mengapa penelitian dilakukan, dan hal-hal yang telah diketahui dan belum diketahui penulis berkaitan dengan judul penulisan ini. Bab I juga memuat pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan ini, tujuan penelitian, metode penelitian serta sistematika penulisan.

##### Bab 2 : Tinjauan Umum Mengenai Perkawinan dan Perkawinan Beda Agama

Pada bab ini akan dibahas pengertian perkawinan, syarat-syarat melakukan perkawinan juga larangan-larangan dalam perkawinan. Bab ini juga akan

membahas tinjauan umum perkawinan beda agama yang meliputi pengertian perkawinan beda agama, perkawinan agama menurut Regeling op de Gemengde Huwejliken S. 1898 No. 158., dan perkawinan beda agama menurut Undang-undang nomor 1 tahun 1974.

### Bab 3 : Tinjauan terhadap Kewenangan Catatan Sipil di Bidang Perkawinan

Bab ini akan membahas sejarah Lembaga Catatan Sipil, fungsi dan tujuan Lembaga Catatan Sipil, peranan Catatan Sipil dalam bidang hukum perkawinan, serta peranan catatan sipil pada perkawinan beda agama.

### Bab 4 : Kewenangan Catatan Sipil Mencatat Perkawinan Beda Agama Setelah Berlakunya Pasal 35 huruf a Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

Bab ini akan membahas latar belakang perumusan pasal 35 huruf a Undang-undang nomor 23 tahun 2006, proses pencatatan perkawinan beda agama yang telah mendapat Penetapan Pengadilan Negeri di Kantor Catatan Sipil, dan keabsahan perkawinan beda agama yang dicatatkan dengan Penetapan Pengadilan Negeri sesuai dengan pasal 35 huruf a Undang-undang nomor 23 tahun 2006. Pada bab ini penulis juga akan mencoba menganalisa suatu kasus penetapan perkawinan beda agama.

### Bab 5 : Penutup

Pada bab ini, penulis akan memberikan kesimpulan dari hasil pembahasan dalam karya tulis ini dan saran-saran yang diharapkan dapat berguna bagi perkembangan masalah pencatatan perkawinan beda agama oleh Kantor Catatan Sipil di masa yang akan datang.

## BAB 2

### Tinjauan Umum Mengenai Perkawinan dan Perkawinan Beda Agama

#### 2. 1. Hukum Perkawinan di Indonesia

Hukum perdata di Indonesia bersifat pluralistik. Ini berarti didalam suatu sistem hukum terdapat keanekaragaman hukum yang berlaku. Hal ini dikarenakan adanya penggolongan penduduk pada zaman penjajahan Belanda melalui pasal 163 IS jo. pasal 131 IS. Sebagai bagian dari hukum perdata, hukum perkawinan juga bersifat pluralistik dan didasarkan pada pembagian golongan penduduk. Hukum-hukum perkawinan yang berlaku pada masa itu adalah:

- a. Kitab Undang-undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek) yang berlaku bagi golongan Eropa.
- b. Kitab Undang-undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek) dengan beberapa pengecualian dan ditambah dengan peraturan tentang adopsi dan catatan sipil yang ditetapkan dalam Staatsblad 1917 Nomor 129 yang berlaku bagi golongan Timur Asing Tionghoa.
- c. Hukum adat masing-masing bagi golongan Timur Asing non-Tionghoa.
- d. Hukum Islam dan hukum adat bagi golongan Bumiputera yang beragama Islam.
- e. Huwelijks Ordonantie Christen Indonesiers (HOCI) Staatsblad 1933 Nomor 1974 bagi golongan Bumiputera yang beragama Kristen.
- f. Regeling op de Gemengde Huwejliken (GHR) Staatsblad 1898 Nomor 158 bagi mereka yang melakukan perkawinan campuran.

Setelah merdeka keenam peraturan tersebut dirasa tidak sesuai lagi dengan cita-cita bangsa Indonesia. Setelah merdeka Indonesia tidak lagi menggolongkan penduduknya. Setiap warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum. Maka dari itu Indonesia melakukan unifikasi hukum perkawinan melalui Undang-Undang nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan. Dengan adanya unifikasi diharapkan kepastian hukum akan terjamin.

Adanya Undang-undang nomor 1 tahun 1974 tidak berarti bahwa peraturan yang lama dihapuskan begitu saja. Undang-undang nomor 1 tahun 1974 beserta

Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1975 sebagai unifikasi hukum perkawinan di Indonesia hanya mengantar ke pintu gerbang sedangkan substansinya masih bersifat pluralistik. Hal ini dapat dilihat dari keabsahan perkawinan yang didasarkan pada hukum agama dan kepercayaan masing-masing. Selain itu pasal 66 Undang-undang nomor 1 tahun 1974 menyatakan untuk perkawinan dan segala sesuatu yang berhubungan dengan perkawinan, maka dengan berlakunya undang-undang ini ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek), Ordonansi Perkawinan Indonesia Kristen (Huwelijks Ordonnantie Christen Indonesier S. 1933 No. 74), Peraturan Perkawinan Campuran (Regeling op de Gemengde Huwejlken S.1898 No. 158), dan peraturan-peraturan lain yang mengatur tentang perkawinan sejauh telah diatur dalam undang-undang ini, dinyatakan tidak berlaku. Artinya apabila suatu hal mengenai perkawinan yang belum diatur oleh Undang-undang nomor 1 tahun 1974 maka peraturan-peraturan sebelum berlakunya Undang-undang nomor 1 tahun 1974 dapat diterapkan. Hal ini untuk mencegah adanya kekosongan hukum. Tetapi penerapan peraturan-peraturan lama tersebut harus sesuai juga dengan landasan falsafah Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945. Undang-Undang nomor 1 tahun 1974 sebagai undang-undang perkawinan nasional berusaha menampung prinsip-prinsip dan memberikan landasan hukum perkawinan yang selama ini menjadi pegangan dan telah berlaku bagi berbagai golongan masyarakat sekaligus telah meletakkan asas-asas hukum perkawinan nasional.<sup>17</sup>

## 2. 2. Perkawinan Menurut Kitab Undang-undang Hukum Perdata

### 2. 2. 1. Konsepsi Perkawinan Menurut Kitab Undang-undang Hukum Perdata

Perkawinan termasuk ke dalam hukum keluarga yang pengaturannya terdapat pada buku I Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPerdata). Hukum keluarga sendiri diartikan sebagai keseluruhan ketentuan-ketentuan yang mengatur mengenai hubungan hukum yang bersangkutan dengan keluarga sedarah dan keluarga karena perkawinan.<sup>18</sup> Meskipun hukum keluarga lebih luas

---

<sup>17</sup> Asmin, *Status Perkawinan Antar Agama* (Jakarta: PT. Dian Rakyat, 1985), hal. 16.

<sup>18</sup> Akhmad Budi Cahyono dan Surini Ahlan Sjarif, *Mengenal Hukum Perdata* (Jakarta: CV. Gitama Jaya, 2008), hal. 39.

pengertiannya dari hukum perkawinan tetapi tidak dapat dipungkiri sebagian besar pengaturan tentang hukum keluarga berasal dari hukum perkawinan.<sup>19</sup>

Di dalam KUHPerdata tidak ada pasal yang memberikan definisi mengenai apa yang dimaksud dengan perkawinan. Prof. Subekti, S.H. mengartikan perkawinan sebagai pertalian yang sah antara seorang laki-laki dan seorang perempuan untuk waktu yang lama.<sup>20</sup> Menurut doktrin perkawinan adalah suatu persekutuan atau perserikatan antara seorang pria dan seorang wanita yang diakui sah oleh peraturan-peraturan negara yang bertujuan untuk menyelenggarakan kesatuan hidup yang abadi.<sup>21</sup> Dari definisi perkawinan menurut doktrin dapat disimpulkan bahwa suatu perkawinan telah sah dalam arti membawa akibat hukum apabila perkawinan tersebut dilangsungkan menurut ketentuan undang-undang.

KUHPerdata memandang perkawinan dari segi hubungan keperdataan saja. Hal ini ditegaskan oleh pasal 26 KUHPer. Undang-undang tidak memperhatikan motif perkawinan, unsur agama, unsur sosial, maupun keadaan biologis suami istri.<sup>22</sup> Sepanjang telah sesuai dengan ketentuan undang-undang maka perkawinan dianggap sah. Konsepsi perkawinan yang diatur dalam KUHPerdata adalah:<sup>23</sup>

- a. KUHPerdata hanya mengenal perkawinan yang dilangsungkan menurut undang-undang saja yaitu di hadapan Pejabat Catatan Sipil jadi tidak mempersoalkan peranan upacara agama atau upacara gereja.
- b. Pejabat gereja atau pemuka agama baru boleh melangsungkan perkawinan apabila perkawinan telah dilangsungkan menurut undang-undang/di Catatan Sipil sesuai dengan pasal 81 KUHPerdata. Perkawinan yang dilakukan menurut hukum agama harus didahului oleh perkawinan sipil terlebih dahulu.

---

<sup>19</sup>*Ibid*, hal. 40.

<sup>20</sup> Subekti, *Pokok-pokok Hukum Perdata*, Cet. 31. (Jakarta: Intermasa, 2003), hal. 23.

<sup>21</sup> Wienarsih Imam Subekti dan Sri Soesilawati Mahdi, *Hukum Perorangan dan Kekeluargaan Perdata Barat* (Jakarta: CV Gitama Jaya, 2005), hal. 28.

<sup>22</sup> Akhmad Budi Cahyono dan Surini Ahlan Sjarif, *loc. cit.*

<sup>23</sup> Wienarsih Imam Subekti dan Sri Soesilawati Mahdi, *op. cit.*, hal. 29.

Dari pasal 26 KUHPerdara tersebut dapat disimpulkan bahwa perkawinan menurut KUHPerdara memiliki segi negatif dan positif. Segi negatif dari perkawinan menurut KUHPerdara adalah<sup>24</sup>

- a. Undang-undang tidak mencampuri upacara-upacara menurut peraturan gereja atau peraturan keagamaan. Perkawinan disini merupakan perkawinan perdata yang dilangsungkan dihadapan pegawai catatan sipil.<sup>25</sup>
- b. Undang-undang tidak memperhatikan larangan untuk kawin seperti ditentukan dalam peraturan agama. Sebaliknya menurut peraturan undang-undang suatu perkawinan dapat diputuskan berdasarkan alasan-alasan yang telah ditentukan meskipun hukum agama melarang pemutusan perkawinan. Contohnya dalam agama Katolik tidak diperbolehkan suatu perceraian sedangkan undang-undang memungkinkan hal tersebut asalkan didasarkan suatu alasan yang ditentukan dalam undang-undang.
- c. Undang-undang tidak memperhatikan faktor biologis misalna kemandulan. Faktor biologis bukan merupakan halangan untuk melangsungkan suatu perkawinan karena pada dasarnya orang yang telah lanjut usia tetap dapat melangsungkan perkawinan meskipun ia mengetahui bahwa ia tidak akan mendapat keturunan lagi.
- d. Undang-undang tidak lagi memperdulikan motif-motif yang mendorong para pihak melangsungkan perkawinan. Pada asasnya hukum perdata hanya menyinggung segi formil dari lembaga perkawinan.

Selain segi negatif, perkawinan menurut KUHPerdara juga memiliki segi positif antara lain<sup>26</sup>

- a. Perkawinan harus berdasarkan azas monogami. Seorang pria hanya dapat kawin bersamaan waktunya dengan seorang wanita dan begitu pula sebaliknya. Hal ini tercantum di dalam pasal 27 KUHPerdara. KUHPerdara menganut azas monogami mutlak sehingga bigami dan poligami merupakan pelanggaran terhadap pasal 27 KUHPerdara.

---

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Pasal 81 KUHPerdara: Tiada suatu upacara keagamaan boleh dilakukan sebelum kedua pihak kepada pejabat agama mereka membuktikan bahwa perkawinan dihadapan catatan sipil telah berlangsung.

<sup>26</sup> Wienarsih Imam Subekti dan Sri Soesilowati Mahdi, *op. cit.*, hal 33.

- b. Perkawinan pada hakikatnya berlangsung abadi artinya hanya diperbolehkan cerai mati. Hal ini dapat dilihat dari pengertian lembaga perkawinan itu sendiri dimana dikatakan bahwa perkawinan pada hakekatnya dimaksudkan untuk menyelenggarakan kesatuan hidup yang abadi. Hubungan perkawinan hanya putus apabila salah satu suami atau istri mati
- c. Pemutusan perkawinan selain karena kematian misalnya perceraian dibatasi alasannya oleh undang-undang secara limitatif. Hal ini untuk mencegah mudahnya terjadi perceraian. Pasal 208 KUHPerdara juga melarang perceraian atas persetujuan kedua belah pihak. Perceraian hanya boleh dilakukan berdasarkan alasan-alasan tertentu yang telah ditetapkan undang-undang. Diluar alasan-alasan tersebut perceraian tidak dimungkinkan. Alasan-alasan untuk bercerai diatur di dalam pasal 209 KUHPerdara.

#### 2. 2. 2. Syarat-syarat Perkawinan Menurut Kitab Undang-undang Hukum Perdata

Menurut KUHPerdara suatu perkawinan dianggap sah apabila telah memenuhi syarat-syarat tertentu yang ditentukan oleh undang-undang. Di dalam KUHPerdara syarat sahnya suatu perkawinan diatur pada pasal 27 KUHPerdara sampai dengan pasal 49 KUHPerdara. Syarat-syarat melangsungkan perkawinan dibedakan menjadi syarat materiil dan syarat formil. Syarat materiil yaitu syarat-syarat mengenai diri pribadi pihak-pihak yang akan melangsungkan perkawinan. Sedangkan syarat formil adalah syarat-syarat yang menyangkut acara-acara atau formalitas-formalitas yang mendahului suatu perkawinan dan pada saat perkawinan berlangsung.

Syarat materiil dibagi lagi menjadi syarat materiil umum (mutlak) dan syarat materiil khusus (relatif). Syarat materiil umum yaitu syarat yang berlaku untuk semua perkawinan. Apabila syarat ini tidak dipenuhi maka akan menjadi halangan bagi berlangsungnya suatu perkawinan. Syarat materiil khusus yaitu syarat yang berlaku untuk perkawinan tertentu saja artinya hanya dalam keadaan tertentu para pihak yang bersangkutan tidak dapat melakukan perkawinan.

### 2. 2. 2. 1. Syarat-syarat Materiil Umum

Syarat-syarat materiil umum antara lain adalah<sup>27</sup>

- a. Kata sepakat sebagaimana diatur dalam pasal 28 KUHPerduta. Kata sepakat merupakan unsur terpenting dalam suatu perkawinan. Tanpa adanya kata sepakat maka akan menimbulkan suatu cacat pada perkawinan yang akan dilangsungkan. Dengan menyatakan kata sepakat calon suami dan calon isteri telah menyadari akibat dari perkawinan. Kata sepakat harus dikemukakan secara bebas tanpa ada paksaan atau tekanan dari siapapun. Hal yang dapat menyebabkan suatu kata sepakat tidak sempurna misalnya adanya paksaan, kekhilafan maupun penipuan.
- b. Batas usia yang diatur dalam pasal 29 KUHPerduta. Batas umur bagi seorang laki-laki untuk melangsungkan perkawinan adalah 18 tahun dan batas umur bagi seorang perempuan melangsungkan perkawinan adalah 15 tahun. Kecuali apabila mendapatkan dispensasi dari pemerintah berdasarkan alasan-alasan yang sangat penting dan mendesak. Misalnya apabila pihak perempuan telah hamil terlebih dahulu sedangkan usianya belum 15 tahun. Dispensasi ini diberikan dengan tujuan untuk menghindarkan staus anak yang akan dilahirkan menjadi anak luar kawin.
- c. Masing-masing pihak yang akan melangsungkan perkawinan belum kawin. Hal ini diatur dalam pasal 27 KUHPerduta dimana didalamnya dinyatakan bahwa dalam jangka waktu yang sama seorang laki-laki hanya boleh mempunyai seorang wanita sebagai istri dan seorang wanita hanya boleh mempunyai seorang laki-laki sebagai suami. Disini tampak bahwa KUHPerduta menganut asas monogami mutlak. Apabila hal tersebut dilanggar maka hukum pidana memberikan sanksi yang diatur dalam pasal 279 dan pasal 436 Kitab Undang-undang Hukum Pidana.
- d. Tenggat waktu sebagaimana diatur dalam pasal 34 KUHPerduta. Seorang perempuan yang telah bercerai dari suaminya harus menunggu selama 300 hari apabila ia akan melangsungkan perkawinan kembali. Ratio dari pengaturan ini adalah untuk menghindarkan terjadinya percampuran benih atau *confusio sanguinis* (keragu-raguan keturunan)

---

<sup>27</sup> Ibid, hal. 37.

#### 2. 2. 2. 2. Syarat –syarat Materiil Khusus

Sedangkan syarat-syarat materiil khusus berupa larangan dan izin antara lain<sup>28</sup>

- a. Larangan kawin antara mereka yang mempunyai hubungan kekeluargaan yang amat dekat yaitu pertalian keluarga menurut garis ke atas dan ke bawah baik karena kelahiran secara sah maupun tidak atau karena perkawinan dan dalam garis menyimpang antara saudara laki-laki dan saudara perempuan sah maupun tidak sah. Hal ini diatur dalam pasal 30 KUHPperdata.
- b. Larangan kawin antara arang-orang dalam hubungan kekeluargaan semenda baik dalam garis lurus keatas, kebawah, maupun menyimpang. Hal ini diatur dalam pasal 31 KUHPperdata.
- c. Larangan kawin dengan teman berzina yang telah diputuskan bersalah oleh Hakim. Hal ini diatur dalam pasal 32 KUHPperdata.
- d. Larangan kawin antara pihak-pihak yang sebelumnya telah ada pembubaran perkawinan dua kali. Rationya adalah masing-masing pihak tidak bisa lagi diharapkan dapat hidup bersama sebagai suami istri karena diantara mereka telah terjadi perceraian sebanyak dua kali. Hal ini diatur dalam pasal 35 KUHPperdata.
- e. Harus ada izin pihak-pihak tertentu untuk kawin. Izin diperlukan karena pihak yang akan menikah belum cukup umur atau mereka berada di bawah perwalian atau pengampuan. Dalam hal izin tidak saja berlaku bagi mereka yang berada di bawah umur tetapi juga berlaku untuk mereka yang sudah cukup umur tetapi masih di bawah usia 30 tahun. Hal ini diatur dalam pasal 35 sampai dengan pasal 42 KUHPperdata.

#### 2. 2. 2. 3. Syarat-syarat Formil

Syarat formil adalah formalitas-formalitas yang harus dipenuhi calon suami dan calon istri sebelum dan pada saat perkawinan berlangsung. Syarat-syarat formil tersebut antara lain<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> *Ibid*, hal. 39.

<sup>29</sup> *Ibid*, hal. 40.

- a. Calon suami dan calon istri yang akan melangsungkan perkawinan datang ke Kantor Catatan Sipil untuk menyatakan kehendaknya kepada Pegawai Catatan Sipil.
- b. Pegawai Catatan Sipil akan menanyakan identitas calon suami dan calon istri. Setelah itu Pegawai Catatan Sipil akan mengumumkan kehendak para pihak untuk melangsungkan perkawinan.
- c. Perkawinan baru boleh dilangsungkan setelah sepuluh hari kerja atau paling lambat setahun sejak pengumuman tadi. Jika telah lewat setahun sejak pengumuman namun para pihak belum melangsungkan perkawinan maka pengumuman tersebut harus diulang kembali.
- d. Pada azasnya para pihak yang akan melangsungkan perkawinan diharuskan menghadap sendiri ke Pegawai Catatan Sipil dengan membawa dua orang saksi.
- e. Bila perkawinan tersebut dilakukan di luar Indonesia maka perkawinan tersebut sah bila syarat formilnya berlaku peraturan negara dimana perkawinan tersebut dilangsungkan. Untuk syarat materiil berlaku peraturan Indonesia. Setelah mereka kembali ke Indonesia dalam jangka waktu paling lambat satu tahun sejak kepulangan, para pihak harus mendaftarkan perkawinannya ke Kantor Catatan Sipil di daerah kediamannya.

Dari uraian diatas kita dapat menyimpulkan bahwa KUHPerdota hanya mengenal bentuk perkawinan sipil yang sifatnya sekuler. Perkawinan menurut KUHPerdota sama sekali tidak mengandung unsur-unsur keagamaan. Perkawinan menurut KUHPerdota hanya dipandang dari segi hubungan keperdataannya saja. Keabsahan suatu perkawinan ditentukan oleh syarat-syarat yang ditetapkan undang-undang. Apabila calon suami dan calon istri telah memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan undang-undang maka perkawinan mereka sah.

Bahkan perkawinan yang akan dilangsungkan di hadapan pemuka agama sebelumnya harus didahului oleh perkawinan yang dilakukan di Kantor Catatan Sipil. Larangan-larangan perkawinan menurut agama tidak diperdulikan. Demikian pula larangan perceraian karena suatu sebab yang dilarang agama. Suatu perceraian yang memenuhi syarat undang-undang adalah sah walaupun hal tersebut bertentangan dengan agama. Konsep perkawinan menurut KUHPerdota

sebagai perkawinan sipil yang sifatnya sekuler merupakan perbedaan paling mencolok dengan konsep perkawinan menurut Undang-undang nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan yang akan kita bahas selanjutnya.

## 2. 3. Perkawinan Menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974

### 2. 3. 1. Konsepsi Perkawinan Menurut Undang-undang nomor 1 tahun 1974

Undang-undang nomor 1 tahun 1974 dibentuk dalam rangka mewujudkan unifikasi hukum perkawinan nasional serta kepastian hukum dimana undang-undang ini bertujuan menjamin terwujudnya kesejahteraan yang lebih mendalam sebab perkawinannya didasarkan kepada keyakinan dan perkawinan tersebut juga harus dicatat sehingga menjamin kepastian untuk mendapatkan haknya. Selain itu Undang-undang nomor 1 tahun 1974 juga mengandung ide pembaharuan dan menampung aspirasi emansipasi.

Pengertian perkawinan diatur pada pasal 1 Undang-undang nomor 1 tahun 1974 yaitu<sup>30</sup>

Ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga/rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa

Dari definisi tersebut dapat ditarik lima unsur<sup>31</sup>

- a. Ikatan lahir batin. Maksudnya adalah ikatan itu tidak cukup dengan ikatan lahir saja ataupun ikatan batin saja tetapi keduanya harus terpadu erat. Ikatan lahir merupakan ikatan yang dapat dilihat dan mengungkapkan adanya hubungan hukum antara seorang pria dan seorang wanita untuk hidup bersama sebagai suami istri dengan kata lain hal tersebut disebut hubungan formal. Ikatan batin merupakan hubungan yang tidak formal, ikatan batin tidak tampak nyata dan hanya dapat dirasakan pihak-pihak dalam perkawinan. Ikatan batin dapat dijadikan dasar fondasi dalam membentuk dan membina keluarga yang bahagia. Dalam hal ini perlu adanya usaha sungguh-sungguh untuk meletakkan perkawinan sebagai ikatan suami istri dalam kedudukan

<sup>30</sup> Indonesia (a), *op. cit.*, psl. 1.

<sup>31</sup> Wienarsih Imam Subekti dan Sri Soesilowati Mahdi, *op. cit.*, hal 44.

mereka yang semestinya dan suci sesuai yang diajarkan oleh agama yang dianut masing-masing pihak. Jadi perkawinan bukan hanya menyangkut unsur lahir tapi juga menyangkut unsur batin yang dalam dan luhur.

- b. Antara seorang pria dan seorang wanita. Ikatan perkawinan hanya boleh terjadi antara seorang pria dan wanita. Jadi undang-undang perkawinan tidak mengakui adanya perkawinan sesama jenis. Disini juga terkandung asas monogami namun asas monogami dalam Undang-undang nomor 1 tahun 1974 adalah asas monogami relatif, bukan asas monogami mutlak seperti yang terdapat pada KUHPerdara
- c. Sebagai suami istri. Ikatan seorang pria dan seorang wanita dapat dipandang sebagai ikatan suami istri apabila ikatan mereka didasarkan pada suatu perkawinan yang sah. Sahnya suatu perkawinan diatur dalam pasal 2 Undang-undang nomor 1 tahun 1974 yang memuat dua ketentuan yang harus dipenuhi dalam pelaksanaan perkawinan. Pertama, suatu perkawinan baru merupakan perkawinan yang sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya. Kedua, perkawinan dicatatkan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pencatatan disini bukan unsur yang menentukan keabsahan suatu perkawinan tetapi pencatatan tersebut adalah tindakan administratif dan sama dengan pencatatan peristiwa penting dalam kehidupan seseorang misalnya kematian dan kelahiran.
- d. Tujuan perkawinan adalah membentuk keluarga/rumah tangga yang bahagia dan kekal. Yang dimaksud dengan keluarga adalah kesatuan yang terdiri dari ayah, ibu, dan anak-anak. Membentuk keluarga yang bahagia erat hubungannya dengan dengan keturunan yang merupakan tujuan dari perkawinan. Sedangkan pemeliharaan dan pendidikan anak-anak menjadi hak dan kewajiban orang tua. Untuk dapat mencapai hal ini maka diharapkan kekekalan dalam perkawinan yaitu bahwa sekali seseorang melakukan perkawinan tidak akan ada perceraian untuk selama-lamanya kecuali cerai karena kematian.
- e. Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Undang-undang sebelumnya yaitu KUHPerdara hanya memandang perkawinan dari segi hubungan keperdataannya saja. Undang-undang nomor 1 tahun 1974 memandang

perkawinan berdasarkan atas kerokhanian. Sebagai negara yang berdasarkan Pancasila dimana sila pertama adalah Ketuhanan Yang Maha Esa maka perkawinan mempunyai hubungan yang erat dengan agama/kerokhanian sehingga perkawinan bukan hanya mempunyai unsur lahir tetapi juga unsur batin/rohani yang mempunyai peran an penting dalam suatu perkawinan.

Sayuti Thalib berpandangan bahwa Undang-undang nomor 1 tahun 1974 melihat perkawinan dari tiga segi pandangan<sup>32</sup>

- a. Perkawinan dilihat dari segi hukum. Perkawinan itu merupakan suatu perjanjian. Juga dapat dikemukakan sebagai alasan untuk mengatakan perkawinan itu merupakan suatu perjanjian ialah karena adanya cara mengadakan ikatan perkawinan telah diatur terlebih dahulu yaitu dengan akad nikah dengan rukun dan syarat tertentu dan adanya cara menguraikan atau memutuskan ikatan perkawinan juga telah diatur sebelumnya.
- b. Segi sosial suatu perkawinan. Dalam masyarakat setiap bangsa, ditemui suatu penilaian yang umum, ialah bahwa orang yang berkeluarga atau pernah berkeluarga mempunyai kedudukan yang lebih dihargai dari mereka yang tidak kawin.
- c. Pandangan suatu perkawinan dari segi agama adalah suatu segi yang sangat penting. Dalam agama, perkawinan itu dianggap suatu lembaga yang suci. Upacara perkawinan adalah upacara yang suci, yang kedua pihak dihubungkan menjadi pasangan suami istri atau saling minta menjadi pasangan hidupnya dengan mempergunakan nama Allah.

Melalui unsur-unsur yang diuraikan dari pengertian perkawinan menurut Undang-undang nomor 1 tahun 1974 dan juga pandangan Sajuti Thalib tadi dapat disimpulkan bahwa konsep perkawinan menurut Undang-undang nomor 1 tahun 1974 berbeda dengan konsep perkawinan menurut KUHPerdara. Undang-undang perkawinan memandang perkawinan bukan hanya sekedar hubungan keperdataan melainkan juga suatu ikatan suci yang didasarkan oleh agama. Hal ini sesuai dengan falsafah Pancasila yang menempatkan ajaran Ketuhanan yang Maha Esa di atas segala-galanya.<sup>33</sup>

Undang-undang nomor 1 tahun 1974 menempatkan agama sebagai unsur yang sangat penting dalam perkawinan. Sebuah perkawinan adalah sah apabila syarat-

---

<sup>32</sup>Sayuti Thalib, *Hukum Kekeluargaan Indonesia* (Jakarta: UI Press, 1985), hal. 47.

<sup>33</sup> H. Hilman Hadikusuma, op. cit., hal. 7.

syarat ataupun ketentuan-ketentuan dalam hukum agama dan kepercayaannya masing-masing terpenuhi. Hal tersebut terdapat pada pasal 2 ayat (1) Undang-undang nomor 1 tahun 1974. Dari ketentuan tersebut dapat juga disimpulkan juga apabila suatu perkawinan dilakukan tidak menurut hukum agama dan kepercayaan masing-masing atau ada salah satu larangan perkawinan yang dilanggar maka perkawinan tersebut adalah tidak sah.

Selain keabsahan menurut hukum agama dan kepercayaan masing-masing, pencatatan perkawinan juga merupakan suatu hal yang penting. Perintah pencatatan perkawinan terdapat pada pasal 2 ayat (2) Undang-undang nomor 1 tahun 1974. Pencatatan perkawinan merupakan tindakan administratif sebagai bukti adanya perkawinan dan penting bagi akibat hukum dari perkawinan misalnya mengenai status anak dan harta bersama. Pencatatan perkawinan memang bukan unsur yang menentukan keabsahan perkawinan namun sangat penting dilakukan agar perkawinan semakin mempunyai kekuatan hukum.

Penjelasan umum sub 3 Undang-undang nomor 1 tahun 1974 menjelaskan mengenai asas-asas yang terkandung dalam Undang-undang nomor 1 tahun 1974 yang pada pokoknya adalah <sup>34</sup>

- a. Undang-undang nomor 1 tahun 1974 menampung unsur keagamaan dan kepercayaan masing-masing anggota masyarakat.
- b. Adanya asas equilibrium antara temporal dan kerohanian yang dapat disimpulkan dari tujuan perkawinan yaitu untuk membentuk keluarga yang kekal dan bahagia.
- c. Dalam Undang-undang nomor 1 tahun 1974 juga terdapat asas agar setiap perkawinan merupakan tindakan yang harus memenuhi syarat administrasi dengan jalan pencatatan yang ditentukan oleh undang-undang artinya sebagai akte resmi yang termuat dalam daftar catatan pemerintahan.
- d. Adanya asas monogami akan tetapi tidak menutup kemungkinan untuk poligami jika agama yang bersangkutan mengizinkan akan tetapi untuk pelaksanaannya harus melalui beberapa ketentuan sebagai persyaratan yang diatur dalam undang-undang.
- e. Perkawinan harus dilakukan oleh pribadi-pribadi yang matang jiwa raganya.

---

<sup>34</sup> Wienarsih Imam Subekti dan Sri Soesilowati Mahdi, *op. cit.*, hal 43.

- f. Kedudukan suami istri dalam kehidupan keluarga adalah seimbang baik dalam kehidupan rumah tangga maupun dalam pergaulan kemasyarakatan.

### 2. 3. 2. Syarat-syarat Perkawinan Menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974

Syarat-syarat perkawinan diatur dalam pasal 6 dan 7 Undang-undang nomor 1 tahun 1974. Syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk melakukan perkawinan menurut Undang-undang nomor 1 tahun 1974 adalah<sup>35</sup>

- a. Harus ada persetujuan dari kedua belah pihak calon mempelai (pasal 6 ayat (1)). Persetujuan artinya tidak seorang pun dapat memaksa calon mempelai pria maupun calon mempelai pria tanpa persetujuan kehendak yang bebas dari mereka. Sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan pasal 6 ayat (1) Undang-undang nomor 1 tahun 1974, persetujuan ini dimaksudkan agar suami istri yang akan kawin itu kelak dapat membentuk keluarga yang kekal dan bahagia. Selain itu sesuai dengan hak asasi manusia maka perkawinan harus disetujui oleh kedua belah pihak yang melangsungkan perkawinan tersebut tanpa ada paksaan dari pihak manapun. Kata "atas persetujuan calon mempelai" di dalam pasal 6 ayat (1) Undang-undang nomor 1 tahun 1974 berbeda dari kata "adanya kebebasan kata sepakat antara kedua calon suami istri" yang disebut dalam pasal 28 KUHPerdata.<sup>36</sup> Kata persetujuan dimaksud berarti orang tua/wali atau keluarga/kerabat tidak boleh memaksa anak/kemenakan mereka untuk melakukan perkawinan jika mereka tidak setuju terhadap pasangannya atau belum bersedia untuk kawin, hal ini berarti calon suami istri tersebut masih berada di bawah pengaruh kekuasaan orang tua/kerabatnya.<sup>37</sup> Lain halnya dengan "adanya kebebasan kata sepakat antara kedua calon suami istri", ini berarti mereka yang akan melakukan perkawinan itu bebas menyatakan persetujuannya untuk melakukan perkawinan dalam hal ini mereka terlepas dari pengaruh kekuasaan orang tua/kerabatnya.<sup>38</sup>

<sup>35</sup> Indonesia (a), *op. cit.*, psl. 6 dan 7.

<sup>36</sup> H. Hilman Hadikusuma, *op. cit.*, hal. 45.

<sup>37</sup> *Ibid.*

- b. Batas umur untuk melakukan perkawinan untuk calon suami harus sudah mencapai 19 tahun dan untuk calon istri harus sudah mencapai 16 tahun (pasal 7 ayat (1)). Jika umur kedua calon mempelai dibawah ketentuan batas umur, maka untuk melangsungkan perkawinan harus meminta dispensasi dari pengadilan atau pejabat yang ditunjuk (pasal 7 ayat (2)).
- c. Adanya izin dari kedua orang tua atau wali (pasal 6 ayat (2)). Untuk melangsungkan perkawinan, seseorang yang belum berusia 21 tahun harus mendapat izin dari orang tua. Jadi bagi pria atau wanita yang telah mencapai umur 21 tahun tidak perlu ada izin orang tua untuk melangsungkan perkawinan. Yang perlu mendapat izin orang tua untuk melakukan perkawinan adalah pria yang telah mencapai usia 19 tahun dan wanita yang telah mencapai umur 16 tahun.

Adanya syarat-syarat ini tidak mengurangi pentingnya unsur keagamaan pada Undang-undang nomor 1 tahun 1974. Hal tersebut dapat dilihat dari ketentuan pasal 6 ayat (6)<sup>39</sup>

Ketentuan tersebut ayat (1) sampai dengan ayat (5) pasal ini berlaku sepanjang hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu dari yang bersangkutan tidak menentukan lain.

### 2. 3. 3. Larangan Perkawinan Menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974

Selain syarat-syarat perkawinan, Undang-undang nomor 1 tahun 1974 juga memuat larangan-larangan untuk melakukan perkawinan. Hal tersebut termuat dalam pasal 8 Undang-undang nomor 1 tahun 1974, perkawinan dilarang diantara dua orang sebagai berikut<sup>40</sup>

- a. berhubungan darah dalam garis keturunan lurus kebawah maupun ke atas.
- b. Berhubungan darah dalam garis keturunan menyamping yaitu antara saudara, antara seorang dengan saudara orang tua dan antara seorang dengan saudara neneknya

---

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Indonesia (a), *op. cit.*, psl. 6 ayat (6).

<sup>40</sup> *Ibid*, psl. 8.

- c. Berhubungan semenda, yaitu mertua, anak tiri, menantu dan bapak/ibu tiri.
- d. Berhubungan susuan, yaitu orang tua susuan, anak susuan, saudara susuan, dan bibi/paman susuan.
- e. Berhubungan dengan saudara dengan istri atau sebagai bibi atau kemenakan dari istri, dalam hal seorang suami beristri lebih dari seorang.
- f. Mempunyai hubungan yang oleh agamanya atau peraturan lain yang berlaku dilarang kawin.

Dan selanjutnya ditambah larangan dalam pasal 9 dan pasal 10 yaitu<sup>41</sup>

- a. seorang yang masih terikat tali perkawinan dengan orang lain tidak dapat kawin lagi, kecuali pengadilan dapat memberi izin kepada seorang suami untuk beristri lebih dari seorang apabila dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan (pasal 9 jo. pasal 3 ayat (2)) dengan mengajukan permohonan kepada pengadilan di daerah tempat tinggal (pasal 4).
- b. Suami istri yang telah bercerai untuk kedua kalinya maka diantara mereka tidak boleh melakukan perkawinan lagi, sepanjang hukum masing-masing agama dan kepercayaannya tidak menentukan lain (pasal 10). Larangan ini dimaksudkan untuk mencegah perbuatan kawin cerai berulang kali dan agar suami istri saling menghargai dan mengurus rumah tangga yang tertib dan teratur.
- c. Larangan kawin bagi wanita yang masih ada dalam masa tunggu.<sup>42</sup> Larangan ini tidak bersifat tetap melainkan hanya sementara saja.

2. 3. 4. Tata Cara Perkawinan Menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Mengenai tata cara perkawinan diatur dalam pasal 10 sampai pasal 12 Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1975. Tata cara pelaksanaan perkawinan ini

---

<sup>41</sup> *Ibid*, psl. 9 dan 10.

<sup>42</sup> Dalam Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1975 pasal 39 ayat (1) ditentukan waktu tunggu bagi seorang janda adalah:

- a. Apabila perkawinan putus karena kematian, waktu tunggu ditetapkan 130 hari.
- b. Apabila perkawinan putus karena perceraian, waktu tunggu bagi yang masih datang bulan ditetapkan 3 (tiga) kali suci dengan sekurang-kurangnya 90 (sembilan puluh) hari dan bagi yang tidak datang bulan ditetapkan 90 (sembilan puluh) hari.
- c. Apabila perkawinan putus sedang janda tersebut dalam keadaan hamil, waktu tunggu ditetapkan sampai melahirkan.

dibedakan menjadi tata cara sebelum perkawinan berlangsung dan tata cara pada saat perkawinan berlangsung.

Sebelum perkawinan berlangsung mereka yang hendak melakukan perkawinan harus<sup>43</sup>

- a. Membawa surat keterangan dari kepala kampung atau kepala desa/kepala daerah masing-masing.
- b. Mereka harus lebih dahulu menyampaikan kehendaknya selambat-lambatnya 10 hari kerja sebelum akad nikah dilangsungkan.
- c. Kemudian pegawai pencatat perkawinan harus memeriksa calon suami istri dan orang tua/wali yang bersangkutan tentang kemungkinan adanya halangan atau larangan kawin.
- d. Dilakukan di hadapan pegawai pencatat perkawinan dan para pihak yakni calon suami dan calon istri serta wali wajib hadir sendiri menghadap pegawai pencatat perkawinan. Jika dalam keadaan terpaksa maka akad nikah dapat diwakili orang lain, akan tetapi wakil tersebut harus dikuatkan dengan surat kuasa otentik.
- e. Dilakukan ijab qabul dihadapan pegawai pencatat perkawinan. Ijab dilakukan oleh wali calon istri dengan qabul yang spontan dan fasih dari calon suami. Ijab qobul harus disaksikan sekurang-kurangnya dua saksi muslim sudah dewasa serta waras dan diutamakan mereka yang terkenal baik tingkah laku kesopanan dan ketaatannya.
- f. Diadakan penelitian oleh pejabat pencatat perkawinan tentang pembayaran mahar, membaca atau memeriksa persetujuan tentang taklik talak kemudian pegawai pencatat perkawinan mencatat perkawinan tersebut.

Untuk mereka yang non muslim, dengan berlakunya Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1975 praktis semua peraturan yang ada di sana berlaku pula bagi mereka termasuk tata cara pelaksanaan perkawinan yang diatur dalam pasal 11 sampai dengan pasal 12 Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1975. Tata cara yang dilakukan sebelum perkawinan berlangsung bagi pasangan non muslim yaitu<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Wienarsih Imam Subekti dan Sri Soesilowati Mahdi, *op. cit.*, hal 49.

<sup>44</sup> *Ibid*, hal. 50.

- a. Pernikahan harus didahului oleh suatu pemberitahuan oleh kedua calon mempelai kepada pegawai Kantor Catatan Sipil atau kepada pendeta agama Kristen, dan kepada pastur bagi agama Katolik.
- b. Pemberitahuan harus dilengkapi dengan surat-surat pembuktian yang diperlukan sesuai dengan syarat-syarat yang ditentukan oleh undang-undang untuk pelaksanaan perkawinan.
- c. Pelaksanaan perkawinan baru dapat dilaksanakan setelah lampau tenggang waktu 10 (sepuluh) hari terhitung sejak tanggal pemberitahuan  
Setelah tata cara yang harus dilakukan sebelum perkawinan berlangsung dipenuhi maka perkawinan dapat dilangsungkan. Tata cara pada saat perkawinan berlangsung adalah<sup>45</sup>
  - a. Perkawinan baru dapat dilangsungkan setelah hari ke 10 (sepuluh) sejak pengumuman kehendak perkawinan oleh pegawai pencatat. Pengumuman ini diberitahukan dengan cara menempelkan surat pengumuman menurut formulir yang ditetapkan dan mudah dibaca oleh umum.
  - b. Tata cara perkawinan dilakukan oleh mereka menurut hukum agama dan kepercayaannya masing-masing.
  - c. Karena itu maka setiap perkawinan dilakukan dihadapan pegawai pencatat perkawinan. Untuk yang beragama Islam adalah pegawai yang disebut dalam Undang-undang nomor 32 tahun 1954 jo. Peraturan Menteri Agama nomor 1 tahun 1955.
  - d. Kedua mempelai menandatangani akta perkawinan setelah perkawinan dilangsungkan setelah itu akta tersebut ditandatangani oleh kedua saksi yang menghadiri perkawinan khusus dan khusus untuk mereka yang beragama Islam akta perkawinan harus ditandatangani oleh wali nikah atau mereka yang mewakilinya. Dengan demikian maka secara resmi perkawinan mereka telah tercatat.

Dari uraian mengenai perkawinan menurut Undang-undang nomor 1 tahun 1974 di atas dapat kita lihat bahwa Undang-undang nomor 1 tahun 1974 memberikan tempat yang sangat penting bagi unsur keagamaan di dalam suatu perkawinan. Keabsahan suatu perkawinan didasarkan pada hukum agama dan

---

<sup>45</sup> *Ibid.*

kepercayaan masing-masing pihak. Maka dengan berlakunya Undang-undang nomor 1 tahun 1974 seharusnya tidak ada lagi perkawinan diluar hukum agama dan kepercayaan masing-masing pihak. Undang-undang nomor 1 tahun 1974 tidak mengenal bentuk perkawinan sipil seperti yang terdapat dalam KUHPerdara. Hal ini merupakan perbedaan paling mendasar antara konsep perkawinan menurut KUHPerdara dan konsep perkawinan menurut Undang-undang nomor 1 tahun 1974.

Meskipun demikian, Undang-undang nomor 1 tahun 1974 juga menekankan pentingnya pencatatan perkawinan melalui ketentuan pasal 2 ayat (2). Pencatatan perkawinan dapat menjadi bukti otentik adanya suatu perkawinan dan pengakuan akan segala akibat hukum yang timbul dari perkawinan tersebut. Pencatatan perkawinan juga dapat menjadi bukti bahwa hukum negara telah mengakui adanya perkawinan. Pencatatan perkawinan bagi pasangan muslim dilakukan oleh Kantor Urusan Agama dan pencatatan perkawinan bagi pasangan non muslim dilakukan oleh Kantor Catatan Sipil.

Undang-undang nomor 1 tahun 1974 tidak hanya memandang perkawinan sebagai hubungan keperdataan antara seorang laki-laki dan perempuan melainkan juga sebagai ikatan suci yang dilakukan atas nama Tuhan. Ikatan lahir dan ikatan batin dalam perkawinan merupakan dua hal yang saling melengkapi dan tidak dapat dipisahkan. Dengan berlakunya Undang-undang nomor 1 tahun 1974 Indonesia telah meninggalkan sistem hukum perkawinan sekuler.

## 2. 4. Tinjauan Terhadap Perkawinan Beda Agama di Indonesia

### 2. 4. 1. Pengertian Umum Perkawinan Beda Agama

Indonesia adalah negara yang dikenal dalam kemajemukannya baik dalam budaya, adat istiadat, bahasa, maupun agama. Agama yang diakui dan dianut oleh masyarakat Indonesia adalah Islam, Kristen, Katolik, Budha, dan Hindu. Bahkan saat ini mulai berkembang agama Konghucu yang banyak dianut etnis cina.

Kebebasan beragama di Indonesia juga dijamin dalam konstitusi tepatnya pada pasal 29 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945. Agama menjadi salah satu elemen penguat solidaritas, penegas identitas dan menjadi pedoman sistem perilaku yang berlangsung di tengah masyarakat yakni tidak hanya dalam hal peribadatannya

yang beragam tetapi juga menyangkut masalah tata pergaulan, perkawinan, berkeluarga, sosial kemasyarakatan dan seterusnya.<sup>46</sup> Maka dari itu kedudukan agama khususnya di Indonesia menjadi sangat penting untuk dibina dan dilestarikan keberadaannya.<sup>47</sup> Salah satu sorotan utama dalam sistem pergaulan di masyarakat terkait dengan keberadaan agama adalah tentang perkawinan antar umat beragama atau dikenal dengan istilah perkawinan beda agama.<sup>48</sup>

Secara umum perkawinan beda agama dapat diartikan perkawinan yang dilaksanakan oleh sepasang calon suami istri yang berbeda agama atau keyakinannya pada saat melangsungkan perkawinan. Dengan berlakunya Undang-undang nomor 1 tahun 1974 hukum perkawinan yang sebelumnya beragam dan didasarkan pada golongan penduduk berubah menjadi unifikasi dan berlaku secara nasional bagi seluruh golongan penduduk yang ada. Perubahan mendasar yang terdapat dalam Undang-undang nomor 1 tahun 1974 adalah dianutnya sistem perkawinan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya.

Dengan keanekaragaman agama yang dianut serta aliran kepercayaan yang cukup banyak di Indonesia, kemungkinan terjadinya perkawinan beda agama di Indonesia tidak dapat dihindarkan. Meskipun demikian hal ini tidak selalu mudah dilakukan karena terdapat banyak perbedaan dalam konstruksi dan sistem hukum yang dimiliki masing-masing agama yang dianut masyarakat.<sup>49</sup> Misalnya dalam ketentuan agama Islam mengenai hukum perkawinan sangat ketat, sehingga peluang terjadinya perkawinan beda agama terhitung sangat kecil. Namun sebagian agama lain ada pula yang memiliki ketentuan-ketentuan yang cukup longgar berkaitan dengan perkawinan beda agama.

Peraturan perundang-undangan dalam hal ini Undang-undang nomor 1 tahun 1974 tidak secara tegas dan eksplisit menentukan apakah perkawinan beda agama diperbolehkan atau dilarang. Hal ini disebabkan Undang-undang nomor 1 tahun 1974 menganut sistem norma penunjuk (*verwijzingsregel*) pada hukum agama

---

<sup>46</sup> Rusmin Tumanggor *et. al.*, *Perilaku Nikah Beda Agama: Fenomena Masyarakat Jakarta* (Jakarta: LEMLIT UIN Syarif Hidayatullah, 2004), hal. 2.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> *Ibid.*

dan kepercayaan masing-masing karena itu Undang-undang nomor 1 tahun 1974 tidak mengatur secara langsung.<sup>50</sup> Akibatnya para penegak hukum di badan peradilan maupun lembaga pencatat perkawinan sering tidak konsisten dalam menyelesaikan masalah perkawinan beda agama ini. Bahkan antara seorang Hakim dan Hakim lainnya sekalipun bersumber dan berdalil pada ketentuan hukum yang sama namun tetap dapat menghasilkan penetapan yang berbeda terlebih ketika Hakim yang memeriksa sengketa perizinan atau perkara terkait perkawinan beda agama memiliki keyakinan dan penafsiran agama serta hukum yang berbeda-beda pula.<sup>51</sup> Perbedaan pandangan diantara para Hakim tersebut sangat tergantung pula pada lingkungan, latar belakang, dan keyakinan agama atau kepercayaan yang dominan mempengaruhi mereka masing-masing.<sup>52</sup>

Demikian sekelumit kondisi perkawinan beda agama di Indonesia. Tidak adanya kepastian hukum membuat pelaku perkawinan beda agama tidak memiliki landasan hukum yang kuat. Hal ini tidak bisa dibiarkan berlarut-larut karena itu harus segera ada kepastian hukum mengenai perkawinan beda agama ini.

#### 2. 4. 2. Perkawinan Beda Agama Menurut Regeling op de Gemengde Huwejliken S. 1898 No. 158

Seperti kita ketahui sebelumnya pada masa penjajahan Belanda hukum perkawinan di Indonesia bersifat pluralistik. Masing-masing golongan penduduk memiliki hukum yang berlaku tersendiri baginya. Khusus untuk mereka yang melakukan perkawinan campuran terdapat pengaturan tersendiri yakni dalam Regeling op de Gemengde Huwejliken S.1898 No. 158 (GHR).

Perkawinan beda agama termasuk bagian dari perkawinan campuran. Hal ini tercantum pada pasal 1 GHR menyatakan bahwa yang dimaksud perkawinan campuran adalah perkawinan antara orang-orang yang di Indonesia tunduk pada hukum yang berlainan. Pasal 1 GHR ditafsirkan secara luas oleh ahli-ahli hukum seperti Nederburgh, Lemaire, dan Prof. Sudargo Gautama yaitu meliputi:

<sup>50</sup> Sudargo Gautama (a), *Hukum Antar Golongan* (Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1980), hal. 12.

<sup>51</sup> Rusmin Tumanggor *et. al.*, *loc.cit.*

<sup>52</sup> *Ibid.*

- a. Perkawinan antar bangsa
- b. Perkawinan antar golongan
- c. Perkawinan antar tempat
- d. Perkawinan antar agama

Kemudian pasal 7 ayat (2) GHR menegaskan lagi bahwa perbedaan agama bukan menjadi masalah untuk melangsungkan perkawinan. Pasal 7 ayat (2) GHR menyatakan perbedaan agama, bangsa, atau asal itu sama sekali bukan menjadi halangan untuk perkawinan itu. Maka agama sebenarnya tidak menentukan berlakunya hukum antar golongan dalam hal ini perkawinan campuran, tetapi faktor perbedaan golongan penduduk ketika itu yang menimbulkan hukum perkawinan campuran. Namun karena di masa penjajahan agama Kristen dan agama Islam sering dipakai sebagai ciri dari penggolongan penduduk maka perkawinan beda agama menimbulkan soal hukum antar golongan dalam hal ini peraturan perkawinan campuran.

Dengan berlakunya pasal 7 ayat (2) kesempatan melakukan perkawinan beda agama terbuka lebar karena perbedaan agama bukan penghalang terjadinya perkawinan. Hal ini sesuai dengan konsep perkawinan menurut KUHPerdara yang memandang perkawinan dari segi hubungan keperdataannya saja. KUHPerdara hanya mengenal bentuk perkawinan sipil yang sifatnya sekuler. Setelah upacara perkawinan di Kantor Catatan Sipil berlangsung barulah upacara keagamaan boleh dilaksanakan.<sup>53</sup> Upacara keagamaan bukanlah merupakan faktor yang menentukan keabsahan suatu perkawinan.

Dalam menentukan hukum mana yang berlaku bagi pasangan yang melakukan perkawinan campuran, GHR selanjutnya menyatakan bahwa dalam hal seorang perempuan melakukan perkawinan campuran maka selama pernikahan itu belum putus maka ia tunduk kepada hukum yang berlaku bagi suaminya baik di lapangan hukum publik maupun hukum sipil. Hal ini diatur dalam pasal 2 GHR. Dengan kata lain perempuan yang melakukan perkawinan campuran berubah statusnya mengikuti status pihak suami.<sup>54</sup> Dengan demikian ada penggantian hukum dari

---

<sup>53</sup> Lihat Pasal 81 KUHPerdara.

<sup>54</sup> Asmin, *op. cit.*, hal. 56.

hukumnya sendiri menjadi tunduk pada hukum suami melalui pilihan hukum.<sup>55</sup> Walaupun anasir memilih hukum tidak terlalu kentara, tetapi anasir memilih hukum ini tampak dari adanya syarat persetujuan dari pihak perempuan sebelum melakukan perkawinan campuran. Pihak perempuan dapat dikatakan mengetahui apa yang hendak diperbuatnya beserta segala akibat-akibat dari perbuatan tersebut.<sup>56</sup> Pasal 2 GHR merupakan pasal yang terpenting di dalam GHR itu sendiri bahkan juga di lapangan hukum antar golongan karena pasal tersebut menjunjung tinggi asas persamarataan penghargaan terhadap stelsel-stelsel hukum yang berlaku di Indonesia.<sup>57</sup> Sebelum berlakunya ketentuan pasal 2 GHR sikap pemerintah Hindia Belanda terhadap stelsel-stelsel hukum yang berlaku di Indonesia tidaklah demikian, pemerintah pada waktu itu menyatakan bahwa stelsel hukum Eropa mempunyai kedudukan yang lebih tinggi.<sup>58</sup>

Tata cara melakukan perkawinan campuran menurut GHR dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Perkawinan campuran dilangsungkan menurut hukum yang berlaku bagi calon suami. Selain itu izin dari calon suami dan calon istri juga wajib ada. Hal ini diatur dalam pasal 6 ayat (1) GHR.
- b. Jika menurut hukum yang berlaku bagi calon suami tidak ada ketentuan mengenai seseorang yang harus melangsungkan dan mengawasi perkawinan maka perkawinan dilangsungkan oleh Kepala golongan dari calon suami atau wakilnya. Jika Kepala golongan calon suami tidak ada maka perkawinan tersebut diawasi oleh Kepala Kampung atau kepala Desa dimana perkawinan tersebut dilangsungkan. Hal ini diatur dalam pasal 6 ayat (2) GHR.
- c. Jika menurut ketentuan hukum yang berlaku bagi calon suami tidak mengharuskan adanya surat nikah, maka orang yang melangsungkan atau mengawasi perkawinan campuran tersebut wajib membuat surat nikah menurut model yang ditetapkan Gubernur Jenderal. Hal ini diatur dalam pasal 6 ayat (3) GHR.

---

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> Sudargo Gautama (a), *op. cit.*, hal. 128.

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> Asmin, *loc. cit.*

- d. Jika orang tersebut tidak dapat menulis maka surat nikah harus ditulis oleh orang yang ditunjuk untuk itu oleh Kepala Pemerintah Daerah. Hal ini diatur dalam pasal 6 ayat (4) GHR.
- e. Dalam hal untuk calon istri berlaku hukum keluarga Eropa dan untuk calon suami tidak berlaku hukum keluarga Eropa, maka orang yang mengawinkan atau mengawasi perkawinan campuran tersebut harus mengirimkan surat nikah itu kepada Pegawai Catatan Sipil untuk bangsa Eropa di daerah dimana perkawinan campuran tersebut dilangsungkan berdasarkan waktu yang akan ditetapkan oleh ordonansi. Setelah itu pegawai catatan sipil mencatat perkawinan campuran dalam suatu buku pendaftaran yang khusus disediakan untuk keperluan tersebut untuk kemudian disimpan. Hal ini diatur dalam pasal 6 ayat (5) GHR.
- f. Perkawinan campuran baru dapat dilaksanakan apabila calon istri telah memenuhi ketentuan-ketentuan atau syarat-syarat yang ditentukan oleh hukum yang berlaku untuk calon istri. Ketentuan-ketentuan atau syarat-syarat yang dimaksud dalam ayat ini adalah ketentuan yang berhubungan dengan sifat-sifat dan syarat-syarat yang diperlukan untuk dapat melangsungkan perkawinan termasuk formalitas-formalitas yang harus dijalankan sebelum perkawinan itu dilangsungkan. Hal ini diatur dalam pasal 7 ayat (1) GHR.
- g. Sebagai bukti syarat-syarat sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 7 ayat (1) GHR telah dipenuhi harus dibuktikan dengan surat keterangan dari mereka yang menurut hukum yang berlaku bagi calon istri diwajibkan mengadakan nikah atau yang kuasa mengadakan nikah dari tempat kediaman calon istri. Hal ini diatur dalam pasal 7 ayat (3) GHR.
- h. Jika surat keterangan itu tidak diberikan oleh orang-orang sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 7 ayat (3) GHR, yang berkepentingan dapat meminta keputusan dari pengadilan. Pengadilan dalam hal ini akan memberikan putusannya tentang apakah penolakan pemberian keterangan itu beralasan atau tidak setelah memeriksa permohonan itu dengan tidak beracara. Terhadap putusan pengadilan tersebut tidak dapat dimintakan banding. Jika pengadilan memutuskan bahwa penolakan tersebut tidak beralasan maka putusan itu

menjadi pengganti keterangan yang dimaksud pada pasal dan ayat (3) GHR. Hal ini diatur pada pasal 8 GHR.

Seperti diketahui sebelumnya perkawinan campuran menurut GHR dillangsungkan menurut hukum yang berlaku untuk calon suami (pasal 6 ayat 1 GHR). Maka jika dalam perkawinan campuran tersebut calon suami adalah orang Eropa atau Tionghoa atau orang Indonesia asli beragama Kristen perkawinan harus dilakukan dihadapan seorang Pegawai Catatan Sipil atau juga dapat dilakukan dihadapan seorang Pendeta agama Kristen. Sedang bagi orang Islam (Indonesia asli dan Arab) berlaku hukum Islam yaitu perkawinan diawasi oleh pegawai pencatat nikah yang diangkat oleh Menteri Agama atau pegawai yang ditunjuk olehnya (pasal 1 ayat (1) Undang-undang nomor 32 tahun 1954 tentang Pencatatan Nikah, Talak, Rujuk).

Namun apabila perkawinan campuran dilakukan antara calon suami beragama Islam dengan calon istri beragama Kristen diselenggarakan dihadapan pegawai pencatat nikah yang diangkat oleh Menteri Agama atau pegawai yang ditunjuk olehnya, dalam prakteknya akan menimbulkan kesulitan.<sup>59</sup> Hal ini dikarenakan pejabat tersebut hanya mengenal hukum Islam dan tidak dapat melepaskan diri dari syarat mutlak dalam hukum Islam bahwa seorang harus beragama Islam untuk dapat kawin dengan orang Islam, maka akan ditemui kesulitan-kesulitan dalam melangsungkan formalitas-formalitas perkawinan campuran.<sup>60</sup> Untuk mengatasi kesulitan-kesulitan tersebut R. Wirjono Prodjodikoro menafsirkan pasal 6 ayat (2) GHR bahwa perkawinan campuran semacam ini harus diselenggarakan dihadapan Kepala Daerah atau Kepala Kampung dimana perkawinan dilangsungkan.<sup>61</sup> Kemudian Kepala Kampung atau Kepala Daerah ini diharuskan membuat surat nikah dan apabila terhadap calon istri berlaku hukum Eropa, surat nikah ini harus dikirim kepada pegawai catatan sipil untuk orang Eropa.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> *Ibid*, hal. 59.

<sup>60</sup> *Ibid*.

<sup>61</sup> R. Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Antar Golongan di Indonesia* (Jakarta: Sumur Bandung, 1981), hal. 97.

<sup>62</sup> *Ibid*.

Dengan demikian pada masa GHR diberlakukan perkawinan beda agama tidak menjadi suatu masalah. Hal ini tidak lepas dari konsep perkawinan yang dianut KUHPer yaitu perkawinan sipil yang sifatnya sekuler. GHR sama sekali tidak mempermasalahkan jika calon suami dan calon istri menganut agama yang berbeda. GHR hanya bertujuan menunjukkan hukum mana yang berlaku di dalam suatu perkawinan jika suami istri tunduk pada hukum yang berlainan atau yang lebih kita kenal dengan hukum antar tata hukum.

#### 2. 4. 3. Perkawinan Beda Agama Menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974

Pada masa sebelum berlakunya Undang-undang nomor 1 tahun 1974, perkawinan beda agama termasuk ke dalam pengertian perkawinan campuran. Karena itu pengaturannya terdapat dalam peraturan tersendiri mengenai perkawinan campuran yaitu GHR. Undang-undang nomor 1 tahun 1974 di dalamnya juga mengatur perkawinan campuran pada pasal 57 sampai dengan pasal 62. Pasal 57 yang memberikan pengertian perkawinan campuran<sup>63</sup>

Yang dimaksud perkawinan campuran dalam Undang-undang ini ialah perkawinan antara dua orang yang di Indonesia tunduk pada hukum yang berlainan, karena perbedaan kewarganegaraan dan salah satu pihak berkewarganegaraan Indonesia

Kemudian pasal 59 ayat (2) Undang-undang nomor 1 tahun 1974 mengatakan bahwa bagi perkawinan campuran yang dilakukan di Indonesia dilakukan menurut Undang-undang nomor 1 tahun 1974 ini. Mengenai prosedur perkawinan campuran diatur dalam pasal 60 Undang-undang nomor 1 tahun 1974. Perkawinan campuran baru dapat dilaksanakan jika para pihak telah memenuhi syarat-syarat perkawinan sebagaimana ditentukan oleh hukum yang berlaku bagi masing-masing pihak. Hal ini harus dibuktikan dengan surat keterangan dari mereka yang menurut hukum yang berlaku berwenang mencatat perkawinan. Jika pejabat yang bersangkutan menolak untuk memberikan surat keterangan, maka atas permintaan dari yang berkepentingan, pengadilan memberikan keputusan dengan tidak

---

<sup>63</sup> Indonesia(a), *op. cit.*, psl. 57.

beracara serta tidak boleh dimintakan banding lagi tentang soal apakah penolakan pemberian surat keterangan itu beralasan atau tidak. Jika pengadilan memutuskan bahwa penolakan tidak beralasan maka keputusan itu menjadi pengganti surat keterangan.

Dari perumusan pasal 57 Undang-undang nomor 1 tahun 1974 dapat dilihat bahwa pengertian dari perkawinan campuran menyempit. Perkawinan campuran menurut Undang-undang nomor 1 tahun 1974 hanya meliputi perkawinan antara seorang warga negara Indonesia dengan warga negara asing.<sup>64</sup> Perkawinan beda agama tidak lagi termasuk ke dalam pengertian perkawinan campuran.

Di dalam Undang-undang nomor 1 tahun 1974 tidak terdapat pasal yang jelas-jelas mengatur mengenai perkawinan beda agama secara eksplisit. Seperti kita ketahui sebelumnya di dalam Undang-undang nomor 1 tahun 1974 agama mempunyai peranan penting dalam hukum perkawinan. Menurut pasal 2 ayat (1) keabsahan suatu perkawinan didasarkan pada hukum agama dan kepercayaan masing-masing pihak. Artinya selama perkawinan dilangsungkan menurut syarat-syarat dan menurut tata cara yang ditentukan hukum agama serta tidak melanggar larangan perkawinan menurut hukum agama maka perkawinan tersebut sah. Dan sebaliknya jika suatu perkawinan dilakukan tidak sesuai dengan syarat-syarat dan tata cara yang ditentukan hukum agama atau perkawinan tersebut melanggar larangan perkawinan yang ditentukan hukum agama maka perkawinan tersebut tidak sah. Dengan demikian tidak ada perkawinan di luar hukum agama dan kepercayaan masing-masing pihak. Pasal 8 huruf f sendiri menyatakan bahwa perkawinan dilarang antara dua orang yang mempunyai hubungan yang oleh agamanya atau peraturan lain yang berlaku dilarang kawin. Walaupun perkawinan beda agama tidak diatur secara eksplisit di dalam Undang-undang nomor 1 tahun 1974, menurut penulis dari ketentuan pasal 2 ayat (1) jo pasal 8 huruf f, Undang-undang nomor 1 tahun 1974 tidak menghendaki perkawinan beda agama. Prof. Hazairin memberikan penafsiran terhadap pasal 2 ayat (1) Undang-undang nomor 1 tahun 1974 beserta penjelasannya bahwa bagi orang Islam tidak ada kemungkinan untuk kawin dengan melanggar hukum agamanya sendiri, demikian

---

<sup>64</sup> Asmin, *op. cit.*, hal. 61.

juga bagi orang Kristen, Katolik, Hindu, dan Budha seperti yang dijumpai di Indonesia.<sup>65</sup>

Dalam memahami perkawinan beda agama menurut undang-undang Perkawinan ada tiga penafsiran yang berbeda.<sup>66</sup> *Pertama*, penafsiran yang berpendapat bahwa perkawinan beda agama merupakan pelanggaran terhadap pasal 2 ayat (1) jo. pasal 8 huruf f Undang-undang nomor 1 tahun 1974. Pendapat *kedua*, bahwa perkawinan antar agama adalah sah dan dapat dilangsungkan, karena telah tercakup dalam perkawinan campuran, dengan argumentasi pada pasal 57 tentang perkawinan campuran yang menitikberatkan pada dua orang yang di Indonesia tunduk pada hukum yang berlainan, yang berarti pasal ini mengatur perkawinan antara dua orang yang berbeda kewarganegaraan juga mengatur dua orang yang berbeda agama. Pendapat *ketiga* bahwa perkawinan antar agama sama sekali tidak diatur dalam UU No. 1/1974, oleh karena itu berdasarkan pasal 66 UU No. 1/1974 maka persoalan perkawinan beda agama dapat merujuk pada peraturan perkawinan campuran yaitu GHR karena belum diatur dalam undang-undang perkawinan.<sup>67</sup>

Pendapat yang menyatakan perkawinan beda agama merupakan pelanggaran terhadap pasal 2 ayat (1) jo. pasal 8 huruf f Undang-undang nomor 1 tahun 1974, maka instansi baik KUA dan Kantor Catatan Sipil dapat menolak permohonan perkawinan beda agama berdasarkan pada pasal 2 ayat 1 jo pasal 8 huruf f Undang-undang nomor 1 tahun 1974 yang menyatakan bahwa perkawinan adalah sah, jika dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu. Dalam penjelasan pasal 2 ayat (1), maka tidak ada

---

<sup>65</sup> Hazairin, *Tinjauan mengenai Undang-undang nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan* (Jakarta: Tintamas, 1975), hal. 5.

<sup>66</sup> Raimond Flora Lamandasa. "Perkawinan Beda Agama di Indonesia." <<http://www.scribd.com/doc/3144824/Perkawinan-Beda-Agama-Di-Indonesia>>, diakses 20 Februari 2009.

<sup>67</sup> Berdasarkan Undang-undang nomor 1 tahun 1974 pasal 66, maka semua peraturan yang mengatur tentang perkawinan sejauh telah diatur dalam UU No. 1/1974, dinyatakan tidak berlaku lagi yaitu perkawinan yang diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata / BW, Ordonansi Perkawinan Indonesia Kristen dan peraturan perkawinan campuran (GHR). Secara a contrario, dapat diartikan bahwa beberapa ketentuan tersebut masih berlaku sepanjang tidak diatur dalam Undang-undang nomor 1 tahun 1974.

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 agama berarti dilarang juga oleh undang-undang perkawinan.

Pendapat yang menyatakan bahwa perkawinan antar agama adalah sah dan dapat dilangsungkan, karena telah tercakup dalam perkawinan campuran, dengan argumentasi pada pasal 57 tentang perkawinan campuran yang menitikberatkan pada dua orang yang di Indonesia tunduk pada hukum yang berlainan, yang berarti pasal ini mengatur perkawinan antara dua orang yang berbeda kewarganegaraan juga mengatur dua orang yang berbeda agama. Namun seperti kita ketahui sebelumnya perkawinan campuran menurut rumusan pasal 57 selengkapnya adalah perkawinan campuran terjadi antara dua orang di Indonesia yang tunduk pada hukum yang berlainan karena perbedaan kewarganegaraan dimana salah satu berkewarganegaraan Indonesia. Jadi dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud tunduk pada hukum yang berlainan hanya dikarenakan kedua belah pihak yang akan melangsungkan perkawinan memiliki kewarganegaraan yang berbeda. Dengan demikian sebenarnya perkawinan beda agama tidak tercakup dalam pengertian perkawinan campuran menurut Undang-undang nomor 1 tahun 1974.

Pendapat yang menyatakan bahwa perkawinan antar agama sama sekali tidak diatur dalam Undang-undang nomor 1 tahun 1974, oleh karena itu berdasarkan pasal 66 Undang-undang nomor 1 tahun 1974 maka persoalan perkawinan beda agama dapat merujuk pada peraturan mengenai perkawinan campuran yakni GHR. Dari ketentuan pasal 66 Undang-undang nomor 1 tahun 1974 dapat dilihat bahwa sebenarnya ketentuan GHR tidak dapat diberlakukan lagi. GHR mengandung asas yang bertentangan dengan keseimbangan kedudukan hukum antara suami istri sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang nomor 1 tahun 1974.<sup>68</sup> Selain itu seperti kita ketahui Undang-undang nomor 1 tahun 1974 dan GHR memiliki perbedaan filosofis yang amat lebar. GHR sebagaimana KUHPer hanya mengenal konsep perkawinan sipil yang sifatnya sekuler sedangkan

---

<sup>68</sup> Asmin, *op. cit.*, hal. 68.

Undang-undang nomor 1 tahun 1974 memandang perkawinan memiliki hubungan yang erat dengan agama.

Dengan demikian jelas bahwa Undang-undang nomor 1 tahun 1974 benar-benar telah menutup pintu bagi terjadinya perkawinan beda agama jika memang agama yang dianut melarang terjadinya hal tersebut seperti yang dijelaskan dalam penjelasan pasal 2 ayat (1) yang menyatakan tidak ada perkawinan di luar hukum agama dan kepercayaannya masing-masing. Konsekuensi dari penerapan pasal 2 ayat (1) Undang-undang nomor 1 tahun 1974 adalah perkawinan yang tidak dilangsungkan menurut hukum agama dan kepercayaan masing-masing tidak dapat dicatatkan baik di KUA maupun Kantor Catatan Sipil. Pasal 2 ayat (2) Undang-undang nomor 1 tahun 1974 memerintahkan setiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya untuk dapat dicatat perkawinan harus sah menurut agama terlebih dahulu. KUA dan Kantor Catatan Sipil berhak menolak mencatat perkawinan yang tidak sah menurut agama.

Meskipun demikian dengan kondisi masyarakat Indonesia yang heterogen, kenyataan adanya perkawinan beda agama di Indonesia tidak dapat dihindarkan. Untuk dapat mencatatkan perkawinan beda agama, menurut Prof. Wahyono Darmabrata ada empat cara yang biasa ditempuh oleh para pihak yang ingin melangsungkan perkawinan beda agama<sup>69</sup>

- a. Meminta Penetapan Pengadilan. Pasal 21 ayat (1) sampai dengan ayat (4) Undang-undang nomor 1 tahun 1974 menjelaskan bahwa jika pegawai pencatat perkawinan berpendapat bahwa terhadap perkawinan tersebut ada larangan menurut Undang-undang ini maka ia akan menolak melangsungkan perkawinan. 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. Para pihak yang perkawinannya ditolak berhak mengajukan permohonan kepada Pengadilan dalam wilayah dimana pegawai pencatat perkawinan yang mengadakan penolakan berkedudukan untuk memberikan keputusan dengan menyerahkan surat keterangan penolakan

---

<sup>69</sup> “Empat Cara Penyelundupan Hukum Bagi Pasangan Beda Agama,” <<http://hukumonline.com/detail.asp?id=15655&cl=Berita>>, diakses 20 Februari 2009.

tersebut di atas. Selanjutnya Pengadilan akan memeriksa perkaranya dengan acara singkat dan akan memberikan penetapan, apakah ia akan menguatkan penolakan tersebut atau memerintahkan agar supaya perkawinan dilangsungkan.

- b. Perkawinan dilangsungkan dua kali menurut masing-masing agama. Dengan melangsungkan perkawinan dua kali menurut agama calon suami dan calon istri diharapkan pegawai pencatat perkawinan menganggap bahwa ketentuan pasal 2 ayat (1) Undang-undang nomor 1 tahun 1974 dapat terpenuhi. Menurut Prof. Wahyono Darmabrata keabsahan perkawinan beda agama yang dilakukan dengan cara demikian masih perlu diteliti lebih lanjut lagi. Prof. Wahyono Darmabrata berpendapat bahwa perkawinan yang berlaku bagi mereka adalah perkawinan yang dilangsungkan belakangan. Hal ini dikarenakan perkawinan yang dilangsungkan belakangan otomatis membatalkan perkawinan yang dilangsungkan sebelumnya.
- c. Penundukkan sementara kepada salah satu agama. Cara ini banyak digunakan oleh pasangan yang ingin melangsungkan perkawinan beda agama. Salah satu pihak menundukkan diri sementara kepada agama pihak lainnya. Penundukkan sementara ini biasanya diperkuat dengan mengganti status agama yang dianut di Kartu Tanda Penduduk. Namun setelah perkawinan berlangsung pihak yang melakukan penundukan agama sementara kembali ke agamanya semula. Hal ini menurut penulis merupakan penyelundupan hukum karena dilakukan untuk menghindari ketentuan hukum nasional mengenai perkawinan yang seharusnya berlaku bagi dirinya.
- d. Melangsungkan perkawinan di luar negeri. Pasal 56 UU Perkawinan menyatakan bahwa perkawinan yang dilangsungkan di luar Indonesia antara dua orang warga negara Indonesia atau seorang warga negara Indonesia dengan warga negara asing adalah sah bilamana dilakukan menurut hukum yang berlaku di negara di mana perkawinan itu dilangsungkan dan bagi warga negara Indonesia tidak melanggar ketentuan-ketentuan Undang-undang ini. Selanjutnya disebutkan bahwa dalam waktu 1 tahun setelah suami dan istri tersebut kembali ke wilayah Indonesia, surat bukti perkawinan mereka harus didaftarkan di Kantor Pencatatan perkawinan tempat tinggal mereka. Namun

sebenarnya cara ini tidak dapat menjadi pembenaran dilakukannya perkawinan beda agama. Karena sesuai pasal 56 Undang-undang nomor 1 tahun 1974 perkawinan tersebut baru sah apabila bagi warga negara Indonesia tidak melanggar ketentuan Undang-undang nomor 1 tahun 1974. Jadi ketentuan Undang-undang nomor 1 tahun 1974 ini tetap melekat dimanapun warga negara Indonesia tersebut melangsungkan perkawinan. Menurut Prof. Wahyono Darmabrata, perkawinan yang demikian tetap saja tidak sah sepanjang belum memenuhi ketentuan yang diatur oleh agama. Artinya, tetap perkawinan yang berlaku bagi warga negara Indonesia harus memperhatikan kedua aspek, yaitu aspek undang-undang dan aspek hukum agama.

Tidak diaturnya perkawinan beda agama secara eksplisit di dalam Undang-undang nomor 1 tahun 1974 menyebabkan perbedaan interpretasi terhadap pasal 2 ayat (1). Hal tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pasangan yang melakukan perkawinan beda agama sedangkan perkawinan beda agama di Indonesia tidak dapat dihindarkan sebagai akibat keadaan masyarakat yang heterogen. Penulis berpendapat dengan adanya pasal 2 ayat (1) jo. pasal 8 huruf f Undang-undang nomor 1 tahun 1974 sebenarnya tidak menghendaki terjadinya perkawinan beda agama.

## BAB 3

### Tinjauan terhadap Kewenangan Catatan Sipil di Bidang Perkawinan

#### 3. 1. Gambaran Umum Lembaga Catatan Sipil di Indonesia

##### 3. 1. 1. Sejarah Lembaga Catatan Sipil di Indonesia

Lembaga Catatan Sipil yang ada di Indonesia saat ini merupakan kelanjutan peralihan dari lembaga *Burgerlijke Stand* yang berasal dari Belanda dan diberlakukan di Indonesia pada zaman penjajahan Belanda. *Burgerlijke Stand* merupakan lembaga yang diadakan oleh penguasa yang dimaksudkan untuk membukukan peristiwa-peristiwa penting seperti kelahiran, perkawinan, perceraian, dan kematian selengkap mungkin sehingga dapat memberikan kepastian hukum.<sup>70</sup> Setiap peristiwa dicatat sebagai bukti peristiwa tersebut benar-benar terjadi dan bukti pencatatan tersebut dapat digunakan baik bagi yang berkepentingan maupun pihak ketiga setiap saat.

*Burgerlijke Stand* yang ada di Belanda sebenarnya berasal dari Perancis. Seperti kita ketahui Belanda dahulu pernah menjadi daerah jajahan Perancis. Di Perancis sendiri sebelumnya telah ada daftar-daftar mengenai perkawinan, kelahiran, dan kematian namun daftar-daftar tersebut dikerjakan oleh pendeta. Namun sejak dibentuknya Undang-undang tanggal 20 September 1772, Pemerintah Kota Praja ditugaskan melakukan pencatatan kelahiran, perkawinan, dan kematian warga Kota Praja sedangkan badan maupun orang lain dilarang melakukan pekerjaan itu.<sup>71</sup> Dengan demikian pelaksanaan Catatan Sipil diambil alih pelaksanaannya dari pendeta ke Pemerintah.

Kemudian Lembaga Catatan Sipil ini diterapkan di Belanda dan wilayah-wilayah jajahannya termasuk Hindia Belanda. Di Batavia pelaksanaan Catatan Sipil telah dilakukan sejak tahun 1820. Hal ini dibuktikan dengan arsip yang tersimpan di Kantor Catatan Sipil Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Pada waktu itu pelaksanaan catatan sipil hanya dilakukan bagi golongan penduduk

---

<sup>70</sup> Victor M. Situmorang dan Cormentyna Sitanggang, *Aspek Hukum Akta Catatan Sipil di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 1991), hal. 15.

<sup>71</sup> *Ibid.*

tertentu saja khususnya bagi golongan Eropa. Hal ini tidak lepas dari adanya penggolongan penduduk pada waktu itu dan penggolongan penduduk tersebut menyebabkan berlakunya hukum yang berbeda bagi tiap golongan penduduk.

Pembagian penduduk ke dalam tiga golongan yaitu golongan Eropa, Timur Asing, dan Pribumi (Indonesia Asli) diatur dalam pasal 163 IS yang pada pokoknya menyatakan<sup>72</sup>

- a. Apabila peraturan-peraturan dari Undang-undang ini, dari peraturan umum dan peraturan-peraturan lain, reglemen-reglemen, peraturan-peraturan polisi dan peraturan-peraturan administrasi membedakan antar golongan Eropa, Indonesia, dan Timur Asing, untuk mereka berlaku peraturan-peraturan berikut:
- b. Pada peraturan-peraturan golongan Eropa tunduk:
  1. Semua orang Belanda.
  2. Semua orang yang tidak termasuk golongan nomor 1 namun berasal dari Eropa.
  3. Semua orang Jepang dan semua orang yang tidak termasuk golongan nomor 1 dan 2 namun di negeri asalnya berlaku hukum keluarga yang dalam pokoknya berdasar pada asas-asas yang sama dengan asas-asas Belanda.
  4. Anak-anak yang sah atau diakui secara sah menurut Undang-undang, yang dilahirkan di Indonesia dan turun-temurun lanjutan dari orang-orang yang termasuk dalam golongan nomor 2 dan 3.
- c. Pada peraturan-peraturan untuk golongan Indonesia tunduk kecuali kedudukan hukum dari golongan Indonesia Nasrani yang ditetapkan dengan ordonansi semua orang yang termasuk dalam golongan Indonesia Asli di Indonesia dan tidak telah masuk dalam golongan penduduk lain dari golongan Indonesia Asli dan sekarang telah mempersatukan diri dengan golongan Indonesia Asli.
- d. Pada peraturan-peraturan untuk golongan Timur Asing tunduk kecuali mereka yang beragama Nasrani yang akan ditetapkan dengan ordonansi, semua orang yang tak termasuk golongan yang dimaksudkan oleh nomor 2 atau 3 dari pasal ini.

---

<sup>72</sup> H. Soekarno, *Mengenal Administrasi dan Prosedur Catatan Sipil* (Jakarta: CV. Coriena, 1985), hal. 53.

- e. Gubernur Jenderal berhak selaras dengan "Read van Indonesie" untuk menyatakan peraturan-peraturan yang berlaku bagi golongan Eropa juga berlaku bagi orang, untuk siapa sebetulnya peraturan-peraturan itu tidak berlaku. Pernyataan berlaku tersebut berlaku dengan sendirinya untuk anak-anak sah atau yang diakui menurut undang-undang dan yang dilahirkan setelah itu serta turunan-turunan lanjutan dari yang bersangkutan.
- f. Setiap orang dapat minta ditetapkan oleh Hakim menurut peraturan-peraturan yang akan ditetapkan oleh ordonansi, dalam golongan penduduk mana ia termasuk.

Sedangkan pedoman politik bagi Pemerintah Hindia Belanda terhadap hukum di Indonesia dituliskan dalam Pasal 131 IS yang pada pokoknya sebagai berikut:

- a. Hukum Perdata dan Hukum Dagang (begitu pula hukum Pidana serta Hukum Acara Pidana dan Hukum Acara Perdata) harus dikodifikasikan yakni diletakkan dalam Kitab Undang-undang.
- b. Untuk golongan bangsa Eropa dianut peraturan perundang-undangan yang berlaku di Belanda (asas konkordansi).
- c. Untuk golongan bangsa Indonesia asli dan Timur Asing jika ternyata kebutuhan masyarakat mereka menghendakinya maka peraturan-peraturan untuk bangsa Eropa dapat berlaku bagi mereka baik seluruhnya, dengan perubahan, dan juga diperbolehkan membuat suatu peraturan baru bersama. Untuk itu aturan-aturan yang berlaku di kalangan mereka harus diindahkan dan penyimpangan boleh diadakan jika diminta untuk kepentingan umum atau kebutuhan masyarakat.
- d. Bangsa Indonesia asli dan bangsa Timur Asing sepanjang belum ditentukan lain di bawah suatu peraturan bersama dengan bangsa Eropa dibolehkan menundukkan diri (*onderwerpen*) pada hukum yang berlaku untuk bangsa Eropa. Penundukkan diri ini boleh dilakukan secara umum maupun dalam perbuatan tertentu saja.
- e. Sebelum hukum untuk bangsa Indonesia ditulis dalam Undang-undang, bagi mereka tetap berlaku hukum yang sekarang berlaku bagi mereka yaitu hukum adat.

Hal penundukkan diri diperjelas dengan adanya dari Staatsblad 1917 No.12 mengenai kemungkinan menundukkan diri pada hukum Eropa, dalam hal ini ada empat macam penundukkan diri yaitu<sup>73</sup>

- a. Penundukkan pada seluruh hukum perdata Eropa.
- b. Penundukkan diri pada sebagian hukum perdata Eropa.
- c. Penundukkan mengenai suatu perbuatan hukum tertentu.
- d. Penundukkan secara diam-diam yaitu menurut Pasal 29 yang berbunyi "jika seorang Bangsa Indonesia Asli melakukan suatu perbuatan hukum yang tidak dikenal dalam hukumnya sendiri, maka ia dianggap secara diam-diam menundukkan dirinya pada hukum Eropa".

Sejalan dengan penggolongan penduduk diatas maka pelaksanaan Catatan Sipil ditetapkan dalam reglemen-reglemen sebagai berikut<sup>74</sup>

- a. Reglemen Catatan Sipil untuk golongan Eropa dan bagi mereka yang menurut hukumnya dipersamakan dengan hukum yang berlaku bagi golongan Eropa. Ordonansi tanggal 10 Mei 1849 yaitu S. 1849 No. 25.
- b. Reglemen mengenai penyelenggaraan daftar-daftar Catatan Sipil untuk orang Tionghoa. Ordonansi tanggal 19 Maret 1917 yaitu S. 1917 No. 130 kemudian reglemen ini diubah dengan S. 1918 No. 356. Dan setelah pembaharuan itu maka ditetapkan berlaku pada tanggal 1 Mei 1919 dengan S. 1919 No. 31.
- c. Reglemen mengenai penyelenggaraan daftar-daftar Catatan Sipil untuk beberapa golongan penduduk Indonesia di Jawa dan Madura yang tidak termasuk rakyat Swapraja. Ordonansi tanggal 15 Oktober 1920 S. 1920 No 751 jo. S. 1927 No. 564 dan setelah diubah pada tahun 1926 dan tahun 1927 mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1928.
- d. Reglemen Catatan Sipil bagi orang-orang Indonesia Nasrani. Ordonansi tanggal 15 Februari 1933 S. 1933 No. 75 jo. S. 1936 No. 607. Nama lengkap Reglemen tersebut adalah "Reglement mengenai penyelenggaraan daftar-daftar Catatan Sipil untuk orang-orang Indonesia Nasrani Manado, yang dikenal dibawah Minahasa dan Pulau-pulau Teun, Nila dan Serua dari

---

<sup>73</sup> Victor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang, *op. cit.*, hal. 18

<sup>74</sup> *Ibid*, hal. 19.

Residensi Maluku". Menurut Stbld.1936 No.607 Reglemen ini mulai berlaku tanggal 1 Januari 1937.

- e. Reglemen daftar-daftar Catatan Sipil untuk perkawinan campuran. Ordonansi tanggal 4 Juni 1904 S. 1904 No. 279. Ordonansi ini mulai berlaku tanggal 1 Juli 1904.

Burgerlijke Stand pada waktu itu, berada satu atap dengan Pengadilan Negeri dan Raad van Justisi (sekarang Kejaksaan). Berdasarkan Ordonansi-ordonansi yang telah disebutkan diatas, ditetapkanlah daftar-daftar akta Catatan Sipil yang berbeda untuk masing-masing golongan, sebagai berikut<sup>75</sup>

- a. Untuk golongan Eropa dan mereka yang dipersamakan hukumnya dengan bangsa Eropa disediakan lima macam daftar akta Catatan Sipil:
1. Daftar Kelahiran.
  2. Daftar Pemberitahuan Perkawinan.
  3. Daftar Izin Perkawinan.
  4. Daftar Perkawinan dan Perceraian.
  5. Daftar Kematian.
- b. Bagi golongan Tionghoa dan Timur Asing disediakan empat macam daftar akta Catatan Sipil:
1. Daftar Kelahiran.
  2. Daftar Izin Perkawinan.
  3. Daftar Perkawinan dan Perceraian.
  4. Daftar Kematian.

Dalam perkembangannya daftar kelahiran dibagi kembali dalam 4 daftar yaitu:

1. Daftar Kepala (umum), yaitu daftar untuk memuat segala kelahiran yang diberitahukan kepada Pegawai Catatan Sipil dengan tidak ada suatu pengakuan anak.
2. Daftar Tambahan, yaitu daftar untuk memuat segala akta yang dikirim oleh orang-orang perantara Catatan Sipil tentang kelahiran-kelahiran yang diberitahukan kepada mereka.

---

<sup>75</sup>“Riwayat Pencatatan Sipil Jakarta,” <<http://www.kependudukancapil.go.id/index.php/artikel/11-riwayat-pencatatan-sipil-jakarta-1>>, diakses 20 Maret 2009.

3. Daftar Tambahan untuk memuat segala pengakuan kecuali pengakuan yang dilakukan pada waktu perkawinan.
4. Daftar Tambahan untuk memuat akta-akta lain yang menurut Undang-undang harus dibukukan dalam daftar kelahiran.

Kemudian daftar kematian dibagi menjadi tiga macam daftar lagi:

1. Daftar Umum yaitu daftar yang memuat segala kematian yang diberitahukan kepada Pegawai Catatan Sipil.
  2. Daftar Tambahan untuk memuat segala akta-akta yang dikirim oleh orang-orang perantara Catatan Sipil tentang kematian-kematian yang diberitahukan kepada mereka.
  3. Daftar Tambahan untuk memuat segala akta-akta lain yang menurut Undang-undang harus dibukukan dalam daftar kematian.
- c. Untuk golongan Indonesia Asli yang tinggal di Jawa dan Madura disediakan tiga macam daftar catatan sipil:
1. Daftar Kelahiran.
  2. Daftar Pemilihan Nama.
  3. Daftar Kematian.

Daftar-daftar untuk golongan Indonesia asli inipun dibatasi hanya terhadap mereka yang memenuhi ketentuan :

1. Mereka yang berhak memakai salah satu gelar kebangsawanan Indonesia kecuali mereka yang hanya memakai gelar "Mas".
  2. Pegawai negeri yang minimal bergaji 100 Gulden.
  3. Opsir-opsir tentara dan pensiunannya yang minimal memiliki berpangkat Kolonel.
  4. Semua orang yang menurut firman raja tanggal 15 September 1916 Nomor 26 (S. 1917 No. 12) telah berlaku atau menundukkan diri pada sebagian hukum privat golongan Eropa.
  5. Keturunan laki-laki dari orang-orang yang disebut pada nomor 1, 2, 3, 4.
- d. Bagi golongan Indonesia Asli yang beragama Nasrani di Jawa, Madura, Minahasa, dan Ambon disediakan lima macam daftar catatan sipil yaitu:
1. Daftar Kelahiran.
  2. Daftar Pemilihan Nama.

3. Daftar Perkawinan.
4. Daftar Perceraian.
5. Daftar Kematian

Dari uraian diatas dapat diketahui bahwa lembaga Catatan Sipil pada awalnya memiliki kegiatan yang amat terbatas. Penduduk yang menikmati pelayanan Lembaga Catatan Sipil juga masih terbatas dan terkesan diskriminatif. Hal ini tidak lepas dari pandangan politik Pemerintah Kolonial Belanda yang pada waktu itu membagi penduduk Indonesia ke dalam golongan-golongan penduduk.

Setelah kemerdekaan RI pada tanggal 17 Agustus 1945, penyelenggaraan Pencatatan Sipil diambil alih oleh Pemerintah Republik Indonesia dan Lembaga Catatan Sipil dilanjutkan kegiatannya dengan meneruskan apa-apa yang dahulu dikerjakan oleh lembaga ini, termasuk namanya masih menggunakan *Burgerlijke Stand*. Berlandaskan pada Undang-undang Dasar 1945 Pasal II Aturan Peralihan, maka Ordonansi-ordonansi Catatan Sipil masih berlaku setelah Indonesia merdeka. Hal ini menyebabkan ketertutupan sifat pelayanan yang diberikan Kantor Catatan Sipil terus berlanjut sejak awal kemerdekaan hingga masa pemerintahan Orde Lama.<sup>76</sup>

Pada masa pemerintahan Orde Baru terdapat pemikiran untuk melaksanakan Undang-undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen. Beranjak dari pemikiran tersebut maka dikeluarkanlah Instruksi Presidium Kabinet Ampera No. 31/U/IN/12/1966. Dengan dikeluarkannya Instruksi Presidium ini maka pelayanan Catatan Sipil dinyatakan terbuka untuk seluruh Penduduk Indonesia.<sup>77</sup> Pertimbangan yang mendasari dikeluarkannya Instruksi Presidium tersebut antara lain dikarenakan masih berlakunya penggolongan penduduk yang sudah tidak sesuai lagi dengan perjuangan dan martabat bangsa Indonesia. Adapun Instruksi Presidium itu memuat beberapa hal pokok<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> Victor M. Situmorang dan Cormentyna Sitanggang, *op. cit.*, hal. 23

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup>“Riwayat Pencatatan Sipil Jakarta,” <<http://www.kependudukancapil.go.id/index.php/artikel/11-riwayat-pencatatan-sipil-jakarta-1>>, diakses 20 Maret 2009.

- a. Sambil menunggu dikeluarkannya Undang-undang Catatan Sipil yang bersifat Nasional, tidak digunakan lagi penggolongan-penggolongan penduduk Indonesia berdasarkan pasal 131 dan 163 I.S. ("Europeonen", "Vreemde Oosterlingen", "Inlanders"), pada Kantor Catatan Sipil di seluruh Indonesia.
- b. Untuk selanjutnya Kantor Catatan Sipil di Indonesia terbuka bagi seluruh penduduk Indonesia dan hanya antara Warga Negara Indonesia dan Orang Asing.
- c. Ketentuan-ketentuan tersebut angka (a) dan (b) di atas tidak mengurangi berlakunya ketentuan-ketentuan mengenai perkawinan, warisan dan ketentuan-ketentuan hukum perdata lainnya.

Dalam waktu yang bersamaan, Ketua Presidium Kabinet Ampera juga menetapkan suatu keputusan No. 127/U/Kep/1966 tentang peraturan ganti nama bagi WNI yang memakai nama Cina untuk melaksanakan Keputusan dan Instruksi Presidium Kabinet tersebut. Kemudian pada tahun 1967 dikeluarkan Surat Edaran Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kehakiman No. J.A.2/2/5/Pemudes 51/1/3 tanggal 28 Januari 1967 yang ditujukan ke Gubernur, Kepala Daerah, Bupati Kepala Daerah, Walikota, dan Kepala Kantor Catatan Sipil di seluruh Indonesia. Pada prinsipnya Surat Edaran Bersama ini mengatur masalah teknis pencantuman data kewarganegaraan seseorang dalam suatu akta Catatan Sipil. Dahulu sebelum berlakunya Instruksi Presidium dalam setiap akta atau kutipan akta Catatan Sipil seseorang tercantum dengan jelas golongan kependudukannya, maka dengan berlakunya Surat Edaran Bersama ini hanya disebutkan kewarganegaraannya saja. Oleh karena itu menurut Surat Edaran Bersama ini yang boleh dicantumkan ada tiga macam data di bidang kewarganegaraan yakni<sup>79</sup>

- a. Warga Negara Indonesia (bagi yang jelas kewarganegaraannya) berlaku untuk Warga Negara Indonesia Asli maupun keturunan.
- b. Warga Negara Asing (bagi yang mempunyai dokumen).
- c. Tanpa Kewarganegaraan (apatride) bagi yang tidak jelas kewarganegaraannya.

Pelaksanaan penyelenggaraan Catatan Sipil di masa lalu di Kota Jakarta dilakukan oleh dua Kantor Catatan Sipil, yaitu Kantor Catatan Sipil Batavia yang berkantor di sekitar Gambir dan kantor Catatan Sipil Meester Cornelis di

---

<sup>79</sup> Victor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang, *op. cit.*, hal. 24.

Jatinegara. Kantor Catatan Sipil Batavia melayani kepentingan warga di bidang Catatan Sipil yang berdiam di lingkungan Batavia Centrum dan Weltevreden sedangkan Kantor Catatan Sipil Meester Cornelis melayani kepentingan warga di kawasan Pasar Minggu, Bekasi, Cengkareng, dan sekitarnya.<sup>80</sup> Seirama dengan sistem pemerintahan di Jakarta setelah proklamasi kemerdekaan, tahun 1949 Kantor Catatan Sipil Batavia dan Kantor Catatan Sipil Meester Cornelis digabung menjadi satu dengan nama Kantor Catatan Sipil Jakarta dan kemudian dalam Keputusan Gubernur No. 3649/a/1/1974 tanggal 31 Juli 1974 namanya berubah menjadi Kantor Catatan Sipil Pemerintah DKI Jakarta.<sup>81</sup> Kebijakan ini merupakan usaha dalam peningkatan pembinaan penyelenggaraan Catatan Sipil. Kantor Catatan Sipil Pemerintah DKI Jakarta ini selanjutnya ditingkatkan statusnya menjadi Kantor Catatan Sipil Propinsi DKI Jakarta sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 55 tahun 1983 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Catatan Sipil Propinsi DKI Jakarta.<sup>82</sup>

Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 1966 ditetapkan pembagian wilayah DKI Jakarta menjadi lima wilayah dalam rangka dekonsentrasi pemerintah DKI Jakarta. Di lima wilayah Kota DKI Jakarta tersebut dibentuk juga aparat Catatan Sipil dengan pembinaan sepenuhnya oleh Walikota setempat. Pada tahun 1975 dengan Keputusan Gubernur namanya diubah menjadi Kantor Pembantu Catatan Sipil.

Dengan diberlakukannya Undang-undang nomor 1 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 DKI Jakarta yang telah ada disempurnakan dengan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 1149 tahun 1981 yaitu

---

<sup>80</sup> H. Soekarno, *op. cit.*, hal. 19.

<sup>81</sup> Victor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang, *op. cit.*, hal. 27.

<sup>82</sup> *Ibid.*

tentang Penyempurnaan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kantor Catatan Sipil Pemerintah DKI Jakarta.

Dengan pertimbangan bahwa urusan Catatan Sipil sangat dibutuhkan oleh pemerintah dan masyarakat, Pemerintah Pusat berusaha mengadakan penertiban dan pemantapan Catatan Sipil. Hal tersebut dilakukan karena pemerintah membutuhkan penertiban administrasi kependudukan dan masyarakat juga berkepentingan mendapatkan kepastian mengenai status hukum mereka melalui kegiatan Catatan Sipil.

Kedudukan Catatan Sipil di daerah sebelum tahun 1983 masih belum jelas. Instansi mana yang ditugaskan dan diberi tanggung jawab atas penyelenggaraan Catatan Sipil tidak diatur secara tegas sehingga strukturalisasi belum dapat dirumuskan. Suasana mengambang ini terlihat juga pada Keputusan Presiden nomor 44 tahun 1974 yang mengatur Pokok-pokok Organisasi Departemen yang tidak menyinggung di mana letak Catatan Sipil pada departemen-departemen yang disebutkan dalam Keputusan Presiden tersebut.<sup>83</sup>

Karena semakin meningkatnya beban pekerjaan pada Catatan Sipil dan sejalan dengan usaha Pemerintah Pusat dalam membenahi aparatur pemerintah, maka kemudian dengan Keputusan Presiden nomor 12 tahun 1983 penyelenggaraan Catatan Sipil berada di bawah naungan Departemen Dalam Negeri. Hal ini ditegaskan dalam pasal 1 ayat (1) Keputusan Presiden nomor 12 tahun 1983 yang menyatakan bahwa Menteri Dalam Negeri secara fungsional mempunyai kewenangan dan tanggung jawab penyelenggaraan Catatan Sipil berada dalam lingkup, kewenangan, dan tanggung jawab Departemen Dalam Negeri.<sup>84</sup>

Tanggung jawab penyelenggaraan Catatan Sipil di daerah berada pada Gubernur Kepala Daerah. Selanjutnya status kedudukan hukum Kantor Catatan Sipil Daerah Khusus Ibukota Jakarta diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri nomor 55 tahun 1983 dimana dalam pasal 1 ayat (1) dinyatakan bahwa Kantor Catatan Sipil daerah Khusus Ibukota Jakarta adalah perangkat wilayah

---

<sup>83</sup> *Ibid*, hal. 29.

<sup>84</sup> *Ibid*.

yang langsung berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

### 3. 1. 2. Pengertian, Tujuan, dan Fungsi Catatan Sipil

Kedudukan hukum seseorang dimulai sejak kelahiran hingga kematian. Bahkan dalam pasal 2 KUHPerdara dikenal adanya suatu fiksi hukum dimana bayi di dalam kandungan sudah dapat dikatakan sebagai subyek hukum apabila ada kepentingan yang menghendakinya. Peristiwa-peristiwa penting yang merupakan peristiwa hukum seperti kelahiran, kematian, perkawinan, ataupun perceraian yang terjadi kepada subyek hukum menimbulkan akibat hukum yang sangat berpengaruh terhadap status seseorang. Memiliki dan memperoleh suatu tanda bukti sebagai kepastian akan adanya peristiwa-peristiwa tersebut sangat diperlukan. Pencatatan selengkap-lengkapannya untuk memberikan bukti dan kepastian mengenai peristiwa hukum yang terjadi dilakukan oleh Lembaga Catatan Sipil yang kemudian mencatat dan membukukan sehingga peristiwa hukum yang terjadi mengikat para pihak yang berkepentingan. Pencatatan atau pendaftaran ini merupakan suatu bukti otentik baik bagi yang bersangkutan maupun bagi orang lain atau pihak ketiga yang berkepentingan.

Prof. Mr. Lie Oen Hock berpendapat bahwa Catatan Sipil adalah suatu lembaga yang bertujuan mengadakan pendaftaran, pencatatan serta pembukuan yang selengkap-lengkapannya dan sejelas-jelasnya serta memberikan kepastian hukum yang sebesar-besarnya atas peristiwa kelahiran, pengakuan, perkawinan, dan kematian.<sup>85</sup>

Sedangkan R. Soetojo Prawirohamidjojo, S.H. dan Azis Safroedin, S.H. berpendapat bahwa Lembaga Catatan Sipil adalah suatu lembaga yang bertujuan untuk memungkinkan dengan selengkap-lengkapannya dan sejelas-jelasnya memberikan kepastian sebesar-besarnya mengenai kejadian seperti kelahiran, perkawinan, kematian, dan sebagainya.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Lie Oen Hock, *Catatan Sipil di Indonesia* (Jakarta: Keng Po, 1961), hal. 1.

<sup>86</sup> R. Soetojo Prawirohamidjojo dan Azis Safroedin, *Hukum Orang dan Keluarga* (Jakarta: Alumni, 1982), hal. 31.

Departemen Kehakiman dan Badan Pembinaan Hukum Nasional berpendapat Catatan Sipil adalah suatu lembaga yang bertugas untuk mencatat atau mendaftarkan setiap peristiwa yang dialami oleh warga masyarakat misalnya kelahiran, perkawinan, kematian dan lain sebagainya. Tujuannya adalah untuk mendapatkan data selengkap mungkin, agar status warga masyarakat dapat diketahui.<sup>87</sup>

Dari beberapa pendapat di atas, dapatlah disimpulkan bahwa Lembaga Catatan Sipil adalah suatu lembaga yang sengaja diadakan oleh pemerintah yang bertugas untuk mencatat/mendaftarkan setiap peristiwa penting yang dialami warga masyarakat, setelah ada laporan yang dimulai sejak lahir sampai meninggal, seperti misalnya kelahiran, perkawinan, perceraian, pengakuan, kematian, dan lain sebagainya.<sup>88</sup> Suatu sistem dan cara pendaftaran Catatan Sipil yang baik dan tertib pelaksanaannya akan memberikan data-data kependudukan yang lengkap dan terpercaya disamping berbagai pendaftaran seperti pendaftaran penduduk, sensus penduduk dan lain sebagainya.<sup>89</sup>

Dengan demikian jelas bahwa tujuan Lembaga Catatan Sipil adalah<sup>90</sup>

- a. Untuk mewujudkan kepastian hukum.
- b. Untuk membentuk ketertiban hukum.
- c. Agar setiap warga masyarakat dapat memiliki bukti-bukti otentik.
- d. Untuk memperlancar aktivitas pemerintah di bidang kependudukan/administrasi kependudukan.

Keputusan Presiden nomor 12 tahun 1983 menentukan bahwa Kantor Catatan Sipil mempunyai fungsi menyelenggarakan<sup>91</sup>

- 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.

---

<sup>87</sup> Nico Ngani dan I Nyoman Budi Jaya, *Cara untuk Memperoleh Akta-akta Catatan Sipil* (Yogyakarta: Liberty, 1984), hal. 6.

<sup>88</sup> *Ibid.*

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> Victor M. Situmorang dan Cormentyna Sitanggang, *op. cit.*, hal. 13.

<sup>91</sup> Nico Ngani dan I Nyoman Budi Jaya, *op. cit.*, hal. 7.

- e. Pencatatan dan penerbitan kutipan akta kematian.
- f. Penyimpanan dan pemeliharaan akta kelahiran, akta perkawinan, akta perceraian, akta pengakuan dan pengesahan anak, serta akta kematian.
- g. Penyediaan bahan dalam rangka perumusan kebijaksanaan di bidang kependudukan/kewarganegaraan.

### 3. 2. Peranan Catatan Sipil di Bidang Hukum Perkawinan Setelah Berlakunya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974

Sebelum berlakunya Undang-undang nomor 1 tahun 1974 Kantor Catatan Sipil memiliki kewenangan untuk melangsungkan dan mencatat perkawinan terutama bagi mereka yang tunduk pada KUHPerdara, GHR, HOCl. 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 kita tahu pada waktu itu perkawinan hanya dilihat dalam hubungan keperdataan saja sehingga upacara keagamaan dalam perkawinan tidak merupakan suatu keharusan. Pasal 81 KUHPerdara menyatakan<sup>92</sup>

Tiada suatu upacara keagamaan boleh dilakukan sebelum kedua pihak kepada pejabat agama mereka membuktikan, bahwa perkawinan dihadapan Pegawai Catatan Sipil telah berlangsung.

Kemudian pasal 100 KUHPerdara menyatakan<sup>93</sup>

Adanya suatu perkawinan tak dapat dibuktikan dengan cara lain, melainkan dengan akta pelangsungan perkawinan itu, yang telah dibukukan dalam register-register Catatan Sipil, kecuali dalam hal-hal yang teratur dalam pasal-pasal berikut.

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>92</sup> Kitab Undang-undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek). diterjemahkan oleh R. Subekti dan R. Tjitrosudibio. Cet. 28 (Jakarta: Pradnya Paramita, 1996), Psl. 81.

<sup>93</sup> *Ibid*, 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 nomor 1 tahun 1974 kewenangan Kantor Catatan Sipil dalam bidang hukum perkawinan mengalami perubahan. 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 Ketuhanan Yang Maha Esa. Ini berarti perkawinan harus didasarkan pada agama dan kepercayaan masing-masing seperti yang diamanatkan pasal 2 ayat (1) Undang-undang nomor 1 tahun 1974. Kemudian pasal 2 ayat (2) menentukan bahwa tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan-perundang-undangan yang berlaku. Undang-undang nomor 1 tahun 1974 memandang perkawinan memiliki hubungan erat dengan aspek kerohanian. Berbeda dengan KUHPerdara yang hanya mengenal perkawinan sekuler dan memandang perkawinan dari segi hubungan keperdataan saja.

Seperti disinggung sebelumnya pasal 2 ayat (1) Undang-undang nomor 1 tahun 1974 menyatakan bahwa perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum agama dan kepercayaannya masing-masing. Konsekuensi logis dari ketentuan pasal tersebut adalah bahwa perkawinan yang dapat dicatatkan menurut pasal 2 ayat (2) Undang-undang nomor 1 tahun 1974 adalah perkawinan yang sah menurut hukum agama dan kepercayaan masing-masing. Pasal 2 Undang-undang nomor 1 tahun 1974 memuat dua ketentuan yang harus dipenuhi dalam pelaksanaan perkawinan. Pertama, suatu perkawinan baru merupakan perkawinan yang sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya. Kedua, perkawinan dicatatkan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pencatatan disini bukan unsur yang menentukan keabsahan suatu perkawinan tetapi pencatatan tersebut adalah tindakan administratif guna mewujudkan tertib administrasi terutama di bidang kependudukan dan sebagai bukti tertulis bahwa peristiwa perkawinan tersebut benar-benar terjadi. Jadi suatu perkawinan telah sah ketika hukum agama dan kepercayaan masing-masing telah mengesahkan perkawinan tersebut bukan pada saat dilakukan pencatatan.

Pencatatan suatu perkawinan dimaksudkan agar peristiwa perkawinan tersebut menjadi jelas, baik bagi yang bersangkutan maupun bagi pihak lain yang berkepentingan dan masyarakat. Catatan ini dapat dibaca dalam suatu surat yang bersifat resmi dan termuat pula dalam daftar khusus yang disediakan untuk itu sehingga sewaktu-waktu dapat digunakan apabila diperlukan terutama sebagai alat bukti tertulis yang otentik.<sup>94</sup>

Mengenai lembaga yang melakukan pencatatan perkawinan pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1975 menyatakan bahwa pencatatan perkawinan hanya dilakukan oleh dua instansi yaitu<sup>95</sup>

- a. Pegawai pencatatan nikah, talak, dan rujuk sebagaimana dimaksud oleh Undang-undang nomor 32 tahun 1954 tentang nikah, talak, dan rujuk.
- b. Kantor Catatan Sipil bagi mereka yang beragama selain Islam.

Selanjutnya Keputusan Menteri Dalam Negeri nomor 22 tahun 1975 tentang pencatatan perkawinan dan perceraian pada Kantor Catatan Sipil sehubungan dengan berlakunya Undang-undang nomor 1 tahun 1974 serta peraturan pelaksanaannya mempertegas tugas dan wewenang Kantor Catatan Sipil dalam hal pencatatan perkawinan dan perceraian. Menurut pasal 1 huruf a Keputusan Menteri Dalam Negeri nomor 22 tahun 1975, sebelum dikeluarkannya Undang-undang Catatan Sipil yang bersifat nasional maka pencatatan perkawinan dan perceraian yang dilakukan di Kantor Catatan Sipil menurut Undang-undang nomor 1 tahun 1974 beserta peraturan pelaksanaannya didasarkan pada<sup>96</sup>

- a. S. 1849 No. 25 mengenai Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Eropa.
- b. S. 1917 No. 130 jo. S. 1919 No. 81 mengenai Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Tionghoa.
- c. S. 1933 No. 75 jo. S. 1936 No. 607 mengenai Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Indonesia yang beragama Kristen di Jawa, Madura, dan Minahasa.
- d. S. 1904 No. 279 mengenai Ordonansi Catatan Sipil Perkawinan Campuran.

---

<sup>94</sup> *Ibid*, hal. 38.

<sup>95</sup> Indonesia (c), Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974, PP Nomor 9 Tahun 1975, LN No. 2 Tahun 1975, Psl. 2.

<sup>96</sup> Victor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang, op. cit., hal. 8.

- e. Mereka yang tidak tunduk kepada ordonansi-ordonansi pada sub a sampai dengan d dan mereka yang tidak tunduk pada Undang-undang nomor 22 tahun 1946 jo. Undang-undang nomor 32 tahun 1954.

Dengan adanya peraturan-peraturan diatas ada dua instansi berbeda yang melakukan pencatatan perkawinan. Pasal 2 Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1975 menentukan lembaga pencatatan perkawinan yang berbeda bagi yang beragama Islam dan non-Islam. Dengan demikian Kantor Catatan Sipil hanya mempunyai kewenangan mencatatkan perkawinan dari pasangan suami istri yang beragama non-Islam. Setelah berlakunya Undang-undang nomor 1 tahun 1974 pasangan suami istri tidak lagi melangsungkan perkawinan di Kantor Catatan Sipil. Pasangan suami istri yang beragama non-Islam diharuskan melangsungkan perkawinan menurut hukum agama dan kepercayaan masing-masing terlebih dahulu baru mencatatkannya ke Kantor Catatan Sipil. Hal ini sangat berbeda dengan keadaan ketika ketentuan-ketentuan mengenai perkawinan dalam KUHPerdara masih berlaku. Pada masa berlakunya KUHPerdara, Kantor Catatan Sipil merupakan penentu keabsahan suatu perkawinan namun pada saat berlakunya Undang-undang nomor 1 tahun 1974 Kantor Catatan Sipil hanya berwenang melakukan pencatatan perkawinan pasangan suami istri yang beragama non-Islam sebagai tindakan administratif yang sama seperti pencatatan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seorang manusia seperti pencatatan kelahiran atau kematian.

Walaupun pencatatan perkawinan bukan merupakan hal yang menentukan keabsahan suatu perkawinan namun hal ini sangat penting untuk dilakukan sehingga baik hukum agama maupun hukum negara mengakui dan melindungi perkawinan tersebut beserta segala akibatnya. Jika suatu perkawinan tidak dicatatkan namun pernikahan telah memenuhi ketentuan-ketentuan hukum agama maka negara menganggap pernikahan itu tidak pernah ada namun bukan berarti tidak sah.

Dampaknya akan sangat dirasakan ketika pasangan suami istri telah mempunyai anak. Untuk dapat memperoleh akta kelahiran diperlukan surat nikah orang tua. Jika tidak ada surat nikah maka anak tersebut akan dianggap sebagai anak luar kawin yang hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya saja.

Dalam akta kelahiran seorang anak yang dianggap sebagai anak luar kawin hanya akan dicantumkan nama ibunya saja tanpa dicatat nama ayah. Hal ini tentu saja akan sangat merugikan anak yang bersangkutan karena dengan demikian haknya untuk mewaris dan mendapatkan pemeliharaan dari ayahnya tidak dilindungi oleh hukum.

Lebih lanjut lagi hal ini akan melemahkan posisi istri dalam perkawinan khususnya dalam hal harta bersama. Ketidakadaan surat atau akta nikah akan mempersulit istri untuk menuntut haknya atas harta bersama apalagi jika sampai terjadi perceraian. Akan sulit membuktikan kapan perkawinan dilangsungkan karena tidak ada bukti tertulis yang otentik dan hal tersebut akan menimbulkan kesulitan dalam menentukan bagian harta bersama.

Dalam ketentuan pembuatan perjanjian perkawinan, Undang-undang nomor 1 tahun 1974 juga mensyaratkan perjanjian perkawinan disahkan oleh Pegawai Pencatat Perkawinan. Artinya tanpa pencatatan perkawinan tidaklah mungkin suatu perjanjian perkawinan disahkan dan mengikat para pihak. Ketentuan ini terdapat pada pasal 29 ayat (1) Undang-undang nomor 1 tahun 1974<sup>97</sup>

Pada waktu atau sebelum perkawinan dilangsungkan, kedua pihak atas perjanjian bersama dapat mengadakan perjanjian tertulis yang disahkan oleh Pegawai Pencatat Perkawinan, setelah mana isinya berlaku juga terhadap pihak ketiga sepanjang pihak ketiga tersangkut.

Dari uraian di atas dapat kita lihat bahwa berlakunya Undang-undang nomor 1 tahun 1974 membawa perubahan yang besar terhadap kewenangan Kantor Catatan Sipil. Kantor Catatan Sipil tidak lagi berfungsi melangsungkan perkawinan dan tidak lagi menentukan keabsahan perkawinan. Kantor Catatan Sipil hanya berfungsi mencatat perkawinan pasangan suami istri yang beragama non-Islam setelah mereka melangsungkan perkawinan sesuai agama masing-masing. Hal ini sesuai dengan konsep perkawinan menurut Undang-undang nomor 1 tahun 1974 yang memandang perkawinan memiliki hubungan erat dengan unsur agama atau kerohanian. Namun hal tersebut tidak berarti pencatatan perkawinan tidak penting

---

<sup>97</sup> Indonesia (a), *op. cit.*, Psl. 29 ayat (1).

untuk dilakukan. Pencatatan perkawinan diperlukan agar hukum negara melindungi perkawinan tersebut beserta segala akibatnya.

Perubahan kewenangan Kantor Catatan Sipil di bidang perkawinan dari masa berlakunya KUHPperdata ke masa berlakunya Undang-undang nomor 1 tahun 1974 membawa dampak yang signifikan. Salah satu dampak yang dirasakan adalah mengenai kelangsungan perkawinan beda agama. Perubahan konsep dari perkawinan sipil yang sifatnya sekuler di KUHPperdata ke perkawinan menurut hukum agama menurut Undang-undang nomor 1 tahun 1974 seolah menutup kemungkinan terjadinya perkawinan beda agama. Kewenangan Kantor Catatan Sipil dalam bidang perkawinan beda agama akan kita bahas selanjutnya dalam bab ini.

### 3. 3. Peranan Kantor Catatan Sipil dalam Perkawinan Beda Agama

Jika kita berbicara mengenai perkawinan beda agama tentu tidak dapat dilepaskan dari Kantor Catatan Sipil. Lembaga ini dianggap sebagai satu-satunya institusi yang memungkinkan dilakukannya pencatatan perkawinan beda agama. Kewenangan Kantor Catatan Sipil dalam bidang perkawinan sebelum dan setelah berlakunya Undang-undang nomor 1 tahun 1974 seperti kita tahu mengalami perubahan. Dalam hal perkawinan beda agama perubahan kewenangan ini membawa dampak yang signifikan.

Sebelum berlakunya Undang-undang nomor 1 tahun 1974, Kantor Catatan Sipil diberi kewenangan untuk melangsungkan dan mencatat perkawinan. Hal ini seperti kita ketahui ditegaskan dalam pasal 81 KUHPperdata dan 100 KUHPperdata. Pada saat itu pelaksanaan perkawinan beda agama juga telah diatur dalam GHR. Perkawinan beda agama termasuk salah satu bentuk perkawinan campuran. Perbedaan agama, suku bangsa, dan keturunan bukan menjadi penghalang terjadinya suatu perkawinan.<sup>98</sup> Pada waktu itu tidak ada masalah mengenai perkawinan beda agama. Kantor Catatan Sipil berwenang melangsungkan perkawinan beda agama sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam GHR.

Setelah berlakunya Undang-undang nomor 1 tahun 1974 perkawinan beda agama menjadi suatu permasalahan tersendiri. Kantor Catatan Sipil tidak lagi

---

<sup>98</sup> Lihat Pasal 7 ayat (2) GHR.

menjadi penentu keabsahan perkawinan. Keabsahan perkawinan kini ditentukan oleh sah-tidaknya perkawinan tersebut menurut hukum agama. Kantor Catatan Sipil kini hanya berwenang mencatatkan perkawinan dari pasangan suami istri non-Islam setelah sebelumnya mendapat pengesahan dari agama. Pasal 57 Undang-undang nomor 1 tahun 1974 juga telah mempersempit batasan perkawinan campuran hanya pada perkawinan antara seorang Warga Negara Indonesia dengan seorang Warga negara Asing. Perkawinan beda agama tidak diatur secara eksplisit dalam Undang-undang nomor 1 tahun 1974.

Pada prinsipnya Undang-undang nomor 1 tahun 1974 menyerahkan keabsahan perkawinan pada hukum agama sehingga ketika hukum agama memperkenankan terjadinya perkawinan beda agama maka hal tersebut tidak akan menjadi masalah. Agama-agama yang dianut oleh masyarakat Indonesia hampir seluruhnya menganggap perkawinan endogami agama merupakan perkawinan ideal. Dalam praktek ada juga agama yang mau mengesahkan perkawinan antar agama tertentu dengan persyaratan-persyaratan atau dispensasi. Jika hal ini terjadi maka Kantor Catatan Sipil berwenang untuk mencatatkan perkawinan tersebut. Namun begitu, pengecualian tersebut jarang terjadi dan jika terjadi persyaratan-persyaratan yang harus dilakukan juga amat ketat. Undang-undang nomor 1 tahun 1974 menurut Penulis menghendaki perkawinan endogami agama.

Keadaan masyarakat Indonesia yang heterogen membuat perkawinan beda agama merupakan hal yang tak mungkin dihindarkan. Undang-undang nomor 1 tahun 1974 merupakan benturan bagi pasangan yang berniat melakukan perkawinan beda agama. Jika hukum agama tidak mau mengesahkan perkawinan beda agama maka KUA maupun Kantor Catatan Sipil tidak berhak untuk melakukan pencatatan perkawinan beda agama tersebut. Sepanjang agama yang dianut oleh masing-masing mempelai tidak memperkenankan umatnya menikah secara berlainan agama dan kemudian tidak mau melangsungkan/memberkati perkawinan mereka, maka berdampak kemudian pemerintah yaitu KUA dan Kantor Catatan Sipil tidak dapat mencatat perkawinan mereka, karena menganggap peristiwa perkawinan belum terjadi (sah).<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> Sudhar Indopa, "Pencatatan Perkawinan Campuran pada Kantor Catatan Sipil," (Makalah disampaikan pada seminar mengenai Perkawinan Campuran dan Permasalahan Hukumnya, Suria Nataatmadja and Associates, Jakarta, 31 Mei 2006), hal. 2-3.

Kemudian apabila ada salah satu agama dari mempelai perkawinan campuran yang berbeda agama melangsungkan pengesahan/pemberkatan perkawinan, jika antar mempelai yang berbeda agama itu dua-duanya bukan beragama Islam, maka Kantor Catatan Sipil melaksanakan pencatatan perkawinan mereka sesuai dengan pengesahan salah satu agama.<sup>100</sup> Tetapi jika salah satunya beragama Islam, maka sekalipun perkawinan mereka telah dilangsungkan menurut hukum dan tatacara salah satu agama yang lain seperti oleh agama Hindu, Budha, Kristen, Katolik dan Konghucu tetap saja Kantor Catatan Sipil tidak dapat mencatat perkawinan tersebut, oleh karena perundang-undangan catatan sipil sampai saat ini tidak menyediakan daftar perkawinan untuk orang Islam.<sup>101</sup> Pada waktu sebelum berlakunya Undang-undang No. 1 Tahun 1974, kasus seperti ini diselesaikan melalui penundukan diri pada hukum Perdata Barat, tapi saat ini penundukan diri pada hukum perdata barat sudah tidak diberlakukan lagi.<sup>102</sup>

Sebelum dan setelah berlakunya Undang-undang nomor 1 tahun 1974 telah terjadi beberapa kasus perkawinan beda agama yang dicatatkan di Kantor Catatan Sipil. Penulis akan mencoba menguraikan beberapa diantaranya sehingga terlihat jelas perubahan kewenangan Kantor Catatan Sipil mengenai perkawinan beda agama sebelum dan setelah berlakunya Undang-undang nomor 1 tahun 1974.

3. 3. 1. Kasus Perkawinan Beda Agama antara Medellu dan Sumarni (Penetapan Pengadilan Negeri Jakarta No. 432/1952 tanggal 17 Juni 1952 jo. Putusan Mahkamah Agung No. 245 K/SIP/1953 tanggal 16 Februari 1955)<sup>103</sup>

Dalam kasus ini Sumarni yang bergama Islam dan Medellu yang beragama Kristen berniat melangsungkan perkawinan. R. H. Sadikin Soeriaatmadja selaku ayah kandung dari Sumarni menolak memberikan izin untuk melangsungkan perkawinan. Menurut hukum Islam pihak perempuan harus memperoleh izin dari

---

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> *Ibid.*

<sup>102</sup> *Ibid.*

<sup>103</sup> Sudargo Gautama (b), *Segi-segi Hukum Perkawinan Campuran* (Bandung: Alumni, 1973), hal. 1-12.

ayah kandung sebagai wali mujbir. Karena tidak mendapat izin dari ayah menurut hukum harus ada izin dari Kantor Urusan Agama. Permohonan mendapatkan izin untuk melangsungkan perkawinan ternyata juga ditolak oleh Kantor Urusan Agama Kecamatan Petamburan. Maka kemudian Sumarni memohonkan izin untuk melangsungkan perkawinan ke Pengadilan Negeri Jakarta.

a. Penetapan Pengadilan Negeri Jakarta

Pengadilan Negeri Jakarta mengabulkan permohonan izin yang diajukan Sumarni dengan menggunakan dasar pasal 7 ayat (2) GHR . Menurut Hakim Pengadilan Negeri Jakarta tidak ada halangan untuk melangsungkan perkawinan bagi wanita Islam dan pria Kristen karena dalam pasal 7 ayat (2) GHR perbedaan agama, asal-usul, maupun suku bangsa tidak menjadi penghalang dilakukannya perkawinan. Perkawinan tersebut dapat dilangsungkan menurut hukum suami sesuai ketentuan pasal 6 ayat (1) GHR. Karena pihak suami adalah orang Indonesia asli beragama Kristen maka perkawinan dilakukan menurut hukum Kristen dan juga harus dilakukan dihadapan Pegawai Catatan Sipil. Terhadap Penetapan Pengadilan Negeri Jakarta ayah dari Sumarni mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung. Ayah dari Sumarni beralasan bahwa menurut hukum Islam izin dari wali mujbir harus selalu ada dan jika tidak ada izin maka perkawinan beda agama tidak dapat dilangsungkan.

b. Putusan Kasasi Mahkamah Agung

Mahkamah Agung menolak permohonan kasasi ayah dari Sumarni dan menguatkan penetapan Pengadilan Negeri Jakarta. Dalam pertimbangannya Mahkamah Agung menyatakan: Karena Indonesia adalah negara yang didiami oleh orang-orang yang berlainan agama dan kultur maka berlainan pula hukum perkawinan yang berlaku di Indonesia. Perbedaan ini sesuai dengan konstitusi negara yang mengakui kebebasan memeluk agama yang disukai. Mahkamah Agung juga mempertimbangkan perlunya suatu peraturan yang dapat mengatur adanya perkawinan antara orang-orang yang berlainan agama dengan tidak melebihkan satu agama di atas agama yang lain. Tidak adanya

larangan perkawinan beda agama adalah demi kepentingan masyarakat. Jika ada larangan terhadap perkawinan beda agama maka akan memperbanyak anak-anak yang tidak mempunyai orang tua yang sah menurut hukum. Anak-anak tersebut tidak terjamin haknya atas pemeliharaan dan warisan dan selama hidupnya akan menderita penghinaan dalam pergaulan sebagai “anak gampang”. Pasal 6 ayat (1) GHR yang menghendaki perkawinan campuran dilakukan menurut hukum suami tidak melebihkan suatu agama di atas agama lain. Karena pada suatu waktu bisa hukum Kristen yang berlaku dan pada suatu waktu yang lain hukum Islam yang berlaku. Hal ini tergantung siapa yang menjadi pihak suami dalam perkawinan campuran tersebut. Mahkamah Agung meyakini bahwa ada ketentuan dalam hukum Islam yang memang melarang perkawinan antara perempuan Islam dan laki-laki non-Islam sedangkan GHR justru memperbolehkan perkawinan ini. Namun tidak boleh dilupakan bahwa tiap hukum yang berlaku di dunia ini dimaksudkan untuk pergaulan hidup bersama. Jadi *yang ditekankan adalah segi sosiologis bukan segi keagamaan* yang menghendaki keselamatan di akhirat. Dengan demikian kasasi pihak ayah ditolak dan perkawinan antara Sumarni dengan Medellu dinyatakan tetap berlaku.

Dari uraian kasus Sumarni dan Medellu diatas dapat kita lihat bahwa perkawinan beda agama telah mendapat pengaturan tersendiri melalui GHR. Perkawinan tersebut dilangsungkan menurut hukum suami. Kantor Catatan Sipil berwenang melangsungkan dan mencatatkan perkawinan Sumarni dan Medellu.

Hal ini sesuai dengan konsep perkawinan yang pada saat itu masih berpegang pada KUHPerdara yang menganut perkawinan sipil yang sifatnya sekuler. Dalam pertimbangannya Hakim Mahkamah Agung juga menekankan perkawinan beda agama ini dari segi sosiologis dan bukan segi keagamaan. Pada saat itu agama belum memegang peranan penting dalam perkawinan.

3. 3. 2. Kasus Perkawinan Beda Agama antara Snoek Cornelis Hendrik dan Siti Nur Aeni (Penetapan Pengadilan Negeri Jakarta Timur No. 151/Pdt/P/1988/PN. Jakarta Timur tanggal 21 Maret 1988)<sup>104</sup>

Dalam kasus ini Snoek Cornelis Hendrik yang beragama Budha ingin melangsungkan perkawinan dengan Siti Nur Aeni yang beragama Islam. Mereka mengajukan permohonan untuk melangsungkan perkawinan ke KUA. Namun KUA menolak permohonan tersebut. Kemudian mereka mengajukan permohonan ke Kantor Catatan Sipil DKI Jakarta namun permohonan tersebut ternyata juga ditolak oleh Kantor Catatan Sipil DKI Jakarta. Mereka kemudian mengajukan permohonan ke Pengadilan Negeri Jakarta Timur agar diizinkan untuk melangsungkan perkawinan di Kantor Catatan Sipil DKI Jakarta dan mohon dinyatakan penolakan KUA dan Kantor Catatan Sipil untuk melangsungkan perkawinan keduanya dinyatakan tidak beralasan.

Pengadilan Negeri Jakarta Timur mengabulkan permohonan keduanya dan memerintahkan Kantor Catatan Sipil DKI Jakarta untuk melangsungkan perkawinan keduanya. Dalam pertimbangan hukumnya Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Timur memakai dasar hukum pasal 66 Undang-undang nomor 1 tahun 1974. Berdasarkan pasal tersebut semua peraturan yang mengatur tentang perkawinan *sejauh telah diatur* dalam Undang-undang nomor 1 tahun 1974, dinyatakan tidak berlaku lagi yaitu perkawinan yang diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata / BW, Ordonansi Perkawinan Indonesia Kristen dan peraturan perkawinan campuran atau GHR. Secara a contrario, dapat diartikan bahwa beberapa ketentuan tersebut masih berlaku sepanjang tidak diatur dalam Undang-undang nomor 1 tahun 1974.

Dengan dasar hukum tersebut Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Timur memberlakukan lagi pasal 7 ayat (2) GHR yang tidak melarang perkawinan beda agama. Menurut Hakim terdapat kekosongan hukum mengenai perkawinan beda agama pada Undang-undang nomor 1 tahun 1974. Oleh karena itu GHR dapat diberlakukan kembali.

Menurut penulis ketika kedua hukum agama para pihak menolak untuk melangsungkan perkawinan keduanya maka perkawinan yang dilangsungkan di

---

<sup>104</sup> Materi Perkuliahan yang disampaikan Prof. Zulfa Djoko Basuki pada kuliah Hukum Antar Tata Hukum 22 Oktober 2007.

Kantor Catatan Sipil DKI Jakarta tetap tidak sah. Hal ini dikarenakan Undang-undang nomor 1 tahun 1974 mensyaratkan pengesahan agama agar perkawinan tersebut sah. Selain itu setelah berlakunya Undang-undang nomor 1 tahun 1974 perkawinan sipil tidak lagi dikenal di Indonesia. Oleh karena itu perkawinan yang dilangsungkan di Kantor Catatan Sipil tanpa pengesahan agama bukanlah perkawinan yang sah menurut Undang-undang nomor 1 tahun 1974.

3. 3. 3. Kasus Perkawinan Beda Agama antara Petrus Nelwan dengan Andi Vonny Gani (Penetapan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 382/Pdt/P/1986 tanggal 11 April 1986 jo. Putusan Mahkamah Agung No. 1400/K/Pdt/1986 tanggal 20 Januari 1989)<sup>105</sup>

Petrus Nelwan yang bergama Kristen Protestan hendak melangsungkan perkawinan dengan Andi Vonny Gani yang beragama Islam. Keinginan mereka untuk melangsungkan perkawinan ditolak baik oleh KUA Kecamatan Tanah Abang dan Kantor Catatan Sipil DKI Jakarta. KUA Kecamatan Tanah Abang menolak dengan alasan pihak laki-laki beragama Kristen Protestan. Kantor Catatan Sipil DKI Jakarta menolak dengan alasan pihak perempuan beragama Islam. Karena hal itu mereka mengajukan permohonan ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dan mohon agar penolakan dari kedua instansi tersebut dinyatakan tidak beralasan.

- a. Penetapan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat

Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dalam penetapannya menyatakan penolakan dari KUA Kecamatan Tanah Abang dan Kantor Catatan Sipil DKI Jakarta adalah tepat dan beralasan karena perkawinan beda agama tidak diatur dalam Undang-undang nomor 1 tahun 1974. Ajaran agama Islam dan Kristen Protestan tidak membenarkan terjadinya perkawinan beda agama sedangkan pasal 2 ayat (1) Undang-undang nomor 1 tahun 1974 jo. Pasal 8 Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1975 pada pokoknya menyatakan perkawinan adalah sah jika dilakukan menurut hukum agama dan kepercayaan masing-masing. Karena itu tidak ada lagi perkawinan diluar hukum agama dan

<sup>105</sup> Sudargo Gautama (b), *op. cit.*, hal. 13-21.

kepercayaan masing-masing. Terhadap penetapan ini Petrus Nelwan dan Andi Vonny Gani merasa tidak puas dan mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung.

b. Putusan Mahkamah Agung

Mahkamah Agung membatalkan Penetapan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat sejauh mengenai penolakan melangsungkan perkawinan oleh Kantor Catatan Sipil DKI Jakarta yang tercantum dalam surat penolakan No. 655/1. 1755. 4/CS/1986. Mahkamah Agung memerintahkan Pegawai Pencatat pada Kantor Catatan Sipil DKI Jakarta untuk melangsungkan perkawinan antara Petrus Nelwan dan Andi Vonny Gani. Pertimbangan hukum Mahkamah Agung pada pokoknya adalah sebagai berikut:

1. Undang-undang nomor 1 tahun 1974 tidak memuat ketentuan yang menyebutkan bahwa perbedaan agama antara calon suami dan calon istri sebagai larangan perkawinan. Hal ini sejalan dengan pasal 27 Undang-undang Dasar 1945 yang menentukan bahwa semua warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dimana di dalamnya terdapat kesamaan hak asasi untuk kawin dengan sesama warga negara sekalipun keduanya berlainan agama. Selama dalam Undang-undang tidak ditentukan bahwa perbedaan agama merupakan larangan untuk melaksanakan perkawinan maka hal tersebut juga sejalan dengan jiwa pasal 29 Undang-undang Dasar 1945 tentang dijaminnya kemerdekaan setiap warga negara untuk memeluk agama masing-masing. Undang-undang nomor 1 tahun 1974 tidak mengatur perkawinan beda agama.
2. Pasal 66 Undang-undang nomor 1 tahun 1974 yang menurut kata-katanya sepanjang tidak diatur oleh Undang-undang nomor 1 tahun 1974 dapat memberlakukan GHR kembali nyatanya tidak dapat dipakai. Hal ini karena terdapat perbedaan prinsip maupun filosofis yang amat lebar antara Undang-undang nomor 1 tahun 1974 dan GHR (HOCI dan KUHPerdara). Undang-undang nomor 1 tahun 1974 memandang perkawinan memiliki hubungan erat dengan agama/kerohanian sehingga tidak ada perkawinan di luar hukum agama dan kepercayaan masing-masing. Sedangkan ketentuan

dalam GHR memandang perkawinan hanya dalam hubungan keperdataan saja.

3. Dengan demikian di dalam Undang-undang nomor 1 tahun 1974 terdapat kekosongan hukum mengenai perkawinan beda agama. Masyarakat Indonesia adalah masyarakat yang pluralistik sehingga niat untuk melangsungkan perkawinan beda agama akan selalu ada. Karena itu harus dicarikan pemecahannya. Membiarkan masalah ini berlarut-larut akan menimbulkan dampak negatif berupa penyelundupan nilai-nilai sosial, agama, maupun hukum positif. Maka dari itu harus dapat ditentukan dan ditemukan hukumnya.
4. Harus dapat ditentukan dimana perkawinan dapat dilangsungkan. Karena calon istri beragama Islam dan calon suami beragama Kristen Protestan maka tidak mungkin perkawinan dilangsungkan di KUA. Karena itu penolakan KUA adalah tepat walaupun pertimbangan hukumnya tidak dapat dibenarkan.
5. Kedua calon mempelai telah berusia lebih dari 21 tahun sehingga tidak diperlukan izin orang tua. Selain itu ayah kandung dari Andi Vonny Gani memberi izin anaknya melangsungkan perkawinan dengan Petrus Nelwan. Dari surat kedua calon mempelai ke Mahkamah Agung tanggal 19 April 1986 keduanya tetap ingin melangsungkan perkawinan.
6. ***Dengan diajukannya permohonan untuk melangsungkan perkawinan di Kantor Catatan Sipil DKI Jakarta harus ditafsirkan bahwa pemohon Andi Vonny Gani berkehendak untuk melangsungkan perkawinan tidak secara Islam. Andi Vonny Gani tidak lagi menghiraukan status agamanya (agama Islam) sehingga pasal 8 huruf f Undang-undang nomor 1 tahun 1974 tidak lagi merupakan halangan untuk melangsungkan perkawinan.*** Karena itu Kantor Catatan Sipil merupakan satu-satunya instansi yang berwenang untuk melangsungkan atau membantu melangsungkan perkawinan yang kedua calon suami dan istri tidak beragama Islam wajib menerima permohonan pemohon.

Putusan Mahkamah Agung No. 1400/K/Pdt/1986 mengenai kasus Andi Vonny Gani dan Petrus Nelwan ini banyak dijadikan acuan bagi pihak-pihak yang ingin melangsungkan perkawinan beda agama namun permohonannya untuk melangsungkan perkawinan ditolak KUA maupun Kantor Catatan Sipil. Namun demikian perkawinan Andi Vonny Gani dan Petrus Nelwan seharusnya menjadi perkawinan beda agama terakhir yang dilangsungkan oleh Kantor Catatan Sipil terutama di Kantor Catatan Sipil DKI Jakarta.

Sejak tanggal 1 Januari 1989 Kantor Catatan Sipil terutama Kantor Catatan Sipil DKI Jakarta tidak lagi berfungsi mengawinkan.<sup>106</sup> Hal ini termuat dalam instruksi Kantor Catatan Sipil DKI Jakarta No. 3614/075. 02 tanggal 30 Desember yang dalam angka 1 (satu) menyatakan<sup>107</sup>

Pencatatan perkawinan baik di Kantor Catatan Sipil DKI Jakarta maupun Kantor Pembantu Catatan Sipil di lima wilayah kota, terhitung tanggal 1 Januari 1989 hanya melaksanakan pencatatan perkawinan yang sudah sah menurut agama (setelah melangsungkan perkawinan di Gereja, Vihara, dan Pura).

Ketentuan tersebut sejalan dengan Keputusan Presiden nomor 12 tahun 1983 tentang Penataan, Pembinaan, Penyelenggaraan Catatan Sipil yang pada pasal 1 ayat (2) menyatakan<sup>108</sup>

Kewenangan dan tanggung jawab di bidang Catatan Sipil:

- a. menyelenggarakan pencatatan akta kelahiran, kematian, perkawinan dan perceraian bagi mereka yang bukan beragama Islam.

Terakhir pada tahun 1999 ketentuan ini diperkuat dengan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta nomor 15 tahun 1999 tentang Prosedur Pelayanan Masyarakat pada Kantor Catatan Sipil Propinsi DKI Jakarta yang pada pasal 15 ayat (1) menyatakan<sup>109</sup>

---

<sup>106</sup>Zulfa Djoko Basuki, "Perkawinan Campuran Serta Permasalahan Hukumnya di Indonesia Dewasa Ini," *Jurnal Hukum Internasional* Volume 1 Nomor 3 (April 2004): 542

<sup>107</sup> *Ibid.*

<sup>108</sup> Indonesia (d), *Keputusan Presiden tentang Penataan, Pembinaan, Penyelenggaraan Catatan Sipil*, Keputusan Presiden No. 12 tahun 1983, Lembaran Lepas 1983, Psl. 1 ayat (2).

Setiap perkawinan WNI dan WNA yang telah sah dilaksanakan oleh pemuka agama selain agama Islam, dicatatkan pada Kantor Catatan Sipil selambat-lambatnya 30 hari kerja sejak peristiwa perkawinan itu.

Dengan adanya instruksi tersebut maka Kantor Catatan Sipil DKI Jakarta tidak lagi mengawinkan pasangan beda agama walaupun ada perintah dari pengadilan untuk melaksanakannya. Hal ini karena fungsi dari Kantor Catatan Sipil hanya mencatat perkawinan pasangan non-Islam yang telah diselenggarakan sesuai dengan hukum agamanya masing-masing.<sup>110</sup>

#### 3. 3. 4. Pelaporan Perkawinan Beda Agama yang Dilakukan di Luar Negeri ke Kantor Catatan Sipil

Peraturan-peraturan yang menyebutkan bahwa Kantor Catatan Sipil tidak lagi berwenang mengawinkan pasangan beda agama maupun mencatatkan perkawinan yang belum mendapat pengesahan agama membuat perkawinan beda agama hampir tidak mungkin dilakukan di Indonesia. Cara yang banyak ditempuh pasangan-pasangan yang ingin melangsungkan perkawinan beda agama yang tetap ingin mempertahankan agamanya masing-masing adalah dengan melangsungkan perkawinan sipil di luar negeri.<sup>111</sup> Setelah kembali ke Indonesia perkawinan tersebut dilaporkan ke Kantor Catatan Sipil di tempat kediamannya.

Kantor Catatan Sipil DKI Jakarta seharusnya menolak pelaporan perkawinan tersebut sesuai dengan pasal 23 Keputusan Gubernur DKI Jakarta nomor 15 tahun 1999<sup>112</sup>

(1) Setiap perkawinan yang dilangsungkan di luar Indonesia antar WNI atau WNI dengan WNA adalah sah bilamana dilakukan menurut hukum yang berlaku di

---

<sup>109</sup>Jakarta. *Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta tentang Prosedur Pelayanan Masyarakat pada Kantor Catatan Sipil DKI Jakarta*. SK Gubernur KDKI Jakarta No. 15 tahun 1999, Lembaran Lepas 1999, Psl. 15 ayat (1).

<sup>110</sup> Zulfa Djoko Basuki, *op. cit.*, hal. 543.

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> *Ibid.*

negara tempat perkawinan itu dilangsungkan dan **bagi WNI tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-undang Perkawinan.**

- (2) Setelah kembali ke Indonesia setiap perkawinan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini dilaporkan pada Kantor Catatan Sipil.

Ketentuan ini sesuai dengan bunyi pasal 56 Undang-undang nomor 1 tahun 1974<sup>113</sup>

- (1) Perkawinan yang dilangsungkan di luar Indonesia antara dua orang WNI atau seorang WNI dengan WNA adalah sah bilamana dilakukan menurut hukum yang berlaku di negara di mana perkawinan itu dilangsungkan dan **bagi WNI tidak melanggar ketentuan undang-undang ini.**
- (2) Dalam waktu 1 (satu) tahun setelah suami istri itu kembali di wilayah Indonesia, surat bukti perkawinan mereka harus didaftarkan di Kantor Pencatatan perkawinan tempat tinggal mereka.

Di dalam Surat Pelaporan Perkawinan ditulis dengan tegas bahwa surat pelaporan ini bukan merupakan akta perkawinan.<sup>114</sup> Dinyatakan bukan sebagai akta perkawinan karena yang merupakan akta perkawinan adalah akta perkawinan yang dibuat di Kantor Catatan Sipil di luar negeri.<sup>115</sup> Pelaporan hanya untuk memenuhi syarat dalam pasal 56 ayat (2) Undang-undang nomor 1 tahun 1974. Akta perkawinan beserta bukti pelaporan perkawinan dapat dijadikan bukti apabila pasangan tersebut ingin bercerai di hadapan pengadilan Indonesia.

Menurut Prof. Zulfa Djoko Basuki perkawinan beda agama yang dilakukan di luar negeri bertentangan dengan Undang-undang nomor 1 tahun 1974. Perkawinan yang dilakukan di luar negeri semata-mata bertujuan untuk menghindari hukum yang seharusnya berlaku bagi mereka yaitu pasal 2 Undang-undang nomor 1 tahun 1974. Perkawinan tersebut dapat dikategorikan sebagai penyelundupan hukum sehingga perkawinan tersebut dapat dibatalkan. Selain itu perkawinan yang dilangsungkan di luar negeri itu adalah perkawinan sipil yang

<sup>113</sup> Indonesia (a), *op. cit.*, Psl. 56.

<sup>114</sup> Zulfa Djoko Basuki, *op. cit.*, hal. 544.

<sup>115</sup> *Ibid.*

tidak dikenal di dalam Undang-undang nomor 1 tahun 1974 sehingga penerimaan pelaporan oleh Kantor Catatan Sipil adalah tidak pada tempatnya.<sup>116</sup>

Perkawinan beda agama yang dilakukan di luar negeri dengan cara penyelundupan hukum adalah tidak sah dan dapat dibatalkan. Masalah akan timbul ketika terjadi perceraian. Misalnya pihak istri menuntut perceraian tetapi pihak suami dapat menuntut pembatalan perkawinan karena perkawinan tersebut bertentangan dengan pasal 2 jo. pasal 56 Undang-undang nomor 1 tahun 1974. Bila perkawinan dinyatakan batal maka pihak istri akan dirugikan karena tidak dapat menuntut hak-hak dalam perkawinan baik untuk dirinya maupun anak-anak yang dilahirkan.<sup>117</sup> Perkawinan beda agama yang dilakukan di luar negeri adalah perkawinan yang amat rapuh kedudukan hukumnya. Banyaknya pasangan-pasangan yang melakukan perkawinan beda agama di luar negeri diakibatkan belum adanya pengaturan yang pasti mengenai perkawinan beda agama sedangkan keinginan untuk melaksanakan perkawinan tersebut akan selalu ada karena keadaan masyarakat Indonesia yang heterogen.

---

<sup>116</sup> *Ibid.*

<sup>117</sup> *Ibid.*

## BAB 4

### Kewenangan Catatan Sipil Mencatat Perkawinan Beda Agama Setelah Berlakunya Pasal 35 huruf a Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

#### 4. 1. Latar Belakang Perumusan Pasal 35 huruf a Undang-undang nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

Keperluan untuk membentuk Undang-undang Catatan Sipil Nasional sangat dibutuhkan bagi Indonesia. Sebelumnya, peraturan perundang-undangan yang mendukung pelaksanaan Catatan Sipil masih terpisah-pisah, berjalan sendiri-sendiri tanpa ada kaitan satu dengan lainnya. Perwujudan suatu sistem memang sangat didambakan oleh masyarakat bahkan sebagai ciri dari penyelenggaraan negara yang modern khususnya bidang pelayanan masyarakat.<sup>118</sup>

Selama ini pelaksanaan Catatan Sipil di Indonesia didasarkan pada ordonansi-ordonansi yang merupakan produk hukum kolonial. Ordonansi-ordonansi ini sifatnya sangat diskriminatif karena pada masa itu di Indonesia diberlakukan penggolongan penduduk. Hal ini tentu saja tidak sesuai lagi dengan cita-cita bangsa Indonesia yang merdeka dan menjunjung hak asasi manusia.

Pada akhir Desember 2006 Pencatatan Sipil di Indonesia telah mendapat pengaturan dalam hukum nasional melalui Undang-undang nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Ordonansi-ordonansi yang sebelumnya mengatur pencatatan sipil di Indonesia dinyatakan tidak berlaku lagi.<sup>119</sup> Administrasi kependudukan yang di dalamnya terdapat pengaturan mengenai Pencatatan Sipil diharapkan dapat memberikan pemenuhan hak administratif seperti pelayanan publik serta perlindungan yang berkenaan dengan dokumen kependudukan tanpa adanya perlakuan yang diskriminatif.

---

<sup>118</sup> Sulistyowati Sugondo, "Administrasi Kependudukan dari Aspek Hak Keperdataan," (Makalah disampaikan pada Konferensi Nasional Pengembangan Pelayanan Publik di Bidang Kependudukan, Mei 2002), hal. 1.

<sup>119</sup> Indonesia (b), *op. cit.*, Psl. 106.

Salah satu pasal yang banyak mengundang perdebatan dalam Undang-undang nomor 23 tahun 2006 adalah pasal 35 huruf a. Bunyi pasal tersebut adalah<sup>120</sup>

#### Pasal 35

Pencatatan perkawinan sebagaimana dimaksud dalam pasal 34 berlaku pula bagi:

a. perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan;

Penjelasan pasal 35 huruf a:

Yang dimaksud dengan "perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan" adalah perkawinan yang dilakukan antar umat yang berbeda agama.

Pasal ini mengundang banyak perdebatan karena sebelumnya perkawinan beda agama tidak dapat dicatatkan di Kantor Catatan Sipil kecuali agama mengesahkan perkawinan tersebut. Ini adalah implikasi dari ketentuan pasal 2 Undang-undang nomor 1 tahun 1974. Melalui pasal 35 huruf a Undang-undang nomor 23 tahun 2006, negara membuka kemungkinan untuk mencatatkan perkawinan beda agama. Syaratnya adalah adanya Penetapan Pengadilan yang memerintahkan perkawinan tersebut untuk dicatatkan di Kantor Catatan Sipil. Perumusan pasal tersebut didasari oleh latar belakang dan alasan-alasan tertentu. Latar belakang dan alasan-alasan perumusan pasal tersebut akan dijabarkan lebih lanjut.

#### 4. 1. 1. Perkawinan sebagai bagian dari Hak Asasi Manusia

Setelah Perang Dunia ke-2 berakhir, sebuah deklarasi mengenai hak asasi manusia (HAM) disepakati di Paris pada tahun 1948, yang lebih dikenal sebagai Deklarasi Universal tentang Hak-Hak Asasi Manusia (DUHAM). Indonesia adalah salah satu negara yang menjunjung tinggi hak asasi manusia dan meratifikasi DUHAM melalui Undang-undang nomor 39 tahun 1999. Bahkan dalam konstitusi ditegaskan bahwa Indonesia adalah negara yang menjunjung tinggi hak asasi manusia serta menjamin dan melindungi hak asasi warga negaranya. Kemudian, deklarasi ini dipertegas kembali dengan dilahirkannya International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) yang diratifikasi oleh Indonesia melalui Undang-Undang nomor 12 tahun 2005 dan International

---

<sup>120</sup> *Ibid*, Psl. 35 huruf a.

Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) yang diratifikasi melalui Undang-Undang nomor 11 tahun 2005.

Mengenai perkawinan disinggung dalam Pasal 16 DUHAM. Menurut Pasal ini, pria dan wanita yang sudah dewasa, tanpa dibatasi oleh kebangsaan, kewarganegaraan atau agama, berhak untuk menikah dan untuk membentuk keluarga. Keduanya mempunyai hak yang sama atas perkawinan, selama masa perkawinan dan pada saat perceraian. Syarat perkawinan hanya dilihat dari faktor persetujuan saja. Perkawinan dapat dilakukan jika keduanya setuju tanpa syarat. Menurut DUHAM, keluarga merupakan kesatuan yang alamiah dan fundamental dari masyarakat. Oleh sebab itu, hak ini harus mendapat perlindungan baik dari masyarakat maupun negara.

DUHAM menegaskan bahwa pelaksanaan hak tersebut harus dilakukan tanpa pengecualian apapun, termasuk berdasarkan atas ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pendapat yang berlainan, kebangsaan atau kemasyarakatan, hak milik, kelahiran ataupun kedudukan lain. Demikian juga, pembedaan tidak boleh didasarkan atas dasar kedudukan politik, hukum atau kedudukan internasional dari negara atau daerah dari mana seseorang berasal, baik dari negara yang merdeka, yang berbentuk wilayah-wilayah perwalian, jajahan atau yang berada di bawah batasan kedaulatan lain.

Kemudian pasal 23 ICCPR jo. Pasal 10 ICESCR menyebutkan bahwa keluarga merupakan kesatuan masyarakat yang alamiah serta mendasar dan berhak mendapat perlindungan dari masyarakat dan negara. Setiap laki-laki dan wanita yang sudah dalam usia perkawinan berhak untuk melakukan perkawinan dan hak untuk membentuk keluarga harus diakui. Syarat mendasar bagi perkawinan adalah adanya persetujuan yang bebas dari para pihak.

Undang-undang Dasar 1945 dalam amandemen kedua tahun 2000 pasal 28B menyatakan dengan tegas bahwa setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah. Kemudian pasal 28E ayat (1) dan Pasal 29 ayat (2) 1945 dengan tegas menjamin adanya kebebasan menjalankan agama dan kepercayaan yang dianut oleh setiap warga negara.<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> Ahmad Baso dan Achmad Nurcholish, *Pernikahan Beda Agama: Kesaksian, Argumen Keagamaan dan Analisis Kebijakan* (Jakarta: PT. Sumber Agung, 2005), hal. 251.

Berangkat dari instrumen internasional maupun instrumen nasional mengenai hak asasi manusia dapat kita lihat bahwa perkawinan adalah salah satu hak asasi manusia yang dilindungi dan bersifat non-diskriminatif. Sementara, tidak diakomodirnya perkawinan beda agama di dalam Undang-undang nomor 1 tahun 1974 dianggap tidak sesuai dengan penegakkan hak asasi manusia. Apalagi perkawinan beda agama di Indonesia akan selalu ada akibat dari keadaan masyarakat yang heterogen.

Undang-undang nomor 1 tahun 1974 sendiri bukan melarang perkawinan beda agama melainkan tidak mengaturnya. Keabsahan perkawinan diserahkan kepada hukum agama masing-masing pihak. Undang-undang nomor 1 tahun 1974 sebagai unifikasi hukum perkawinan di Indonesia hanya mengantar ke pintu gerbang sedangkan substansinya sendiri masih bersifat pluralistik. Sebagian besar agama di Indonesia melarang umatnya melakukan perkawinan beda agama, maka perkawinan beda agama hampir tidak mungkin disahkan oleh hukum Indonesia. Walaupun ada beberapa agama yang mengizinkan umatnya melakukan perkawinan beda agama dengan dispensasi-dispensasi tertentu. Pencatatan perkawinan di lembaga pencatat perkawinan yaitu KUA dan Kantor Catatan Sipil hanya dapat dilakukan setelah hukum agama mengesahkan perkawinan.

Hal ini dianggap sebagai diskriminasi dalam perkawinan dan tidak sesuai dengan cita-cita hak asasi manusia. Padahal Indonesia telah meratifikasi DUHAM beserta konvensi-konvensi pendukungnya seperti ICCPR dan ICESCR. Konsekuensi dari ratifikasi tersebut adalah Indonesia harus melakukan implementasi DUHAM, ICCPR, dan ICESCR terhadap peraturan perundang-undangan nasional agar sesuai dengan DUHAM dan konvensi-konvensi pendukungnya tersebut. Artinya perkawinan sebagai salah satu hak asasi manusia yang bebas diskriminasi baik berdasarkan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pendapat yang berlainan, kebangsaan atau kemasyarakatan, hak milik, kelahiran ataupun kedudukan lain harus dilindungi oleh hukum positif di Indonesia.

Melalui Undang-undang nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan pasal 35 huruf a, hukum positif Indonesia membuka kemungkinan pengakuan terhadap perkawinan beda agama di Indonesia. Caranya adalah dengan

memohonkan Penetapan Pengadilan yang menjadi dasar dapat dicatatkannya perkawinan beda agama tersebut di Kantor Catatan Sipil. Keabsahan perkawinan akan dinilai oleh Hakim Pengadilan Negeri dimana permohonan Penetapan tersebut diajukan.

#### 4. 1. 2. Pencatatan Perkawinan sebagai Hak-hak Sipil Warga Negara

Negara Kesatuan Republik Indonesia pada hakikatnya memiliki kewajiban untuk memberikan perlindungan dan pengakuan status pribadi dan status hukum setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk yang berada di dalam/atau di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>122</sup> Salah satu peristiwa penting yang menentukan status hukum seseorang adalah perkawinan. Maka pencatatan perkawinan adalah hak-hak sipil warga negara yang harus dijamin pemenuhannya oleh negara.

Walaupun pencatatan perkawinan bukan syarat keabsahan perkawinan dan hanya merupakan tindakan administratif, hal ini tidak kalah penting untuk dilakukan. Pencatatan perkawinan memberikan bukti autentik terhadap status hukum seseorang dengan diterbitkannya buku nikah atau akta perkawinan. Buku nikah atau akta perkawinan ini menjadi bukti bahwa perkawinan telah sah dan benar-benar terjadi.

Pada dasarnya setiap perkawinan harus dapat dicatatkan. Namun untuk dapat dicatatkan, Undang-undang nomor 1 tahun 1974 mensyaratkan adanya pengesahan dari agama terlebih dahulu. Indonesia tidak lagi mengenal perkawinan sipil sehingga perkawinan harus dilakukan dengan tata cara hukum agama. Hal ini menjadi penghalang dicatatkannya perkawinan beda agama di Indonesia. Hal ini dikarenakan sebagian besar agama di Indonesia menolak perkawinan beda agama. Tanpa pengesahan agama, KUA maupun Kantor Catatan Sipil sebagai lembaga pencatat perkawinan tidak dapat mencatat perkawinan tersebut.

Perkawinan yang tidak dicatatkan akan membuat status hukum pihak-pihak dalam perkawinan menjadi kurang jelas. Kondisi ini tentu saja tidak diinginkan karena perkawinan akan menjadi rapuh kedudukannya di mata hukum negara. Hal ini dikarenakan tidak adanya bukti autentik terjadinya perkawinan.

---

<sup>122</sup> *Ibid*, Penjelasan Umum.

Idealnya, negara harus melindungi hak-hak sipil warga negaranya termasuk hak untuk dicatatkan perkawinannya. Kenyataan di Indonesia menunjukkan bahwa perkawinan beda agama tanpa pengesahan hukum agama tidak dapat dicatatkan. Hal ini membuat pasangan-pasangan yang ingin melakukan perkawinan beda agama mencari jalan keluar agar perkawinannya dapat dicatatkan. Cara-cara itu antara lain dengan meminta Penetapan Pengadilan, perkawinan dilangsungkan dua kali menurut masing-masing agama, penundukkan sementara kepada salah satu agama, dan melangsungkan perkawinan di luar negeri.

Cara yang paling populer dilakukan adalah melangsungkan perkawinan di luar negeri untuk kemudian melaporkan perkawinan di Kantor Catatan Sipil. Cara ini merupakan bentuk penyelundupan hukum karena berusaha menghindari bidang hukum nasional tertentu yang seharusnya berlaku bagi dirinya. Begitu pula cara melangsungkan perkawinan dua kali menurut masing-masing agama dan penundukkan sementara kepada salah satu agama. Kedua cara ini juga mengesankan adanya usaha menghindari hukum nasional yang seharusnya berlaku bagi dirinya.

Untuk mencegah usaha-usaha penyelundupan hukum dan adanya upaya untuk memenuhi hak-hak sipil warga negara maka dirasakan adanya keperluan untuk mengakomodir pencatatan perkawinan beda agama. Undang-undang nomor 23 tahun 2006 melalui pasal 35 huruf a membuka kemungkinan tersebut dengan persyaratan adanya Penetapan Pengadilan.

#### 4. 1. 3. Perlindungan terhadap Status Anak Hasil Perkawinan Beda Agama serta Akibat-akibat Perkawinan Beda Agama

Perkawinan yang tidak dicatatkan adalah perkawinan yang rentan kedudukan hukumnya. Salah satu dampaknya adalah terhadap status anak hasil perkawinan. Anak yang lahir dari perkawinan yang tidak dicatatkan akan dianggap sebagai anak di luar perkawinan. Anak luar kawin hanya akan mempunyai hubungan perdata dengan ibunya saja. Akta kelahiran anak tersebut juga hanya akan dicantumkan nama ibunya saja. Anak-anak tersebut tidak terjamin haknya atas pemeliharaan dan warisan dari ayah.

Adalah tugas negara untuk mengakui perkawinan yang sah melalui pencatatan di KUA atau Kantor Catatan Sipil. Pencatatan dilakukan dengan menerbitkan sebuah akta. Akta tersebut mempunyai kekuatan hukum sebagai pembuktian sahnya perkawinan menurut hukum negara. Itulah sebabnya, status anak-anak yang dilahirkan dalam perkawinan semacam itu sebagai anak yang memiliki hubungan hukum dengan kedua orang tuanya.<sup>123</sup> Dengan demikian, hak yang muncul bagi suami istri maupun anak-anak yang dilahirkan memiliki status yang jelas.<sup>124</sup>

Perkawinan beda agama adalah salah satu perkawinan yang sulit dicatatkan karena keberadaannya dianggap bertentangan dengan Undang-undang nomor 1 tahun 1974 dan karena itu KUA maupun Kantor Catatan Sipil tidak dapat mencatatkannya. Maka timbulah kekhawatiran mengenai status anak yang lahir dari perkawinan beda agama. Anak-anak yang lahir dari perkawinan beda agama dikhawatirkan tidak akan mempunyai status hukum yang jelas dengan ayahnya.

Selain mengenai status anak, kedudukan istri di dalam suatu perkawinan yang tidak dicatatkan juga kurang menguntungkan. Keadaan kurang menguntungkan ini akan terasa jika terjadi perceraian khususnya permasalahan harta bersama. Sulit untuk menentukan bagian harta bersama jika tidak ada bukti autentik kapan perkawinan terjadi. Selain itu dalam pasal 29 ayat (1) Undang-undang nomor 1 tahun 1974 mensyaratkan perjanjian perkawinan disahkan oleh Pegawai Pencatat Perkawinan. Tanpa pencatatan perkawinan tidaklah mungkin suatu perjanjian perkawinan disahkan dan mengikat para pihak.

Alasan-alasan diatas membuat pencatatan perkawinan menjadi hal yang penting untuk dilakukan. Karena itu sebisa mungkin semua perkawinan harus dapat dicatatkan. Pasal 35 huruf a Undang-undang nomor 23 tahun 2006 memberi peluang bagi perkawinan beda agama yang sebelumnya sulit untuk dapat dicatatkan. Melalui Penetapan Pengadilan, Kantor Catatan Sipil memiliki wewenang untuk mencatatkan perkawinan beda agama sehingga hukum negara melindungi akibat-akibat hukum dari perkawinan.

---

<sup>123</sup> Sulistyowati Sugondo, *Pokok-pokok Pikiran dan Paradigma Baru Catatan Sipil Nasional* (Jakarta:KOMNASHAM, 2005), hal. 8.

<sup>124</sup> *Ibid.*

#### 4. 2. Proses Pencatatan Perkawinan Beda Agama yang telah Mendapat Penetapan Pengadilan Negeri di Kantor Catatan Sipil

Undang-undang nomor 23 tahun 2006 tidak memberikan pengaturan khusus mengenai proses pencatatan perkawinan beda agama. Pada pasal 35 huruf a Undang-undang nomor 23 tahun 2006 hanya dikatakan pencatatan perkawinan sebagaimana dimaksud oleh pasal 34 Undang-undang nomor 23 tahun 2006 juga berlaku bagi perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan. Sedangkan dalam penjelasan pasal 35 huruf a yang dimaksud dengan perkawinan yang ditetapkan Pengadilan adalah perkawinan yang dilakukan antar umat yang berbeda agama. Bapak Sudhar Indopa dari Sub Dinas Pengolahan Data dan Informasi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Provinsi DKI Jakarta mengatakan bahwa proses pencatatan perkawinan beda agama sama seperti perkawinan pada umumnya. Bedanya pasangan perkawinan beda agama harus menyertakan Penetapan Pengadilan sebagai bagian persyaratan pencatatan perkawinan beda agama.

Proses pencatatan perkawinan diatur dalam Peraturan Presiden nomor 25 tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil pasal 67 sampai dengan pasal 69. Isi dari pasal tersebut antara lain<sup>125</sup>

#### Bagian Kedua Pencatatan Perkawinan

#### Paragraf I Perkawinan di Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia

#### Pasal 67

- (1) Pencatatan perkawinan dilakukan di Instansi Pelaksana atau UPTD Instansi Pelaksana tempat terjadinya perkawinan.
- (2) Pencatatan perkawinan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan dengan memenuhi syarat berupa:
  - a. Surat keterangan telah terjadinya perkawinan dari pemuka agama/pendeta atau surat perkawinan Penghayat Kepercayaan yang ditandatangani oleh Pemuka Penghayat Kepercayaan;
  - b. KTP suami dan istri;
  - c. Pas foto suami dan istri;

<sup>125</sup> Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil*, Perpres No. 25 tahun 2008, Lembaran Lepas 2008, Psl. 67-69.

- d. Kutipan Akta Kelahiran suami dan istri;
  - e. Paspur bagi suami atau istri Orang Asing.
- (3) Pencatatan perkawinan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara:
- a. Pasangan suami dan istri mengisi formulir pencatatan perkawinan pada UPTD Instansi Pelaksana atau Instansi Pelaksana dengan melampirkan persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2);
  - b. Pejabat Pencatatan Sipil pada UPTD Instansi Pelaksana atau Instansi Pelaksana mencatat pada Register Akta Perkawinan dan menerbitkan Kutipan Akta Perkawinan;
  - c. Kutipan Akta Perkawinan sebagaimana dimaksud pada huruf b diberikan kepada masing-masing suami dan istri;
  - d. Suami atau istri berkewajiban melaporkan hasil pencatatan perkawinan kepada Instansi Pelaksana atau UPTD Instansi Pelaksana tempat domisilinya.

#### Pasal 68

- (1) Data hasil pencatatan KUAKec atas peristiwa perkawinan, disampaikan kepada Instansi Pelaksana untuk direkam dalam database kependudukan.
- (2) Data hasil pencatatan KUAKec sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tidak dimaksudkan untuk penerbitan kutipan akta perkawinan.

#### Pasal 69

- (1) Pencatatan perkawinan berdasarkan Penetapan Pengadilan dilakukan di Instansi Pelaksana atau UPTD Instansi Pelaksana.**
- (2) Pencatatan perkawinan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara menunjukkan Penetapan Pengadilan.**

Lebih lanjut lagi jika suatu perkawinan beda agama telah mendapat Penetapan Pengadilan maka Kantor Catatan Sipil tidak lagi mempersoalkan masalah pengesahan agama. Kantor Catatan Sipil sesuai pasal 35 huruf a Undang-undang nomor 23 tahun 2006 berwenang mencatatkan perkawinan beda agama tersebut. Proses pencatatannya sama dengan pencatatan perkawinan pada umumnya. Kutipan akta perkawinan yang diterbitkan juga tidak berbeda dengan akta perkawinan pada umumnya.

Sampai dengan dilakukannya wawancara tanggal 21 April 2009, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Provinsi DKI Jakarta belum pernah mencatatkan perkawinan beda agama yang mendapat Penetapan Pengadilan sesuai dengan kewenangan yang diberikan pasal 35 huruf a Undang-undang nomor 23 tahun 2006. Namun begitu, menurut Bapak Sudhar Indopa, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil DKI Jakarta tidak akan menolak pencatatan perkawinan beda

agama yang telah mendapatkan Penetapan Pengadilan. Proses pencatatannya dilakukan sebagaimana yang telah diuraikan pasal 64 sampai dengan pasal 69 Peraturan Presiden nomor 25 tahun 2008 diatas. Bedanya pasangan suami istri diwajibkan melampirkan Penetapan Pengadilan. Dengan adanya Penetapan Pengadilan Kantor Catatan Sipil wajib mencatatkan perkawinan beda agama tersebut .

Praktek pencatatan perkawinan beda agama yang mendapat Penetapan Pengadilan negeri sesuai dengan pasal 35 huruf a Undang-undang nomor 23 tahun 2006 penulis temukan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Bogor. Bapak M. Effendi dari Seksi Pencatatan Perkawinan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Bogor membenarkan pada tahun 2007 pernah terjadi pencatatan perkawinan beda agama dengan Penetapan Pengadilan Negeri Bogor no. 111/Pdt. P/2007/PN. BGR. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Bogor mencatatkan perkawinan beda agama ini sesuai dengan ketentuan pasal 35 huruf a Undang-undang nomor 23 tahun 2006. Bapak M. Effendi juga membenarkan bahwa proses pencatatan dilakukan sebagaimana pencatatan perkawinan pada umumnya. Bedanya pasangan suami istri diwajibkan melampirkan Penetapan dari Pengadilan Negeri. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Bogor setelah menerima Penetapan Pengadilan Negeri wajib mencatatkan perkawinan beda agama tersebut sesuai dengan kewenangan yang diberikan pasal 35 huruf a Undang-undang nomor 23 tahun 2006. Perlu ditekankan bahwa walaupun Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Bogor dengan adanya Penetapan tersebut tidak lagi mempermasalahkan pengesahan agama, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Bogor hanya mencatatkan perkawinan beda agama tersebut bukan melangsungkan perkawinan karena melangsungkan perkawinan bukan kewenangan dari instansi tersebut.

#### 4. 3. Keabsahan Perkawinan Beda Agama yang Dicatatkan dengan Penetapan Pengadilan Negeri sesuai Pasal 35 huruf a Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006

Hal yang banyak menjadi pertanyaan dari pasal 35 huruf a Undang-undang nomor 23 tahun 2006 adalah apakah perkawinan beda agama yang dicatatkan

dengan Penetapan Pengadilan sah menurut Undang-undang nomor 1 tahun 1974. Sulistyowati Sugondo yang merupakan Ketua Konsorsium Catatan Sipil sekaligus salah satu penyusun Undang-undang nomor 23 tahun 2006 dalam wawancaranya dengan hukum online mengatakan bahwa perumusan pasal tersebut 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 nomor 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>126</sup>

Lengkapya pasal 21 Undang-undang nomor 1 tahun 1974 menyatakan<sup>127</sup>

#### Pasal 21

- (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 diatas.
- (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 nomor 1 tahun 1974, Hakim mempunyai kewenangan untuk memutuskan apakah suatu perkawinan bertentangan atau tidak dengan Undang-undang nomor 1 tahun 1974. Apabila

<sup>126</sup> "Lies Sugondo: Biarkan Pengadilan yang Menentukan Keabsahan Perkawinan, "<<http://hukumonline.com/detail.asp?id=15177&cl=Wawancara>>, diakses 1 Juni 2009.

<sup>127</sup> Indonesia (a), *op. cit.*, Psl. 21.

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 nomor 23 tahun 2006.<sup>128</sup>

#### Pasal 35

Pencatatan perkawinan sebagaimana dimaksud dalam pasal 34 berlaku pula bagi:

b. perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan;

Penjelasan pasal 35 huruf a:

Yang dimaksud dengan "perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan" adalah perkawinan yang dilakukan antar umat yang berbeda agama.

Pasal tersebut memberikan kewenangan kepada Kantor Catatan Sipil untuk mencatatkan perkawinan beda agama yang telah mendapat Penetapan Pengadilan. Undang-undang nomor 23 tahun 2006 tidak mengatur lebih lanjut mengenai proses berlangsungnya atau tata cara perkawinan beda agama. Ini berarti syarat-syarat, tata cara, larangan perkawinan dalam Undang-undang nomor 1 tahun 1974 tetap berlaku. Pasal 34 Undang-undang nomor 23 tahun 2006 menyatakan<sup>129</sup>

#### Pasal 34

- (1) Perkawinan yang sah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan wajib dilaporkan oleh penduduk kepada instansi pelaksana di tempat terjadinya perkawinan paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak tanggal perkawinan.
- (2) Berdasarkan laporan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1), Pejabat Pencatatan Sipil mencatat pada Register Akta Perkawinan dan menerbitkan Kutipan Akta Perkawinan.

Penjelasan pasal 34 ayat (1) dan (2):

- (1) Yang dimaksud dengan "perkawinan" adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami istri berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Perkawinan bagi penduduk yang beragama islam dicatat

<sup>128</sup> Indonesia (b), op. cit., Psl. 35 huruf a.

<sup>129</sup> *Ibid*, Psl 34.

oleh Kantor Urusan Agama Kecamatan berdasarkan ketentuan perundang-undangan.

- (2) Penerbitan akta perkawinan bagi penduduk yang beragama Islam dilakukan oleh Departemen Agama.

Undang-undang nomor 1 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.

Pasal 35 huruf a Undang-undang nomor 23 tahun 2006 tidak membuka pintu bagi pencatatan perkawinan beda agama secara terang-terangan. Pasal tersebut hanya membuka kemungkinan pencatatan perkawinan beda agama di Kantor Catatan Sipil jika Pengadilan memerintahkan demikian. Hakim di Pengadilan Negeri yang kemudian akan menentukan apakah perkawinan beda agama tersebut sah menurut Undang-undang nomor 1 tahun 1974 sehingga dapat dicatatkan di Kantor Catatan Sipil.

Hakim dalam hal ini memiliki wewenang untuk menilai keabsahan perkawinan beda agama. Sedangkan Kantor Catatan Sipil hanya memiliki kewenangan untuk mencatatkan perkawinan beda 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 beda agama tetap harus memperhatikan keabsahan perkawinan menurut Undang-undang nomor 1 tahun 1974. Kantor Catatan Sipil hanya lembaga yang berwenang mencatatkan 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 memang tidak melarang perkawinan beda agama melainkan tidak mengaturnya. Artinya selama hukum agama

membolehkan perkawinan beda agama tersebut maka Undang-undang nomor 1 tahun 1974 tidak akan menjadi benturan. Hal inilah yang harus diperhatikan oleh Hakim karena hukum agama tertentu masih membuka kemungkinan dilangsungkannya perkawinan beda agama dengan dispensasi-dispensasi tertentu. Hakim harus melihat kemungkinan dilangsungkan perkawinan beda agama menurut hukum agama masing-masing pihak. Jika memang ada ketentuan dalam hukum agama yang memungkinkan dilakukannya perkawinan beda agama maka Hakim dapat memutuskan bahwa perkawinan sah dan dapat dicatatkan di Kantor Catatan Sipil.

Hakim memiliki kewenangan yang amat besar dalam menentukan keabsahan suatu perkawinan beda agama. Antara seorang Hakim dan Hakim lainnya sekalipun bersumber dan berdalil pada ketentuan hukum yang sama namun dapat menghasilkan Penetapan yang berbeda. Terlebih ketika Hakim yang memeriksa suatu perkawinan beda agama memiliki keyakinan dan penafsiran yang berbeda-beda mengenai hukum agama dan hukum nasional.<sup>130</sup> Perbedaan tersebut sangat tergantung pula pada lingkungan, latar belakang, dan keyakinan agama atau kepercayaan yang dominan mempengaruhi mereka masing-masing.<sup>131</sup>

Jika suatu perkawinan beda agama telah mendapat Penetapan Pengadilan dan dicatatkan di Kantor Catatan Sipil maka perkawinan tersebut telah mempunyai status hukum yang sama seperti perkawinan pada umumnya menurut hukum negara. Hal ini dikarenakan Hakim telah menilai bahwa perkawinan tersebut sah menurut Undang-undang. Adanya Penetapan dari Pengadilan tersebut membuat Kantor Catatan Sipil berwenang untuk mencatatkan perkawinan beda agama tersebut berdasarkan pasal 35 huruf a Undang-undang nomor 23 tahun 2006. Namun Hakim dalam menilai keabsahan suatu perkawinan beda agama hendaknya tetap memperhatikan syarat keabsahan perkawinan menurut Undang-undang nomor 1 tahun 1974.

---

<sup>130</sup> Rusmin Tumanggor et. al., op. cit., hal. 2.

<sup>131</sup> *Ibid.*

#### 4. 4. Analisa Penetapan Pengadilan Negeri Bogor No. 111/Pdt. P/2007/PN BGR

##### 4. 4. 1. Kasus Posisi

Harry Sudjana yang beragama Islam (Pemohon 1) dan Imelda Tanamas (Pemohon 2) yang beragama Katolik berniat melangsungkan perkawinan. Ketika permohonan diajukan kedua Pemohon belum pernah melangsungkan perkawinan secara agama. Kedua Pemohon hendak mengurus perkawinannya ke Kantor Catatan Sipil Kota Bogor, namun Kantor Catatan Sipil Kota Bogor menyarankan agar mendapat persetujuan terlebih dahulu dari Pengadilan Negeri Bogor. Maka Para Pemohon hendak mengajukan izin pencatatan atau pendaftaran perkawinan ke Pengadilan Negeri setempat dalam hal ini adalah Pengadilan Negeri Bogor. Dalam permohonannya kedua Pemohon memohon agar Hakim pada Pengadilan Negeri Bogor memberikan Penetapan sebagai berikut:

- a. Mengabulkan permohonan Pemohon.
- b. Memerintahkan/memberi kuasa kepada Pegawai Kantor Catatan Sipil Kota Bogor untuk mencatat dan atau mendaftarkan perkawinan atas nama Harry Sudjana dan Imelda Tanamas pada buku register yang diperuntukkan untuk itu.
- c. Menetapkan biaya yang timbul menurut hukum.

##### 4. 4. 2. Pertimbangan Hukum

- a. Menimbang, bahwa antara Pemohon 1 dan Pemohon 2 berbeda keyakinan agamanya dan belum pernah melangsungkan pernikahan secara agama dan para Pemohon berkehendak untuk mengajukan permohonan Izin Pencatatan Perkawinannya di Kantor Catatan Sipil Kota Bogor.
- b. Menimbang, bahwa untuk mendukung dalil-dalil dalam permohonannya, Pemohon telah mengajukan alat-alat bukti tertulis antara lain: Kartu Tanda Penduduk atas nama Harry Sudjana dan Imelda Tanamas, Akta Kelahiran atas nama Harry Sudjana dan Imelda Tanamas, Akta Perkawinan atas nama Dadang Sudjana dan Loan Nio (orang tua Pemohon 1), Akta Perkawinan atas nama Budi Tanamas dan Anna Utami Wiharto (orang tua Pemohon 2), Kartu Keluarga no. 105105/98/01119 dan Kartu Keluarga dengan no. 1051069921692.

- c. Menimbang, bahwa selain mengajukan alat-alat bukti tertulis juga mengajukan saksi-saksi:
1. Hartono Suryatanzah selaku paman Pemohon 2. Pada pokoknya saksi memberikan keterangan bahwa bahwa antara Pemohon 1 dan 2 berkeinginan untuk kawin tetapi ingin tetap memeluk dan memeluk agama masing-masing. Kedua orang tua Pemohon 1 dan 2 telah setuju walaupun mereka berbeda agama. Menurut saksi, pejabat Kantor Catatan Sipil Bogor menyarankan agar ada persetujuan dari Pengadilan Negeri Bogor untuk pendaftaran perkawinan mereka itu.
  2. R. Judistira Sutaprawira selaku paman Pemohon 1. Pada pokoknya saksi memberi keterangan bahwa benar kedua Pemohon telah menjalin hubungan sejak SMA dan berniat untuk melangsungkan perkawinan dengan tetap memeluk agama masing-masing. Kedua orang tua Pemohon telah setuju dan hubungan Para Pemohon hanya terhalang oleh perbedaan agama saja. Saksi diminta oleh ayah Pemohon 1 untuk mencari solusi atas keinginan Para Pemohon. Selanjutnya saksi mendapat informasi dari Kantor Catatan Sipil Kota Bogor bahwa untuk mencatatkan perkawinan beda agama maka harus meminta Penetapan dari Pengadilan Negeri setempat.
  3. M. Effendi selaku Pegawai Pencatat Perkawinan pada Kantor Catatan Sipil Kota Bogor. Pada pokoknya saksi memberikan keterangan bahwa pencatatan perkawinan Para Pemohon terhalang karena perbedaan agama dan mengatakan bahwa perkawinan yang berlainan agama diatur dalam pasal 35 huruf a Undang-Undang nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Menurut pengakuan saksi, selama bekerja di Kantor Catatan Sipil Bogor bagian pencatatan perkawinan, belum pernah terjadi permohonan seperti dalam kasus ini, dan biasanya pencatatan perkawinan didahului oleh prosesi perkawinan agama, namun di Bogor sendiri ada beberapa Gereja yang menginginkan pencatatan perkawinan dilakukan terlebih dahulu sebelum prosesi perkawinan agama. Dikatakan juga oleh saksi bahwa perkawinan yang tidak dicatatkan di Kantor Catatan Sipil maka perkawinan tersebut tidak sah menurut hukum negara.

- d. Menimbang, bahwa tujuan pokok diajukannya permohonan ini adalah agar Para Pemohon yang memiliki perbedaan agama dapat melakukan perkawinan dan mencatat perkawinan yang terjadi di antara mereka di Kantor Catatan Sipil Kota Bogor.
- e. Menimbang, bahwa sebelum dipertimbangkan lebih lanjut tentang tujuan pokok dari permohonan, maka Pengadilan Negeri akan mempertimbangkan yurisdiksi Pengadilan yaitu Kewenangan Pengadilan Negeri memeriksa dan memutus permohonan.
- e. Menimbang, bahwa oleh karena tujuan dari permohonan para Pemohon adalah agar perkawinan mereka dapat dicatatkan di Kantor Catatan Sipil Kota Bogor dan berdasarkan keterangan saksi-saksi yang kesemuanya pada pokoknya menerangkan usaha para Pemohon untuk mencatatkan perkawinan melalui Kantor Catatan Sipil Kota Bogor. Dengan diajukannya permohonan ini dapat ditafsirkan para Pemohon khususnya Pemohon 1 sudah tidak lagi menghiraukan status agamanya dan dengan keinginan mereka untuk mencatatkan perkawinan melalui Kantor Catatan Sipil Kota Bogor maka hal ini merupakan kewenangan Pengadilan Negeri untuk menerima, memeriksa dan mengadili serta memberikan Penetapan atas permohonan para Pemohon (lihat Putusan Mahkamah Agung Nomor 1400/K/Pdt/1986 tanggal 20 Januari 1989)
- f. Menimbang, bahwa dalam hukum positif yang berlaku di Indonesia hal-hal yang berkaitan dengan perkawinan diatur dalam Undang-undang nomor 1 tahun 1974 dan peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1975, dimana dalam pasal 2 ayat (1) Undang-undang nomor 1 tahun 1974 jo. Pasal 10 ayat (2) Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1975 ditegaskan kalau perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum agama atau kepercayaannya masing-masing. Ketentuan dalam pasal 2 ayat (1) Undang-undang nomor 1 tahun 1974 tersebut merupakan ketentuan yang berlaku bagi perkawinan diantara dua orang yang sama agamanya. Sehingga terhadap perkawinan diantara dua orang yang berlainan status agamanya tidaklah dapat diterapkan berdasarkan ketentuan tersebut (Putusan Mahkamah Agung Nomor 1400/K/Pdt/1986 tanggal 20 Januari 1989).

- g. Menimbang, bahwa perkawinan yang terjadi diantara dua orang yang berlainan status agamanya hanya diatur dalam penjelasan pasal 35 huruf a Undang-undang nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, dimana dalam penjelasan pasal 35 huruf a ditegaskan kalau ” yang dimaksud dengan perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan adalah perkawinan yang dilakukan antar umat yang berbeda agama”. Ketentuan tersebut pada dasarnya ketentuan yang memberikan kemungkinan dicatatkannya perkawinan yang terjadi diantara dua orang yang berlainan agama setelah adanya Penetapan Pengadilan tentang hal tersebut. Sedangkan terhadap proses terjadinya suatu perkawinan sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-undang nomor 1 tahun 1974 dan Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1975 tidak diatur lebih lanjut sehingga terhadap hal-hal yang berkaitan dengan proses terjadinya suatu perkawinan, syarat-syarat perkawinan, larangan perkawinan, dan tata cara pelaksanaan perkawinan masih mengacu pada ketentuan yang tertuang dalam Undang-undang nomor 1 tahun 1974 dan Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1975.
- h. Menimbang, bahwa dalam Undang-undang nomor 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 nomor 1 tahun 1974 tidak melarang terjadinya perkawinan diantara mereka yang berbeda agama.
- i. Menimbang, bahwa berdasarkan pasal 28B ayat (1) Perubahan kedua Undang-undang Dasar 1945 ditegaskan bahwa setiap orang berhak untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah dimana ketentuan inipun sejalan dengan pasal 29 Undang-undang Dasar 1945 tentang dijaminnya oleh negara kemerdekaan bagi setiap warga negara untuk memeluk agamanya masing-masing.
- j. Menimbang, bahwa oleh karena pada dasarnya keinginan Para Pemohon untuk melangsungkan perkawinan tidaklah merupakan larangan berdasarkan Undang-undang nomor 1 tahun 1974, dan mengingat pembentukan suatu rumah tangga melalui perkawinan adalah merupakan Hak Asasi para Pemohon sebagai Warga Negara serta hak asasi Para Pemohon untuk tetap

mempertahankan keyakinan agamanya masing-masing, maka ketentuan pasal 2 ayat (1) Undang-undang nomor 1 tahun 1974 tentang sahny suatu perkawinan apabila dilakukan menurut tata cara agama atau kepercayaan yang dianut calon pasangan suami istri bukanlah merupakan atau menjadi halangan bagi para Pemohon untuk melangsungkan perkawinan. Mengingat ketentuan tersebut pada hakekatnya merupakan ketentuan yang bersentuhan dengan prosesi atau tata cara penyelenggaraan perkawinan menurut agama pasangan calon suami istri yang in casu hal ini tidak mungkin dilakukan oleh para Pemohon yang memiliki perbedaan agama.

- k. Menimbang, bahwa tentang tata cara perkawinan menurut agama dan kepercayaannya tidak mungkin dilakukan oleh Para Pemohon karena adanya perbedaan agama maka ketentuan dalam pasal 10 ayat (3) Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1975 memberikan kemungkinan dapat dilaksanakannya perkawinan tersebut dimana dalam pasal 10 ayat (3) Peraturan Pemerintah nomor 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 oleh dua orang saksi*".
- l. Menimbang, bahwa oleh karena berdasarkan uraian pertimbangan sebelumnya tujuan pokok permohonan ini untuk dapat melakukan perkawinan diantara mereka dikabulkan maka sudah sejogjanya petitum permohonan Para Pemohon poin kedua untuk dikabulkan dengan memerintahkan kepada Pegawai Pencatat Perkawinan pada Kantor Catatan Sipil Kota Bogor segera setelah menerima salinan Penetapan ini untuk mencatat perkawinan antara Harry Sudjana dengan Imelda Tanamas pada buku register yang diperuntukkan untuk itu setelah dipenuhi syarat-syarat perkawinan menurut Undang-undang.
- m. Menimbang, bahwa oleh karena permohonan para Pemohon dikabulkan maka biaya yang timbul dari permohonan ini perlu dibebankan kepada para Pemohon.
- n. Mengingat akan pasal 35 huruf a Undang-undang nomor 23 tahun 2006, pasal 10 ayat (3) Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1975, pasal 28 B Perubahan

Kedua Undang-undang Dasar 1945 serta pasal 29 Undang-undang Dasar 1945, maupun juga ketentuan hukum lain yang bersangkutan dengan Permohonan ini, dengan ini ini menetapkan:

1. Mengabulkan permohonan Para Pemohon.
2. Memerintahkan kepada Pegawai Pencatat Perkawinan pada Kantor Catatan Sipil Kota Bogor setelah menerima salinan Penetapan ini untuk mencatat perkawinan antara Harry Sudjana dengan Imelda Tanamas pada buku register yang diperuntukkan untuk itu setelah dipenuhi syarat-syarat perkawinan menurut Undang-undang.
3. Menghukum Para Pemohon untuk membayar biaya yang timbul dalam perkara ini yang hingga kini ditaksir sebesar Rp. 129.000,- (seratus dua puluh sembilan ribu rupiah).

#### 4. 4. 3. Analisa Penetapan

Penetapan Pengadilan Negeri Bogor No. 111/Pdt.P/2007/PN.BGR adalah Penetapan yang menggunakan pasal 35 huruf a Undang-undang nomor 23 tahun 2006 sebagai salah satu dasar hukumnya. Pemohon 1 yang beragama Islam dan Pemohon 2 yang beragama Katolik memohon agar Pengadilan Negeri Bogor memerintahkan Pegawai Pencatat perkawinan pada Kantor Catatan Sipil Kota Bogor untuk mencatatkan perkawinan mereka. Sesuai ketentuan pasal 35 huruf a Undang-undang nomor 23 tahun 2006 untuk dapat mencatatkan perkawinan beda agama di Kantor Catatan Sipil diperlukan Penetapan Pengadilan.

Dalam kasus Penetapan perkawinan beda agama ini, terdapat fakta bahwa Para Pemohon belum pernah melaksanakan perkawinan agama. Hal ini menurut penulis menjadi permasalahan tersendiri karena dalam Penetapannya Hakim memerintahkan Pegawai Pencatat perkawinan pada Kantor Catatan Sipil Kota Bogor untuk mencatat perkawinan antara kedua Pemohon. Pertanyaannya adalah perkawinan mana yang harus dicatatkan karena kenyataannya diantara kedua Pemohon belum pernah terjadi perkawinan secara agama.

Hakim dalam Penetapannya mengakui bahwa terhadap proses terjadinya perkawinan baik tentang sahnya suatu perkawinan, syarat-syarat perkawinan, larangan perkawinan, dan tata cara pelaksanaan perkawinan masih mengacu pada

ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang nomor 1 tahun 1974 dan Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1975. Hal ini dikarenakan pasal 35 huruf a Undang-undang nomor 23 tahun 2006 tidak mengatur lebih lanjut mengenai proses perkawinan beda agama.

Seperti kita ketahui dalam Undang-undang nomor 1 tahun 1974, suatu perkawinan sah jika hukum agama mengesahkan perkawinan tersebut. Setelah adanya perkawinan secara agama barulah perkawinan tersebut dicatat. Perkawinan sipil sama sekali tidak dikenal di Undang-undang nomor 1 tahun 1974.

Apabila hakim berdasarkan pasal 10 ayat (3) peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1975 menafsirkan pencatatan perkawinan di Kantor Catatan Sipil sebagai berlangsungnya perkawinan maka penulis kurang sependapat dengan hal ini. Pasal 10 ayat (3) Peraturan pemerintah nomor 9 tahun 1975 menyatakan bahwa dengan mengindahkan hukum agama dan kepercayaannya masing-masing hukum agama dan kepercayaannya itu, perkawinan dilaksanakan dihadapan Pegawai Pencatat dengan dihadiri dua orang saksi. Ketentuan ini bukan berarti perkawinan dilangsungkan oleh Pegawai Pencatat melainkan perkawinan dilangsungkan menurut hukum agama dimana pada saat itu juga hadir Pegawai Pencatat untuk mencatatkan perkawinan yang telah dilangsungkan menurut hukum agama tersebut.

Lebih lanjut lagi seperti kita ketahui Undang-undang nomor 1 tahun 1974 tidak mengenal adanya perkawinan sipil. Undang-undang nomor 1 tahun 1974 memandang perkawinan sangat berhubungan erat dengan keagamaan. Selain itu Kantor Catatan Sipil tidak memiliki kewenangan untuk mengawinkan. Apabila Kantor Catatan Sipil diperintahkan untuk melangsungkan perkawinan maka hal ini melampaui kewenangan Kantor Catatan Sipil.

Kantor Catatan Sipil hanya berwenang mencatatkan perkawinan sebagaimana yang ditentukan dalam Undang-undang nomor 23 tahun 2006. Pengadilan juga tidak memiliki kewenangan untuk mengawinkan. Pengadilan hanya menilai apakah perkawinan dapat dilangsungkan berdasarkan ketentuan Undang-undang nomor 1 tahun 1974.

Dalam kasus ini perkawinan belum berlangsung. Artinya pencatatan perkawinan sebagaimana diperintahkan oleh Penetapan ini hanya dapat dilakukan

setelah perkawinan berlangsung. Pencatatan perkawinan di hadapan Pegawai Pencatat Perkawinan bukan prosesi perkawinan itu sendiri. Pencatatan perkawinan adalah tindakan administratif agar perkawinan tersebut diketahui negara dan mendapatkan bukti autentik berupa akta perkawinan.

Menurut Penulis, Hakim seharusnya tidak mengesampingkan perkawinan menurut hukum agama. Undang-undang nomor 1 tahun 1974 sendiri hanya mengenal perkawinan menurut hukum agama dan tidak mengenal perkawinan sipil. Selama Undang-undang nomor 1 tahun 1974 masih menempatkan pengesahan agama sebagai syarat keabsahan perkawinan maka hal ini tidak boleh dikesampingkan.

Hakim dalam kasus ini dapat melihat apakah hukum agama Islam dan Katolik membuka kemungkinan dilakukan perkawinan beda agama. Misalnya adanya ketentuan bahwa laki-laki Islam dapat mengawini wanita ahli-kitab.<sup>132</sup> Selain itu misalnya ketentuan bahwa Gereja Katolik dapat memberikan dispensasi-dispensasi tertentu (Kanon;1125).<sup>133</sup> Apabila ternyata kedua agama memungkinkan pengesahan perkawinan tersebut maka perkawinan tersebut dapat dilangsungkan dan tentu saja dicatatkan di Kantor Catatan Sipil. Menurut Penulis, Hakim seharusnya memerintahkan dilangsungkannya perkawinan secara agama terlebih dahulu baru memerintahkan perkawinan tersebut untuk dicatatkan di Kantor Catatan Sipil karena kenyataannya pada saat permohonan ini diajukan kedua Pemohon belum melangsungkan perkawinan.

Pasal 35 huruf a Undang-undang nomor 23 tahun 2006 memang memberikan kewenangan kepada Kantor Catatan Sipil untuk mencatatkan perkawinan yang

---

<sup>132</sup> Al-Quran, Surat Al-Maidah ayat 5: *“Pada hari ini dihalalkan bagimu yang baik-baik. Makanan (sembelihan) orang-orang yang diberi Al Kitab itu halal bagimu, dan makanan kamu halal pula bagi mereka. (Dan dihalalkan mengawini) wanita-wanita yang menjaga kehormatan diantara wanita-wanita yang beriman dan wanita-wanita yang menjaga kehormatan diantara orang-orang yang diberi Al-Kitab sebelum kamu, bila kamu telah membayar mas kawin mereka dengan maksud untuk menikahinya, tidak dengan maksud berzina dan tidak (pula) menjadikannya gundik-gundik. Barangsiapa yang kafir sesudah beriman (tidak menerima hukum Islam) maka hapuslah amalannya dan ia di hari akhirat termasuk orang-orang merugi”.*

<sup>133</sup> Dalam realisasinya biasanya diberikan oleh uskup setelah kedua belah pihak membuat perjanjian tertulis yang isinya antara lain: pihak yang beragama Katolik akan tetap setia pada iman Katolik, berusaha mendidik anak-anak mereka secara Katolik, dan pihak yang tidak beragama Katolik bersedia melangsungkan perkawinan secara Katolik, tidak akan menceraikan pihak yang beragama Katolik, dan tidak akan menghalangi pihak yang beragama Katolik untuk melaksanakan imannya

telah mendapat Penetapan Pengadilan Negeri. Ketika Pengadilan Negeri telah mengeluarkan Penetapan yang memerintahkan Kantor Catatan Sipil untuk mencatatkan perkawinan beda agama tersebut maka tidak ada alasan untuk menolaknya. Adanya persyaratan Penetapan Pengadilan untuk mencatatkan perkawinan beda agama memberikan kewenangan yang besar pada Hakim untuk menentukan apakah suatu perkawinan beda agama sah atau tidak. Dalam menentukan keabsahan perkawinan beda agama Hakim hendaknya tetap memperhatikan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Undang-undang 1 nomor 1974.



## BAB 5

### Penutup

#### 5. 1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pada bab-bab sebelumnya, Penulis dapat menarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

- a. Pasal 35 huruf a Undang-undang nomor 23 tahun 2006 memungkinkan suatu perkawinan beda agama untuk dicatatkan di Kantor Catatan Sipil. Syaratnya perkawinan beda agama tersebut harus mendapat Penetapan Pengadilan Negeri. Apabila suatu perkawinan beda agama telah mendapat Penetapan Pengadilan Negeri yang memerintahkan Kantor Catatan Sipil untuk mencatatnya maka Kantor Catatan Sipil harus mencatatkan perkawinan tersebut. Proses pencatatan perkawinan beda agama yang telah mendapat Penetapan Pengadilan di Kantor Catatan Sipil sama seperti pencatatan perkawinan pada umumnya. Tata cara tersebut tertuang pada pasal 67 sampai dengan pasal 69 Peraturan Presiden nomor 25 tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil. Bedanya pasangan yang melangsungkan perkawinan beda agama diwajibkan melampirkan Penetapan Pengadilan.

Menurut Pasal 67, pencatatan dilakukan di Instansi Pelaksana dalam hal ini Kantor Catatan Sipil setempat atau Unit Pelaksana Teknis Dinas Instansi pelaksana dalam hal ini satuan kerja di tingkat kecamatan yang melaksanakan pelayanan Pencatatan Sipil. Pencatatan tersebut dilakukan dengan melampirkan surat keterangan telah terjadinya perkawinan dari pemuka agama, KTP suami istri, pas foto suami istri, kutipan akta kelahiran suami dan istri dan paspor bagi suami atau istri yang berkewarganegaraan asing. Setelah pasangan suami istri mengisi formulir pencatatan perkawinan, Pegawai Pencatat Perkawinan akan mencatat pada register akta perkawinan dan menerbitkan kutipan akta perkawinan. Kutipan akta perkawinan tersebut kemudian diberikan kepada masing-masing suami dan istri. Sesuai dengan pasal 68, data hasil pencatatan tersebut kemudian direkam dalam *database* kependudukan.

Khusus pencatatan perkawinan berdasarkan Penetapan Pengadilan dalam hal ini adalah perkawinan beda agama, pencatatan perkawinan dilakukan dengan menunjukkan atau menyertakan Penetapan Pengadilan sebagaimana dinyatakan oleh pasal 69. Dengan adanya Penetapan Pengadilan tersebut, Kantor Catatan Sipil wajib mencatatkan perkawinan beda agama tersebut sesuai kewenangan yang diberikan oleh pasal 35 huruf a Undang-undang nomor 23 tahun 2006 tentang administrasi kependudukan..

- b. Pasal 35 huruf a Undang-undang nomor 23 tahun 2006 tidak memberikan pengaturan khusus tentang pelaksanaan perkawinan beda agama melainkan hanya mengatur mengenai pencatatannya di Kantor Catatan Sipil. Selain itu pasal 34 Undang-undang nomor 23 tahun 2006 menyatakan bahwa pencatatan perkawinan di Kantor Catatan Sipil adalah perkawinan yang sah menurut peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah Undang-undang nomor 1 tahun 1974.

Maka mengenai proses terjadinya perkawinan, baik tentang sahnya suatu perkawinan, syarat-syarat perkawinan, larangan perkawinan, tata cara perkawinan masih mengacu pada ketentuan-ketentuan Undang-undang nomor 1 tahun 1974. Hakim dalam memberikan Penetapan mengenai perkawinan beda agama tetap harus memperhatikan ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang nomor 1 tahun 1974. Hakim tetap wajib memperhatikan ketentuan hukum agama dalam menilai suatu perkawinan beda agama karena keabsahan suatu perkawinan menurut Undang-undang nomor 1 tahun 1974 digantungkan pada hukum agama.

Undang-undang nomor 1 tahun 1974 tidak mengenal perkawinan sipil. Kantor Catatan Sipil maupun Pengadilan juga tidak mempunyai kewenangan untuk mengawinkan sehingga perkawinan harus dilakukan oleh pemuka agama menurut hukum agama. Pencatatan oleh Kantor Catatan Sipil hanya tindakan administratif untuk mendapatkan bukti autentik berupa akta perkawinan.

Undang-undang nomor 1 tahun 1974 memang tidak melarang perkawinan beda agama melainkan tidak mengaturnya. Selama hukum agama

mbolehkan terjadinya perkawinan beda agama maka perkawinan beda agama tidak akan menjadi masalah. Maka dispensasi-dispensasi tertentu dari hukum agama yang membolehkan terjadinya perkawinan beda agama harus diperhatikan. Jika hukum agama memberikan dispensasi-dispensasi tersebut maka perkawinan tersebut adalah sah menurut Undang-undang nomor 1 tahun 1974 dan tentu saja dapat dicatatkan sehingga mendapatkan bukti autentik berupa akta perkawinan.

Menurut pasal 35 huruf a Undang-undang nomor 23 tahun 2006 perkawinan beda agama dapat dicatatkan di Kantor Catatan Sipil dengan syarat memperoleh Penetapan Pengadilan. Ketika Penetapan Pengadilan telah diperoleh dan perkawinan beda agama tersebut telah dicatatkan pada Kantor Catatan Sipil maka perkawinan tersebut mempunyai status hukum yang sah menurut hukum negara Indonesia.

## 5. 2. Saran

Berdasarkan kesimpulan-kesimpulan yang telah Penulis uraikan diatas maka Penulis memberikan beberapa saran sebagai berikut:

- a. Hakim dalam memberikan Penetapan mengenai perkawinan beda agama hendaknya tetap memperhatikan ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang nomor 1 tahun 1974. Ini berarti Hakim tetap mempertimbangkan ketentuan hukum agama dalam menilai apakah perkawinan beda agama dapat dikatakan sah dan dicatatkan di Kantor Catatan Sipil. Memperhatikan ketentuan hukum agama tidak berarti Hakim akan selalu menolak permohonan pasangan yang melangsungkan perkawinan beda agama yang ingin perkawinannya dicatatkan di Kantor Catatan Sipil. Beberapa agama masih dapat memberikan dispensasi-dispensasi tertentu yang membolehkan umatnya melangsungkan perkawinan beda agama. Jika agama telah memberikan dispensasi maka Undang-undang nomor 1 tahun 1974 tidak menjadi benturan dilangsungkannya perkawinan beda agama.
- b. Apabila hukum negara memang berniat untuk mengakomodir perkawinan beda agama di Indonesia maka diperlukan adanya revisi terhadap Undang-undang nomor 1 tahun 1974. Memang Undang-undang nomor 1 tahun 1974

tidak melarang perkawinan beda agama melainkan tidak mengaturnya. Selama pengesahan agama menjadi syarat mutlak keabsahan perkawinan, perkawinan beda agama masih sulit dilangsungkan meskipun masih dimungkinkan apabila hukum agama memberikan dispensasi-dispensasi tertentu. Pasal 35 huruf a Undang-undang nomor 23 tahun 2006 tidak serta merta membolehkan perkawinan beda agama di Indonesia karena syarat-syarat dan tata cara perkawinan menurut Undang-undang nomor 1 tahun 1974 tetap berlaku dan keabsahan perkawinan beda agama tersebut harus dinilai terlebih dahulu oleh Hakim.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Asmin. *Status Perkawinan Antar Agama*. Jakarta: PT. Dian Rakyat, 1986.
- Baso, Ahmad dan Achmad Nurcholish. *Pernikahan Beda Agama: Kesaksian, Argumen Keagamaan dan Analisis Kebijakan*. Jakarta: PT. Sumber Agung, 2005.
- Cahyono, Akhmad Budi dan Surini Ahlan Sjarif. *Mengenal Hukum Perdata*. Jakarta: CV. Gitama Jaya, 2008.
- Gautama, Sudargo. *Hukum Antar Golongan*. Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1980.
- \_\_\_\_\_. *Segi-segi Hukum Perkawinan Campuran*. Bandung: Alumni, 1973.
- Gde, Pudja MA. *Pengantar tentang Perkawinan Menurut Hukum Hindu*. Jakarta: Mayasari, 2000.
- Hadikusuma, Hilman H. *Hukum Perkawinan Indonesia*. Jakarta: Penerbit Mandar Maju, 1990.
- Hazairin. *Tinjauan Mengenai Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan*. Jakarta: Tintamas, 1975.
- Ichtiyanto. *Perkawinan Campuran dalam Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Badat Litbang Agama dan Diklat Keagamaan Departemen Agama, 2003
- Karsayuda, M. *Perkawinan Beda Agama: Menakar Nilai-nilai Keadilan Kompilasi Hukum Islam*. Yogyakarta: Total Media, 2006.
- Lie Oen Hock. *Catatan Sipil di Indonesia*. Jakarta: Keng Po, 1961
- Ngani, Nico dan I Nyoman Budi Jaya. *Cara untuk Memperoleh Akta-akta Catatan Sipil*. Yogyakarta: Liberty, 1984.
- Prawirohamidjojo, R. Soetojo dan Azis Safroedin. *Hukum Orang dan Keluarga*. Jakarta: Alumni, 1982
- Prodjodikoro, R. Wirjono. *Hukum Antar Golongan di Indonesia*. Jakarta: Sumur Bandung, 1981.
- Situmorang, Victor M dan Cormentyna Sitanggang. *Aspek Hukum Akta Catatan Sipil di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 1991.

Soekarno, H. *Mengenal Administrasi dan Prosedur Catatan Sipil*. Jakarta: CV Coriena, 1981.

Subekti, Wienarsih Imam dan Sri Soesilawati Mahdi. *Hukum Perorangan dan Kekeluargaan Perdata Barat*. Jakarta: CV. Gitama Jaya, 2005.

Subekti. *Pokok-pokok Hukum Perdata*. Cet. 31. Jakarta: Intermasa, 2003.

Sugondo, Sulistyowati. *Pokok-pokok Pikiran dan Paradigma Baru Catatan Sipil Nasional*. Jakarta: KOMNASHAM, 2005.

Thalib, Sayuti. *Hukum Kekeluargaan Indonesia*. Jakarta: UI Press, 1985.

Tumanggor, Rusmin *et al.* *Perilaku Nikah Beda Agama: Fenomena Masyarakat Jakarta*. Jakarta: Lemlit UIN Syarif Hidayatullah, 2004.

### **Peraturan**

Indonesia. *Undang-undang tentang Perkawinan*, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 LN No. 1 tahun 1974, TLN No. 3019.

\_\_\_\_\_. *Undang-undang tentang Administrasi Kependudukan*. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 LN No. 124 tahun 2006, TLN No. 4674.

\_\_\_\_\_. *Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974*, Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 LN No. 2 Tahun 1975.

\_\_\_\_\_. *Keputusan Presiden tentang Penataan, Pembinaan, dan Penyelenggaraan Catatan Sipil*, Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 1983, Lembaran Lepas 1983.

\_\_\_\_\_. *Peraturan Presiden tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil*, Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2008, Lembaran Lepas 2008.

Jakarta. *Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta tentang Prosedur Pelayanan Masyarakat pada Kantor Catatan Sipil Jakarta*, SK Gubernur KDKI Jakarta Nomor 15 Tahun 1999, Lembaran Lepas 1999.

*Kitab Undang-undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek)*. diterjemahkan oleh R. Subekti dan R. Tjitrosudibio. Cet. 28. Jakarta: Prdanya Paramita, 1996.

### Jurnal/Makalah

Basuki, Zulfa Djoko. "Perkawinan Campuran Serta Masalah Hukumnya di Indonesia Dewasa Ini," *Jurnal Hukum Internasional* Volume 1 No. 3 (April 2004): 527-532.

Indopa, Sudhar. "Pencatatan Perkawina Campuran pada Kantor Catatan Sipil." Makalah disampaikan pada seminar mengenai Perkawinan Campuran dan Permasalahan Hukumnya, Surianataatmadja and Associates, Jakarta, 31 Mei 2006.

Sugondo, Sulistyowati. "Administrasi Kependudukan dari Aspek Hak Keperdataan." Makalah disampaikan pada Konferensi Nasional Pengembangan Pelayanan Publik di Bidang Kependudukan, Mei 2002.

### Internet

"Empat Cara Penyelundupan Hukum Bagi Pasangan Beda Agama," <<http://hukumonline.com/detail.asp?id=15655&cl=berita>>, diakses 20 Februari 2009.

Lamandasa, Raimond Flora. "Perkawinan Beda Agama di Indonesia," <<http://scribd.com/doc/3144824/perkawinan-beda-agama-di-Indonesia>>, diakses 20 Februari 2009.

"Lies Sugondo: Biarkan Pengadilan yang Menentukan Keabsahan Perkawinan," <<http://hukumonline.com/detail.asp?id=15177&cl=Wawancara>>, diakses 1 Juni 2009.

"Riwayat Pencatatan Sipil Jakarta," <<http://kependudukancapil.go.id/index.php/artikel/11-riwayat-pencatatan-sipil-jakarta-1>>, diakses 20 Maret 2009.

