

PERAN NEGARA DALAM MEMBERIKAN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI CALON PASANGAN KAWIN BEDA AGAMA (KBA) DI INDONESIA

Kadek W. Indrayanti dan Aloysius R. Entah

Fakultas Hukum Universitas Merdeka Malang
Jl. Terusan Raya Dieng No. 62-64 Malang
E-mail: astinaagra@yahoo.com dan aloyentah@yahoo.co.id

Abstract

Law No. 1 of 1974 on Marriage in Indonesia does not provide protection for couples who intend to perform interfaith marriage. Mean while the data shows interfaith marriage in Indonesia increasing in numbers. Beside to obtain marriage endorsement couples go to abroad. One of the ways that couples to obtain marriage endorsement by request a court warrant. However the government should support and facilitate as long as the requirement fullfill by the couple. Moreover difference perception among jugdes also bring consequences that only view couple used this way. Mean while the function of Government Office Registrar (DKCS) in interfaith marriage only to record. DKCS will issued marriage certificate as long the couple hand in all requirement by DKCS along with a court warant.

Key Words: *Law Protection, Role of the State and Interfaith Married*

Abstrak

Adanya kekosongan hukum dalam Undang –Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang tidak mengatur tentang perkawinan beda agama (KBA) sementara data menunjukkan fenomena KBA di Indonesia terus meningkat. Berbagai cara yang dilakukan calon pasangan KBA agar memiliki akte perkawinan antara lain dengan menundukkan diri pada salah satu agama pasangan. Selain kawin ke luar negeri, sebenarnya ada yang dapat dilakukan oleh calon pasangan KBA di Indonesia yaitu dengan mengajukan penetapan perkawinan melalui pengadilan. Hanya saja peran negara seyogyannya memberikan fasilitas asalkan syarat-syarat sudah terpenuhi. Adanya persepsi yang beragam dari hakim menyebabkan sedikit yang mempergunakan upaya ini. Sementara itu peran Dinas Kantor Catatan Sipil (DKCS) fungsinya hanya mencatatkan dan menerbitkan akte perkawinan jika pemohon sudah membawa penetapan pengadilan. Peraturan selain UU perkawinan ada yang dapat dipakai rujukan oleh hakim antara lain Keputusan Mahkamah Agung No.1400/1986/1989. Selain itu ada lagi peraturan perundangan yang bersifat nasional dan peraturan peraturan internasional yang memberikan perlindungan bagi calon pasangan KBA.

Kata Kunci: *Pasangan Kawin Beda Agama (KBA), Peran Negara, Perlindungan Hukum*

Dengan semakin berkembangnya teknologi dewasa ini, bentuk dan macam interaksi sosial yang dilakukan masyarakat membuat semakin mudah. Begitu juga dengan pola berpikir yang dirasakan masyarakat semakin meluas. Salah satu dampak pertemuan antar budaya menyebabkan terjadinya suatu perkawinan lintas budaya salah satunya adalah perkawinan antar agama. Fenomena ini terjadi pula di kalangan masyarakat Indonesia. Perkawinan beda agama (KBA) dewasa ini memang menjadi suatu fenomena yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan masyarakat Indonesia yang sarat dengan pluralism (Rusli & R. Tama, 1986). Praktek ini telah dilakukan oleh sejumlah pasangan diantaranya pasangan Ahmad Nurcholish (Islam) dengan Ang Mei Yong (Konghucu) pada tahun 2003, dan Deddy Corbusier (Kristen) dengan Karina (Islam) pada tahun 2005. Data yang ada menunjukkan bahwa jumlah pasangan yang kawin beda agama terus meningkat. Di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) misalnya, pada tahun 1980, paling tidak terdapat 15 kasus yang kawin beda agama dari 1000 kasus perkawinan yang tercatat. Pada tahun 1990, naik menjadi 18 kasus. (BPHN, 2011). Program yang diselenggarakan oleh *Indonesian Conference on Religion and Peace (ICRP)* yaitu program Konseling dan Advokasi Keluarga Harmoni, tercatat sejak 2005-2007, dari seratusan pasangan yang hendak menjalani perkawinan beda agama, 60-an pasangan berhasil kawin dan bertambah tahun berikutnya. Sejak tahun 2004-2012 tercatat perkawinan KBA sudah mencapai 1.109 pasangan. Data tersebut terus meningkat. Namun sayang, keabsahan perkawinan beda agama tidak atau belum diatur secara tegas oleh peraturan perundang-undangan di Indonesia (Mohamad Monib, 2009). Adriaan dan stjin (2010) juga menemukan bahwa adanya perbedaan persepsi, pemahaman diantara kelompok masyarakat dan pemerintah tentang keabsahan perkawinan dan bagi Indonesia akan sulit menerapkan satu aturan untuk mengatur perilaku yang baik dalam semua aspek perkawinan dan dapat diterapkan pada semua penduduk.

Pada dasarnya, keabsahan suatu perkawinan diatur di dalam Pasa 2 ayat (1) UUP yaitu apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya. Dalam penjelasan pasal 2 ayat (1) dinyatakan bahwa *tidak ada perkawinan di luar hukum agamanya dan kepercayaannya itu*. Kemudian dalam ayat 2 disebutkan bahwa perkawinan tersebut dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketentuan mengenai pencatatan perkawinan diatur lebih lanjut dengan PP No. Tahun 1975 tentang Pelaksanaan UU No. 1 Tahun 1974 (PP No. 9/1975). Apabila perkawinan dilakukan oleh orang Islam maka pencatatan dilakukan oleh pegawai pencatat sebagaimana dimaksud dalam UU No. 32 Tahun 1954 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk. Sedangkan, bagi mereka yang melangsungkan perkawinan menurut agama dan kepercayaannya di luar agama Islam, maka pencatatan dilakukan pada Kantor Catatan Sipil (Pasal 2 PP No. 9/1975).

Melihat substansi yang terkandung di dalam Undang-undang Perkawinan maupun peraturan pelaksanaannya, perkawinan beda agama memang tidak diatur, sehingga banyak penafsiran yang berbeda-beda muncul di kalangan masyarakat. Hal tersebut menimbulkan kekosongan hukum terkait dengan keabsahan praktek perkawinan beda agama di Indonesia. Berkaitan dengan hal tersebut, Mahkamah Agung (MA) berpendapat bahwa tidaklah dibenarkan kalau karena kekosongan hukum maka kenyataan dan kebutuhan sosial seperti diatas dibiarkan tidak terpecah secara hukum, karena membiarkan masalah tersebut berlarut-larut pasti akan menimbulkan dampak-dampak negatif di segi kehidupan bermasyarakat maupun agama yang berupa penyelundupan-penyelundupan nilai-nilai sosial maupun agama dan atau hukum positif (Keputusan Mahkamah Agung No.1400/1986/1989).

Pada umumnya ada empat cara populer yang ditempuh pasangan beda agama agar perkawinannya dapat dilangsungkan dan disahkan di Indo-

nesia (Wahyono Darmabrata, 2003), yaitu: 1) meminta penetapan pengadilan, 2) perkawinan dilakukan menurut masing-masing agama, 3) penundukan sementara pada salah satu hukum agama, dan 4) kawin di luar negeri. Keempat cara tersebut menunjukkan seberapa besar peran negara terkait dengan persoalan ini dimana negara kita belum menjamin sepenuhnya kebebasan hak-hak warga negaranya. Peran negara menjadi semakin tidak jelas dengan tidak adanya keseragaman pencatatan yang diterapkan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (DKCS) terhadap praktek KBA ini. Ada DKCS yang bersedia mencatat perkawinan beda agama bila menurutnya sah secara agama, namun ada juga DKCS yang tidak bersedia sama sekali melakukan pencatatan, dengan alasan tidak memiliki petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknisnya (Justinus P, Aribowo, 2012). Padahal peran negara adalah menjamin kepastian hukum, yang dalam hal ini melakukan pencatatan perkawinan, dimana negara mengatur aspek administratif perkawinan.

Apabila kebijakan yang ada di Indonesia masih terus memunculkan persoalan berkaitan dengan perkawinan beda agama, hal tersebut jelas akan berdampak pada kinerja DKCS sebagai aparat negara yang secara langsung memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dasar apa yang dipakai oleh instansi terkait yang dapat memberikan perlindungan terhadap hak warga negara khususnya bagi calon pasangan KBA di Indonesia.

Adanya kekosongan hukum dalam Undang-Undang Perkawinan dan interpretasi yang beragam dikalangan aparat, menyebabkan banyak pasangan melakukan upaya "lari dari hukum" dengan cara-cara yang seharusnya tidak perlu terjadi bila negara berperan lebih tegas. Atas dasar itulah artikel ilmiah ini mencoba mendeskripsikan beberapa hal yaitu: 1) Bagaimanakah negara berperan terhadap pelaksanaan teknis perkawinan beda agama di Indonesia saat ini? 2) Peraturan perundang-undangan dan kebijakan apa saja yang mengatur

tentang perkawinan beda agama di Indonesia? 3) Kendala-kendala apa saja yang dihadapi oleh para petugas pencatat dalam mencatatkan perkawinan beda agama di Indonesia?

Konsep Kawin Beda Agama

Perkawinan beda agama adalah perkawinan antara pria dan wanita yang keduanya memiliki perbedaan agama atau kepercayaan satu sama lain. Perkawinan beda agama bisa terjadi antar sesama WNI yaitu pria WNI dan wanita WNI yang keduanya memiliki perbedaan agama atau kepercayaan, dan bisa juga antar beda kewarganegaraan yaitu pria dan wanita yang salah satunya berkewarganegaraan asing dan juga salah satunya memiliki perbedaan agama atau kepercayaan (BPHN, 2011).

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan hanya mengatur konsep perkawinan campuran. Dalam pasal 57 dinyatakan bahwa perkawinan campuran adalah perkawinan yang dilangsungkan antara dua orang yang berbeda kewarganegaraan dimana salah satunya warga negara Indonesia.

Menurut ketentuan GHR yang dimaksud dengan perkawinan campuran menurut ketentuan Pasal 1 adalah: perkawinan antar orang-orang di Indonesia yang tunduk pada hukum-hukum yang berlainan. Dan dalam Pasal 7 ayat (2) dinyatakan bahwa: Perbedaan agama, bangsa atau asal usul itu sama sekali bukanlah menjadi halangan untuk perkawinan itu. Jadi Perkawinan beda agama masuk kategori perkawinan campuran.

Peraturan-peraturan internasional yang mengatur tentang keabsahaan perkawinan beda agama: 1) *Universal Declaration of Human Rights (DUHAM)* 1948, 2) *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)* 1966. 3) *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)* 1979

Peraturan-peraturan dalam hukum positif Indonesia yang mengatur tentang keabsahaan per-

kawinan beda agama; 1) Undang-undang No.1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, 2) Selanjutnya, dalam pasal 10 ayat 1 dari Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan 3) Keputusan Mahkamah Agung (MA) No.1400/1986/1989.

Undang-undang Perkawinan tidak memuat suatu ketentuan apapun yang menyebutkan bahwa perbedaan agama antara calon suami dan calon istri merupakan larangan perkawinan. MA berpendapat bahwa tidaklah dibenarkan kalau karena kekosongan hukum, maka kenyataan dan kebutuhan sosial seperti diatas dibiarkan tidak terpecah secara hukum, karena membiarkan masalah tersebut berlarut-larut pasti akan menimbulkan dampak-dampak negatif di segi kehidupan bermasyarakat maupun agama

Hasil penelitian pada pelaksanaan teknis perkawinan beda agama di Indonesia: Penelitian yang dilakukan Prof. Wahyono Darmabrata (2003) menjabarkan ada empat cara yang populer ditempuh pasangan beda agama agar perkawinannya dapat dilangsungkan, yaitu: a) meminta penetapan pengadilan, b) perkawinan dilakukan menurut masing-masing agama, c) penundukan sementara pada salah satu hukum agama, dan d) kawin di luar negeri. Berkaitan dengan hal tersebut ada pasangan yang memakai cara penundukan sementara pada salah satu hukum agama dan kemudian kembali ke agamanya semula setelah perkawinan terlaksana. Ada juga yang kawin diluar negeri. Di Medan ketika kembali ke tanah air mereka mendaftarkan ke DKCS dan mereka hanya memperoleh Surat Pelaporan Perkawinan bukan Akta Perkawinan, sehingga masih timbul pertanyaan tentang keabsahan perkawinan mereka (yang berupa penyelundupan-penyelundupan nilai-nilai sosial maupun agama dan atau hukum positif (Maris Yolanda, 2009).

Kajian dalam makalah ini lebih mengarah kepada pendekatan hukum empirik karena mencoba menggali hukum yang dikonsepsikan sebagai suatu

gejala empirik yang dapat diamati di dalam kehidupan, dalam hal ini bagaimanakah peran negara dalam memberikan perlindungan akan hak-hak bagi pasangan KBA serta hukum normatif karena mengkaji peraturan-peraturan.

Kajian ini dilakukan di tingkat kota yaitu Kotas Denpasar karena di kota-kota tersebut ada indikasi fenomena kawin beda agama semakin meningkat. Selanjutnya kajian ini menggunakan dua macam sumber data yaitu pertama berupa data primer, yang merupakan data yang sumbernya diperoleh langsung dari pihak pertama dan untuk pertama kalinya. Sedangkan yang kedua menggunakan sumber bahan hukum yang terdiri atas bahan hukum primer sekunder dan bahan non hukum. Seperti peraturan perundang-undangan dan keputusan pengadilan yang berkaitan dengan KBA dan buku-buku teks, jurnal-jurnal hukum, serta bahan hukum tertier seperti kamus hukum.

Peran Negara terhadap Perkembangan Pelaksanaan Teknis Perkawinan Beda Agama di Indonesia

Penelitian dilakukan di Pengadilan Negeri Denpasar pada tanggal 13 April 2015. Dari hasil wawancara yang dilakukan dengan hakim di Pengadilan Negeri Denpasar sebagai berikut; Ketika ditanya tentang pendapat hakim dengan adanya fenomena perkawinan beda agama di masyarakat: pendapatnya, sebaiknya jangan dilakukan. Karena konsep suatu perkawinan menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 merupakan: *ikatan lahir batin* antara dua orang dengan tujuan membentuk keluarga bahagia berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Lebih lanjut hakim tersebut menjelaskan yang dimaksud dengan *ikatan lahir batin* adalah tidak hanya berdasarkan suka sama suka, cinta dan kasih sayang tetapi batin juga harus menyatu. Kalau agamanya berbeda mana bisa dikatakan sebagai ikatan lahir batin? Cinta kasih yang tertinggi adalah menuruti perintah Tuhan.

Terkait dengan pertanyaan kenapa Undang-Undang Perkawinan tidak mengatur secara eksplisit tentang perkawinan beda agama? Karena pendapat pembuat undang-undang juga memiliki argumen yang sama dengan hakim. Selanjutnya di Indonesia masalah agama merupakan hal yang sangat prinsipil dalam kehidupan masyarakat. Disamping itu setiap agama di Indonesia telah memberikan aturan tentang perkawinan yang semua merujuk pada perkawinan dengan agama dan keyakinan yang sama antara suami istri.

Diberikannya penetapan perkawinan oleh hakim disamping telah memenuhi syarat-syarat formil juga karena keadaan darurat. Disinilah peranan negara memberikan kelonggaran, jalan keluar agar status anaknya mendapatkan perlindungan hukum.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan di Pengadilan Negeri Denpasar pengajuan perkawinan beda agama sangat sedikit. Penetapan yang dikeluarkan oleh Pengadilan Negeri Denpasar Nomor: 136/Pdt.P/2009/PN.DPS, tanggal 19 Agustus 2009 dengan pemohon Ratu Ayu Isyana Bagoes Oka. Adapun beberapa pertimbangan yang diberikan oleh hakim HJ. Emmy Herawati, SH sebelum memberikan Penetapan, sebagai berikut: a) Menimbang, bahwa pada hari sidang pemohon menyatakan tetap pada permohonannya, b) Menimbang, bahwa pemohon sudah mengajukan surat bukti sebagai berikut: 1) Foto copi Kutipan akte Kelahiran, 2) foto copi surat pernyataan dari calon mempelai perempuan, 3) Fotocopy Surat Pernyataan dari calon mempelai laki-laki, 4) Fotocopy KTP atas nama calon mempelai laki-laki dan 6) foto copi KTP Sementara atas nama calon mempelai perempuan. c) Menimbang, bahwa pengajuan surat-surat bukti dari nomor 1 sampai 6 sudah sesuai dengan aslinya. d) Menimbang, bahwa selain surat tersebut bukti Pemohon juga mengajukan saksi yang didengar keterangannya dibawah sumpah, yang masing-masing menerangkan sebagai berikut; 1) Saksi dari salah satu orang tua calon

suami Pemohon dan 2) Saksi dari ibu pemohon. e) Menimbang, bahwa telah didengar pula keterangan dari calon suami Pemohon.

Peraturan Perundang-Undangan dan Kebijakan yang Mengatur tentang Perkawinan Beda Agama di Indonesia

Terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang KBA, yaitu: 1) Peraturan tentang Perkawinan Campuran (Ordonansi Perkawinan Campuran Stb.1989 Nomor 158 / *Regeling op de gemengde Huwelijken (GHR)*). Menurut ketentuan GHR yang dimaksud dengan perkawinan campuran menurut ketentuan Pasal 1 adalah: perkawinan antar orang-orang di Indonesia yang tunduk pada hukum-hukum yang berlainan. Dan dalam Pasal 7 ayat (2) dinyatakan bahwa: Perbedaan agama, bangsa atau asal usul itu sama sekali bukanlah menjadi halangan untuk perkawinan itu; 2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan. Perkawinan di Indonesia diatur melalui Undang-undang No.1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Beberapa pasal akan dideskripsikan di bawah ini untuk mendapatkan pemahaman tentang perkawinan beda agama. Ketentuan Pasal 2 ayat 1 adalah yang paling sering dikutip untuk menegaskan sifat keagamaan dari sebuah perkawinan. Dalam pasal 2 ayat 1 disebutkan bahwa, "Perkawinan sah bila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya." Penjelasan pasal 2 UU perkawinan ini menegaskan lagi, "Tidak ada perkawinan di luar hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu, sesuai dengan UUD 1945." Dalam pasal 2 ayat 2 dinyatakan bahwa tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketentuan pasal 2 ayat 2 Undang-undang ini dimana peran pemerintah sebatas melakukan pencatatan nikah. Artinya, pemerintah hanya mengatur aspek administratif perkawinan.

Definisi perkawinan agama menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan diatur dalam pasal 57 yang menyatakan bahwa dimaksud dengan perkawinan campuran dalam undang-undang ini adalah perkawinan antar dua orang yang di Indonesia tunduk pada hukum yang berlainan karena perbedaan kewarganegaraan dan salah satu pihak berkewarganegaraan Indonesia. Jadi secara jelas bahwa Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan tidak mengatur perkawinan beda agama. Kalau dicermati bunyi pasal 57 diatas yang dimaksud dengan perkawinan campuran hanya perkawinan antar kewarganegaraan (beda warga negara). Sedangkan perkawinan antar agama dalam UU Perkawinan tidak secara jelas melarang atau mengizinkan, sehingga ada beberapa pihak melakukan penafsiran.

Selanjutnya ketentuan pasal 66 dinyatakan: Untuk perkawinan dan segala sesuatu yang berhubungan dengan perkawinan berdasarkan atas Undang-undang ini, maka dengan berlakunya Undang-undang ini ketentuan yang diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata (*Burgelijk Wet oek*), Ordonansi Perkawinan Indonesia Kristen (*Huwelijks Ordonantie Christen Indonesiers S. 1933 No. 74*), Peraturan Perkawinan Campuran (*Regeling op de gemengde Huwelijken S. 1898 No. 158*), dan peraturan-peraturan lain yang mengatur tentang perkawinan sejauh telah diatur dalam Undang-undang ini, dinyatakan tidak berlaku lagi.

Kalau pasal 66 Undang-undang nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dihubungkan dengan ketentuan pasal 7 ayat (2) Peraturan tentang Perkawinan Campuran (Ordonansi Perkawinan Campuran Stb.1989 Nomor 158 /*Regeling op de gemengde Huwelijken* (GHR), sepanjang sudah diatur didalam UU Perkawinan maka peraturan-peraturan yang lainnya tidak berlaku lagi. Terkait dengan perkawinan antar agama, UU Perkawinan tidak mengatur secara jelas atau melarang, namun dalam GHR secara jelas mengatakan perkawinan antar agama tidak dilarang.

3) Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Di dalam pasal 10 ayat 1 disebutkan bahwa setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah. Dalam ayat 2 disebutkan bahwa perkawinan yang sah hanya dapat berlangsung atas kehendak bebas calon suami dan calon istri yang bersangkutan, sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Sebenarnya dalam Undang-Undang Hak Asasi Manusia tidak mencantumkan bahwa keabsahan suatu perkawinan dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan keyakinannya, tetapi atas kehendak bebas calon suami istri. Kehendak bebas disini berarti urusan bertemunya dua jiwa yang dilandasi dengan cinta kasih tanpa mempertimbangkan agama calon mempelai. Tetapi jika dibaca seluruh redaksi pasal 10 ayat 2 dari Undang-undang HAM tersebut ternyata disebutkan bahwa perkawinan yang sah hanya dapat berlangsung atas kehendak bebas calon suami dan calon istri yang bersangkutan, sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Kalimat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan menimbulkan kerancuan perundang-undangan yang mana? Jika harus sesuai dengan ketentuan sah nya perkawinan menurut UU Perkawinan maka jelas calon mempelai tidak bisa memegang teguh keyakinannya. Untuk dapat mereka melangsungkan perkawinan di Indonesia harus salah satu pasangan masuk keagama pasangannya. Jadi Undang-Undang HAM yang diharapkan dapat memberikan perlindungan yang mendasar dibidang kebebasan memeluk agama dan keyakinan masih bermata dua. Dengan kata lain Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1998 belum sesuai dengan rohnya sebagai undang-undang yang memperjuangkan hak asasi khususnya dalam kasus kawin beda agama. Hanya memberikan tambahan kata kehendak bebas tapi ujungnya kehendak bebas itu harus sesuai dengan peraturan perundangan. Kalau diartikan sesuai dengan Undang-Undang Perkawinan maka kata kehendak bebas itu menjadi bukan kehendak bebas lagi.

4) Keputusan Mahkamah Agung (MA) No.1400/1986/1989. Keputusan MA No.1400 K/Pdt/1986 tanggal 20 Januari 1989, menyatakan pasal 60 UU Perkawinan yang dirujuk oleh Kepala KUA dan Pegawai Pencatat Luar Biasa Pencatat Sipil DKI Jakarta untuk menolak perkawinan beda agama adalah keliru. Pasal 60 menurut Keputusan MA haruslah dihubungkan dengan pasal 57, 58 dan 59 Undang Undang Perkawinan antara dua orang yang di Indonesia tunduk pada hukum yang berlainan karena perbedaan kewarganegaraan (perkawinan campuran).

Undang-undang Perkawinan tidak memuat suatu ketentuan apapun yang menyebutkan bahwa perbedaan agama antara calon suami dan calon istri merupakan larangan perkawinan. MA berpendapat bahwa tidaklah dibenarkan kalau karena kekosongan hukum, maka kenyataan dan kebutuhan sosial seperti diatas dibiarkan tidak terselesaikan secara hukum. Karena membiarkan masalah tersebut berlarut-larut pasti akan menimbulkan dampak-dampak negatif di segi kehidupan bermasyarakat maupun agama. Keputusan MA disini menunjukkan rasa keadilan yang lebih diutamakan, dengan mempertimbangkan pluralisme masyarakat Indonesia yang kedepannya tidak dapat dibendung apalagi peraturan tidak jelas.

5) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2006 Administrasi Kependudukan. Adanya perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 kedalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 yang menyatakan ada beberapa perubahan. Tetapi khusus pasal yang mengatur tentang perkawinan beda agama tidak berubah.

Dalam Ketentuan Pasal 35 menyatakan bahwa Pencatatan perkawinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 berlaku pula bagi: a) Perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan; dan b) Perkawinan Warga Negara Asing yang dilakukan di

Indonesia atas permintaan Warga Negara Asing yang bersangkutan.

Lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 36: Dalam hal perkawinan tidak dapat dibuktikan dengan Akta Perkawinan, pencatatan perkawinan dilakukan setelah adanya penetapan pengadilan. Paragraf 2: Pencatatan Perkawinan di luar Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya dalam Pasal 37 (1) Perkawinan Warga Negara Indonesia di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia wajib dicatatkan pada instansi yang berwenang di negara setempat dan dilaporkan pada Perwakilan Republik Indonesia. (2) Apabila negara setempat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak menyelenggarakan pencatatan perkawinan bagi Orang Asing, pencatatan dilakukan pada Perwakilan Republik Indonesia setempat. (3) Perwakilan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mencatat peristiwa perkawinan dalam Register Akta Perkawinan dan menerbitkan Kutipan Akta Perkawinan. (4) Pencatatan perkawinan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaporkan oleh yang bersangkutan kepada Instansi Pelaksana di tempat tinggalnya. perkawinan tidak dapat dibuktikan dengan Akta Perkawinan, pencatatan perkawinan

Peraturan Internasional yang Mengatur tentang Perkawinan Antar Agama

Terdapat beberapa peraturan internasional tentang perkawinan antar agama, yaitu: 1) *Universal Declaration of Human rights (DUHAM)* 1948. Didalam Pasal 16 ayat (1) disebutkan bahwa, " laki-laki dan perempuan dewasa dengan tidak dibatasi kebangsaan, kewarganegaraan atau agama berhak untuk menikah dan membentuk keluarga. Mereka mempunyai hak yang sama dalam perkawinan, didalam masa perkawinan, dan dikala perceraian ". Di dalam ayat (2) disebutkan bahwa: Perkawinan hanya dapat dilaksanakan berdasarkan pilihan bebas dan persetujuan penuh oleh kedua mem-

pelai". Pengertian yang diberikan DUHAN 1948 terkait dengan perkawinan adalah memberikan kebebasan penuh bagi setiap orang yang sudah dewasa untuk melangsungkan perkawinan atas pilihan sendiri tanpa membedakan kebangsaan, kewarganegaraan dan agama. 2) International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) 1966. Di dalam Pasal 18 ayat (1) menyebutkan bahwa: "Setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, keyakinan dan beragama. Hak ini mencakup kebebasan untuk menetapkan agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri, dan kebebasan baik secara sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, baik ditempat umum/tertutup, untuk menjalankan agama dan kepercayaannya". ICCPR telah Diratifikasi melalui undang-undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Konvenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik.

2) *Convention on the elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)* 1979. Pasal 16 menyatakan bahwa terhadap "Hak yang sama untuk secara bebas memilih seorang istri/suami dan untuk mengikatkan diri dalam perkawinannya hanya dengan persetujuan mereka sendiri secara bebas dan penuh." Cedaw sendiri telah diratifikasi Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 pada tanggal 24 Juli 1984.

Dasar Peraturan-Peraturan dan Kebijakan yang Dipakai oleh DKCS untuk Mencatatkan Perkawinan Beda Agama

Dasar peraturan yang dipakai oleh DKCS dalam bertugas khusus masalah pencatatan perkawinan beda agama adalah undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006. Dimana dalam Pasal 35 ayat (a) dinyatakan bahwa Pencatatan perkawinan sebagaimana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 berlaku pula bagi: a. Perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan" Penjelasan Pasal 35 huruf a ini menyebutkan, Yang di-

maksud dengan Perkawinan yang ditetapkan Pengadilan adalah perkawinan yang dilakukan antar umat yang berbeda agama.

Dengan adanya UU No.24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan memungkinkan pasangan berbeda agama dicatatkan perkawinannya asal melalui penetapan pengadilan. Selama ini sebelum adanya UU Nomor 23 Tahun 2006 dan yang baru, pasangan beda agama biasanya menikah diluar negeri untuk menghindari UU perkawinan yang melarang perkawinan beda agama menikah. Selanjutnya perkawinan beda agama yang sedang dilegalkan oleh Pengadilan Negeri (PN), tidak berarti pasangan tersebut menikah di Pengadilan Negeri. Jadi wewenang Pengadilan hanya mengizinkan bukan menikahkan pasangan beda agama, karena kapasitas Pengadilan bukan untuk itu (Hasil wawancara Humas PN Bogor Joni Witanto dalam buku Achmad Baso, 2005).

Jadi dasar rujukan yang dipakai adalah putusan pengadilan. Disamping itu DKCS yang berwenang mencatatkan perkawinan beda agama di Indonesia berdasarkan domisili sesuai dengan KTP bukan berdasarkan dimana kejadian perkawinan itu.

Kendala-Kendala yang Dihadapi oleh Pegawai Pencatat dalam Mencatatkan Perkawinan Beda Agama

Tidak ada kendala yang dihadapi oleh pegawai pencatatan karena dasar hukum yang dipakai sudah jelas yaitu Undang-Undang Nomor 24 tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan. Ketika ditanya pendapat pegawai catatan sipil tentang fenomena perkawinan beda agama bagaimana bisa negara mengatur hal-hal yang bersifat batin. Peran DKCS adalah sekedar mencatatkan bukan mengesahkan. Jika calon mempelai hendak mengajukan syarat-syarat untuk dicatatkan perkawinannya (untuk memperoleh akte), DKCS tidak mensyaratkan adanya surat rekomendasi ritual dari pe-

muka agama cukup surat penetapan pengadilan dan bagi yang kawin diluar negeri cukup membawa surat kawin dari luar negeri kemudian dicatatkan.

Berkaitan dengan peran negara dalam memberikan perlindungan hukum bagi calon pasangan kawin beda agama di Indonesia, dasar hukum yang dipakai sebenarnya sudah ada. Walau didalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan itu sendiri ada kekosongan hukum. Seperti diketahui ada beberapa cara yang dapat dilakukan oleh calon pasangan yang ingin kawin tetapi tetap memegang teguh keyakinannya yaitu dengan: 1) Kawin diluar negeri dan setelah kembali ke Indonesia dapat dicatatkan; 2) Meminta penetapan pengadilan; 3) Perkawinan dilakukan menurut masing-masing agama; 4) Penundukan sementara pada salah satu hukum agama (Wahyono Darmabrata, 2003).

Bagi calon pasangan yang tingkat ekonominya mampu maka mereka dapat kawin ke luar negeri dan bagi yang tidak sebenarnya dapat meminta penetapan pengadilan. Namun dalam realitasnya kebanyakan calon pasangan KBA memilih cara nomor 4 yaitu dengan cara salah satu pasangan menundukkan diri pada agama pasangannya dan setelah akte perkawinan diperoleh dalam praktek sehari-hari mereka tetap pada agama dan keyakinannya. Hal ini yang banyak dilakukan karena lebih praktis ketimbang cara yang lain dan bahkan dipersulit. Seperti pada tahun 2011 Pengadilan Negeri Denpasar menolak memberikan penetapan dengan alasan bagaimana agama anak-anak nantinya.

Pertimbangan yang diberikan hakim tentunya tidak sesuai dengan keputusan Mahkamah Agung dan konsep hak asasi manusia. Senada dengan wawancara yang dilakukan dengan hakim di Pengadilan Negeri Denpasar yang memiliki persepsi kalau bisa jangan beda agama. Dasar yang dipakai adalah keabsahan perkawinan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang secara norma tidak mengatur per-

kawinan beda agama. Pergeseran persepsi dikalangan para hakim dapat disebabkan beberapa kemungkinan, antara lain dasar hukum yang dipakai sebagai rujukan putusannya (karena perlu dilakukan kajian yang mendalam untuk masalah ini). Sebenarnya diluar Undang-Undang Perkawinan ada beberapa peraturan perundang-undangan yang dapat dipakai sebagai sumber hukum untuk kasus perkawinan antar agama. Sebab undang-undang dan keputusan hakim merupakan sumber hukum formil

Seandainya hakim dalam memberikan pertimbangan mengacu pada peraturan perundang-undangan yang sederajat dengan Undang-Undang Perkawinan (seperti Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Keputusan Mahkamah Agung No.1400/1986/1989, peraturan-peraturan Internasional serta ketentuan kebebasan beragama yang merupakan asas hukum yang diatur dalam Konstitusi), kemungkinan hakim tidak menolak memberikan penetapan perkawinan.

Yang juga perlu diperhatikan secara holistik adalah ketentuan didalam Pasal 28 E UUD 1945 dalam ayat 1 mengatur: Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya. Ini berarti asas yang terkandung dibalik norma tersebut adalah kebebasan memeluk keyakinan merupakan hak yang kodrati bagi setiap orang. Selanjutnya dalam Pasal 29 (2) UUD 1945 menegaskan: Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya. Asas yang terkandung dalam pasal 29 (2) kebebasan beragama merupakan hak asasi dan harus dilindungi negara.

Sebenarnya konsepsi hak asasi manusia secara umum adalah hak yang dimiliki manusia (bukan karena diberikan oleh negara atau masyarakat), hak ini melekat (inheren) pada manusia karena martabatnya sebagai manusia. Lebih lanjut hak

asasi manusia adalah hak hukum yang dimiliki setiap orang sebagai manusia. Lebih lanjut manusia tanpa hak asasi manusia, kita sebagai individu tidak dapat mengekspresikan diri dan harapan – harapan dan meneruskan cita-cita kita. Hak asasi ini merupakan hak dasar/kodrati. Ketika membicarakan masalah hak asasi manusia ada dua hal mendasar yang didiskusikan: apakah kita membicarakan aspek pemajuannya dari hak asasi ataukah aspek perlindungannya. Untuk kasus perkawinan beda agama termasuk kategori perlindungan hak asasi manusia.

Selanjutnya ketentuan didalam Pasal 28 I (4) dinyatakan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara. Dalam kasus perkawinan antar agama terjadi maka negara melalui aparat penegak hukum dalam hal ini yang lebih dekat terkait adalah para hakim (yang menangani permohonan penetapan perkawinan) dan DKCS (dalam hal pencatatan).

Sebenarnya ada tiga hal mendasar yang harus diperhatikan dalam hal menganalisis masalah hukum khususnya penegakan hukum yang melibatkan aparat penegak hukum salah satunya hakim, hendaknya (i) memahami dengan cukup mendalam azas-azas universal hukum, peradilan dan hak asasi manusia, (ii) memahami jiwa atau roh konstitusi UUD 1945 (Achmad Ali, 2009, 492).

Seperti yang diungkapkan oleh Holmes dan Gray pemikir dari aliran realisme mengungkapkan bahwa hakim didalam memberikan makna baru dan penggunaan penafsiran kesuatu aturan yang telah ada atau menciptakan hukum yang baru yang seharusnya dilakukan bersumber dari kebutuhan di masanya. Seperti diketahui bahwa undang-undang hanya mengatur hal hal yang bersifat umum dan tugas hakimlah yang selalu menghubungkan dengan kasus yang nyata (Achmad Ali, 2009, 95). Atau dengan kata lain hakim seyogyanya berkenan memberikan penetapan perkawinan dalam kasus permohonan KBA.

Dihubungkan dengan teori-teori pengambilan keputusan yudisial bahwa hakim sendiri sebagai kunci penentu-sikap-sikap dan nilai-nilainya. Para hakim memiliki nilai, sikap dan intuisi, namun mereka juga menjalankan peranan sebagai hakim. Dalam tinjauan seperti ini para hakim juga merupakan produk dari suasana institusional mereka selain produk dari latar belakang mereka. Yang menyebabkan hakim memainkan peranannya sebagai hakim dalam satu kasus mungkin tidak pada kasus yang lain (Dorothy B. James. 2009. hal 228). Ada sebuah teori umum mengenai pengambilan keputusan yudicial tidak bisa mengabaikan kekuatan kekuatan sosial yang memberikan tekanan pada hakim. Hal ini yang menyebabkan para hakim dalam mengambil keputusan tidak seragam (Dorothy B. James, 2009, 238).

Kedepan hendaknya hakim hakim berkenan memberikan penetapan perkawinan asalkan syarat –syarat yang diperlukan telah terpenuhi. Jangan lagi ada hakim yang memberikan pertimbangan diluar norma. Malah seharusnya dengan adanya perkembangan seyogyanya hakim lebih fleksibel dengan mengkaji peraturan-peraturan perundangan –undangan dan aturan internasional terkait dengan perlindungan hukum bagi calon pasangan kawin beda agama dalam situasi kekinian.

Sebenarnya telah banyak peraturan perundang –undangan baik yang nasional maupun internasional dapat dipakaisebagai bahan rujukan bagi hakim dalam memberikan penetapan perkawinan.

Tugas dari DKCS sudah jelas dengan dasar hukum Pasal 34 UU Kependudukan berlaku pula bagi: a) Perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan; dan b) Perkawinan Warga Negara Asing yang dilakukan di Indonesia atas permintaan Warga Negara Asing yang bersangkutan. KDCS akan mencatatkan perkawinan beda agama asal sudah dapat penetapan pengadilan dan syarat-syarat yang ditentukan.

Terkait dengan bentuk akte perkawinan yang diterbitkan oleh DKCS bagi perkawinan beda

agama ada kekhususan dimana dalam akte perkawinan beda agama, agama kedua mempelai dicantumkan (Gambar B). Tidak seperti bentuk akte perkawinan beda agama dengan cara penundukan salah satu agama pasangan. (Gambar A).



A

B

Penutup

Berdasarkan hasil deskripsi diatas maka dapat disimpulkan bahwa untuk memberikan perlindungan bagi calon pasangan KBA selain melakukan perkawinan ke luar negeri maka dapat dilakukan di dalam negeri dengan mengajukan permohonan penetapan ke Pengadilan Negeri, asal sudah memenuhi syarat-syarat telah dipenuhi. Setelah itu Penetapan Pengadilan dengan syarat syarat yang lainnya dibawa ke Kantor Dinas Catatan Sipil untuk didaftarkan.

Terkait dengan peraturan perundang-undangan baik yang bersifat nasional maupun internasional yang mengatur tentang perkawinan antar dapat dipakai rujukan oleh hakim dalam memberikan penetapan perkawinan. Peran KDCS hanya menerbitkan akte perkawinan bagi KBA jika salah satu persyaratan adanya penetapan pengadilan dan syarat –syarat yang lainnya terpenuhi. Sehingga dalam menjalankan perannya DKCS tidak mengalami kendala-kendala didalam melaksanakan tugasnya

Daftar Pustaka

- Achmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Keadilan (Jurisprudence)*. Termasuk *Interpretasi Undang-Undang*, Vol 1. Pemahaman Awal, Prenadamedia Group, Jakarta.
- Abd. Rozak A. Sastra, 2011, *Pengkajian Hukum Tentang Perkawinan Beda Agama (Perbandingan Beberapa Agama)*, Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta.
- Ahmad Nurcholis dan Ahmad Baso, 2005, *Pernikahan Beda Agama, Kesaksian, Argumen Keagamaan, dan Analisis Kebijakan*, Komnas HAM, Jakarta.
- Andrian Bedner and Stjin van Huis, 2010, *Plurality of Marriages Law and Marriage Registration for Muslim In Indonesia: a plea for registration*. [Http://www.utrechlawreview.org](http://www.utrechlawreview.org). Vol 6, Issue 2 (june).
- Dorothy. B. James dalam bukunya Lawrence M. Friedman, 2009, *Sistem Hukum Dalam Perspektif Ilmu Sosial*.
- Justinus Primanto Aribowo, 2012, *Pencatatan Perkawinan Campuran Beda Agama Menurut Hukum Canonic dan Hukum Positif*, hasil penelitian.
- Kadek Wiwik Indrayanti dan Aloysius, R. Entah, 2013, *Peran Dinas Kantor Catatan Sipil dalam Perkawinan Beda Agama (studi di Kota Malang. Dan Denpasar Bali)*, hasil penelitian.
- Mohammad Monib dan Ahmad Nurcholish, 2008, *Kado Cinta Bagi Pasangan Nikah Beda Agama*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Maris Yolanda Soemarno, 2009, *Analisis atas Keabsahan Perkawinan Beda Agama yang di langungkan di Luar Negeri*, hasil penelitian.
- Nuryamin Aini, *Fakta Empiris Nikah Beda Agama*, <http://islamlib.com/id/artik\agama>, diunduh pada tanggal 8 Februari 2013.
- Rusli & R. Tama, 1986, *Perkawinan Antar Agama dan Masalahnya*, Pionir Jaya, Bandung.
- Tim Pengarusutamaan Gender Departemen Agama RI, 2004, *Pembaharuan Hukum Islam: Counter Legal Draft Kompilasi Hukum Islam*.
- Wahyono Darmabrata, 2003, *Tinjauan Undang-undang No.1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Beserta Undang-undang dan Peraturan Pelaksanaannya*, CV. Gitama Jaya, Jakarta.