

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Studi ini mengangkat tema Penolakan Permohonan Izin Pencatatan Perkawinan Beda Agama Terhadap SEMA Nomor 2 Tahun 2023 Perspektif Sadd Dzari`ah. Studi ini ditujukan untuk melihat kebijakan penolakan pencatatan perkawinan beda agama, yang mana sebelumnya norma memberikan peluang terhadap pencatatan perkawinan beda agama. Indonesia dengan keragaman suku, budaya, bahasa, dan agama yang dimilikinya adalah tempat yang ideal untuk berinteraksi satu sama lain. Keberagaman ini menawarkan peluang bagi orang-orang dari berbagai latar belakang untuk saling berinteraksi, memahami, dan belajar satu sama lain, sehingga memperkuat persatuan dan toleransi di masyarakat (Fitriana, 2012). Perkawinan, sebagai sebuah tradisi dan praktik budaya yang mendarah daging, sangat dipengaruhi oleh pengetahuan, pengalaman, kepercayaan, dan adat istiadat agama yang dianut oleh masyarakat (M. Hanifah, 2019, hal. 298). Di Indonesia, tidak ada batasan hukum terhadap perkawinan antara individu yang berbeda ras, budaya, atau kebangsaan, hal ini sejalan dengan keberagaman sifat masyarakat Indonesia yang terdiri dari berbagai suku dan adat istiadat. Namun karena banyaknya perbedaan dan keberagaman, seringkali timbul komplikasi ketika individu yang berbeda keyakinan ingin melangsungkan perkawinan beda agama dengan tetap menganut agamanya masing-masing (M. Hanifah, 2019, hal. 298). Hal ini dapat menimbulkan tantangan yang unik karena perkawinan tidak hanya mencakup ikatan personal antara suami-istri, namun juga mencakup pertimbangan hukum, meliputi hukum agama dan negara, serta dinamika sosial dalam masyarakat.

Perkawinan antar penganut agama yang berbeda merujuk pada ikatan perkawinan yang dibentuk oleh individu yang mengikuti agama dan keyakinan yang berbeda satu sama lain, contohnya perkawinan antara seorang pria muslim dan seorang wanita Protestan atau sebaliknya, perkawinan ini tidak diatur oleh Undang-Undang Perkawinan. Hal ini disebabkan karena undang-undang tersebut

pada dasarnya bersifat keagamaan. Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, perkawinan didefinisikan sebagai ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Sebagai konsekuensi, tujuan perkawinan yang didasarkan pada Ketuhanan Yang Maha Esa dapat tercapai dengan lebih baik jika anggota keluarga memiliki visi dan misi keagamaan yang serupa. Menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 jo Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan, suatu perkawinan yang sah harus memenuhi rukun dan syarat perkawinan. Oleh karena itu, perkawinan yang akan dilakukan harus mematuhi larangan-larangan berikut: a. Larangan perkawinan antar agama yang berbeda; b. Larangan perkawinan karena hubungan darah yang terlalu dekat; c. Larangan perkawinan karena hubungan sepesusuan; d. Larangan perkawinan karena hubungan semenda; e. Larangan perkawinan polyandri; f. Larangan perkawinan terhadap wanita yang dili'an; g. Larangan perkawinan dengan wanita/pria pezina; h. Larangan perkawinan bagi bekas suami terhadap isteri yang telah ditalak tiga; i. Larangan perkawinan bagi pria yang telah memiliki empat isteri (Hartanto, 2019, hal. 143–144).

Larangan perkawinan beda agama secara resmi dinyatakan dalam fatwa Majelis Ulama Indonesia Nomor 4/MUNAS VII/MUI/8/2005. Keputusan ini dengan jelas menyatakan bahwa perkawinan antar individu yang berbeda agama hukumnya haram dan batal. Selain itu disebutkan pula bahwa perkawinan antara laki-laki muslim dengan perempuan ahli kitab juga haram dan tidak sah, sesuai dengan *qaul mu'tamad*. Nahdatul Ulama, dalam Kongres ke-28 di Yogyakarta pada bulan November 1989, menegaskan bahwa perkawinan beda agama di Indonesia tidak mempunyai keabsahan hukum. Begitu pula dengan Muhammadiyah dalam keputusannya pada Kongres Tarjih ke-22 di Malang, Jawa Timur tahun 1989, yang menegaskan bahwa menikahi wanita non-muslim atau ahli kitab tidak diperbolehkan. Oleh karena itu, berdasarkan tafsir, fiqh, peraturan hukum, dan norma sosial agama, dapat diambil kesimpulan bahwa adalah tidak

sah dan haram perkawinan antara laki-laki muslim atau perempuan muslimah dengan laki-laki atau perempuan musyrik (Pujianti 2022).

Berbeda dengan pandangan Ahmad Nurcholish, seorang aktivis LSM Pusat Studi Agama dan Perdamaian (ICRP), yang dikenal sebagai pendamping dan penasehat (*counselor*) pasangan beda agama. Menurutnya nikah beda agama dianggap sebagai sebuah pilihan. Jika seseorang yakin bahwa itu dapat dilakukan dan mampu dijalankan, maka dia diizinkan untuk menempuhnya. Namun, jika masih ada keraguan, disarankan untuk mempertimbangkan kembali keputusannya (Nurcholish, 2010). Lebih lanjut tujuan perkawinan diakui sebagai upaya untuk membangun keluarga, memenuhi kebutuhan seksual, dan melibatkan syari'at yang benar untuk melanjutkan keturunan.

Rocky Gerung memiliki pandangan yang didasarkan pada filsafat hukum mengenai Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Menurutnya, undang-undang ini bermasalah karena mencoba mengatur aspek-aspek yang seharusnya diatur oleh alam. Ia berpendapat bahwa perkawinan seharusnya dianggap sebagai peristiwa perdata dan diatur dalam undang-undang sebagai hak individu, bukan sebagai kewajiban. Dalam kerangka hukum tersebut, setiap individu memiliki hak untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan. Oleh karena itu, hak ini bersifat fakultatif dan bukan imperatif, yang berarti individu bebas untuk memilih apakah mereka ingin menggunakan hak tersebut atau tidak. Jika seseorang memutuskan untuk menggunakan haknya, negara harus mencatatnya secara administratif (Pujianti 2022).

Sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, perkawinan umat Islam di Indonesia diatur oleh hukum agama mereka yakni fikih munakahat, baik sebelum maupun sesudah kemerdekaan. Namun, dengan diberlakukannya Undang-Undang Perkawinan, aturan ini secara resmi dinyatakan berlaku bagi seluruh warga negara Indonesia yang mayoritas beragama Islam (Sulfinadia, 2020, hal. 5).

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 jo Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tidak mengatur mengenai perkawinan beda agama karena ajaran agama tidak membenarkan perkawinan tersebut. Akibatnya, terdapat halangan bagi calon

suami dan istri yang berbeda agama untuk melangsungkan perkawinan. Ketentuan ini sesuai dengan Pasal 2 ayat 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, bahwa “Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu” (P. R. Indonesia, 1974). Pasal ini dengan jelas menyatakan bahwa perkawinan dianggap sah jika telah sesuai dengan hukum agama dan kepercayaan masing-masing pihak. Dalam penjelasan pasal ini, tidak diakui adanya perkawinan yang dilakukan di luar hukum agama dan kepercayaan masing-masing, sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 (Hartanto, 2019, hal. 149). Kemudian dalam Pasal 8 huruf f dinyatakan bahwa: “Perkawinan dilarang antara dua orang yang mempunyai hubungan yang oleh agamanya atau peraturan lain yang berlaku dilarang kawin.” Peraturan tersebut menyatakan larangan terhadap perkawinan, sehingga pelaksanaan perkawinan antara individu dengan keyakinan agama yang berbeda akan sangat bergantung pada norma hukum agama yang dianut oleh pasangan tersebut.

Perkawinan beda agama menghadirkan tantangan, karena tidak hanya terkait dengan aspek hubungan pribadi pasangan yang menikah, melainkan juga terkait dengan permasalahan hukum yang berlaku di Indonesia. Saat ini, terdapat fenomena meningkatnya pasangan yang melakukan perkawinan beda agama. Namun, hal ini seharusnya tidak terjadi karena Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan menyatakan bahwa perkawinan dianggap sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya. Jadi, jelas bahwa perkawinan beda agama tidak dianggap sah menurut Undang-Undang Perkawinan (G. Hanifah 2022, 1134).

Selain itu, Pasal 34 ayat (1) dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administratif Kependudukan (Adminduk) menegaskan bahwa pencatatan perkawinan harus dilakukan untuk setiap perkawinan yang sah. Regulasi ini merupakan implementasi dari Pasal 2 ayat (2) UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang menetapkan bahwa perkawinan harus dicatat sesuai dengan hukum yang berlaku. Hal ini bertujuan untuk mengeluarkan akta perkawinan dalam catatan sipil yang menjadi dasar untuk memberikan hak kepada semua pihak yang terlibat dalam perkawinan, baik sebagai pasangan maupun sebagai

orang tua anak. Oleh karena itu, akan menjadi suatu permasalahan jika pencatatan sipil mencatat perkawinan yang sebenarnya tidak sah sesuai dengan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (Syaharani & Khofiyanisa, 2024).

Kemudian disisi lain pada Pasal 35 huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Adminduk telah menentukan suatu pengaturan pencatatan perkawinan beda agama: “Pencatatan perkawinan berlaku pula bagi perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan” (P. R. Indonesia, 2006). Berdasarkan Pasal 35 huruf a Undang-Undang tersebut, konsep perkawinan yang ditetapkan pengadilan secara khusus merujuk pada perkawinan beda agama. Ketentuan ini memperbolehkan pasangan beda agama untuk mencatatkan perkawinannya secara resmi apabila mereka mengajukan permohonan persetujuan pengadilan dan memenuhi syarat-syarat yang diperlukan (Yahya, 2023, hal. 8), Konsekuensinya, pengadilan diberikan kewenangan untuk mencatatkan perkawinan beda agama di Kantor Catatan Sipil (KCS). hal ini menjadi landasan pencatatan perkawinan beda agama, meskipun sudah lama ada larangan yang tertuang dalam Pasal 8 huruf f Undang-Undang Perkawinan (Syaharani & Khofiyanisa, 2024).

Para individu yang ingin melangsungkan perkawinan beda agama seringkali mengandalkan Pasal 35 (a) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 sebagai sarana untuk meminta persetujuan pengadilan. Pengadilan, dalam banyak kesempatan, telah memberikan izin untuk perkawinan beda agama, sehingga memberikan jalan bagi pasangan lain yang menginginkan perkawinan tersebut untuk mendapatkan pengakuan hukum. Menariknya, jika menelaah Pasal 2 ayat 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 disebutkan bahwa perkawinan yang sah harus berpegang pada hukum agama dan kepercayaan masing-masing. Hal ini menimbulkan kontradiksi antara aspek hukum perkawinan dengan kenyataan yang ada di masyarakat Indonesia.

Ada beberapa putusan yang mengabulkan permohonan pencatatan perkawinan beda agama di pengadilan, di antaranya sebagai berikut: Pertama, Putusan Pengadilan Negeri Banjarbaru Nomor 310/Pdt.P/2018/PN.Bjb pada 17 Desember 2018 mengabulkan perkawinan beda agama dan memerintahkan

pencatatan di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Banjarbaru. Kedua, Putusan Pengadilan Negeri Denpasar Nomor 878/Pdt.P/2019/PN.Dps tanggal 17 Oktober 2019 mengabulkan permohonan pemohon dan menyatakan perkawinannya sah. Pengadilan juga memerintahkan pemohon untuk melaporkan penetapan tersebut kepada Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Denpasar untuk diterbitkan akta perkawinan. Ketiga, Putusan Pengadilan Negeri Surakarta Nomor 8/Pdt.P/2019/PN.Skt tanggal 18 Januari 2019 mengabulkan permohonan pemohon untuk melakukan perkawinan beda agama. Pengadilan memerintahkan kepada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta untuk mencatat perkawinan pemohon dalam Register Pencatatan Perkawinan (Hidayati, 2022, hal. 35). Keempat, Putusan Pengadilan Negeri Surabaya yang diterbitkan pada tanggal 13 April 2022 dan disahkan oleh hakim tunggal pada tanggal 26 April 2022 dengan nomor penetapan 916/Pdt.P/2022/PN Sby, menyertakan instruksi kepada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil setempat untuk mencatat perkawinan sesuai dengan keputusan hakim. Kelima, Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat mengabulkan permohonan perkawinan beda agama dalam putusan perkara dengan nomor 155/Pdt.P/2023/PN.Jkt.Pst (Kharisma, 2023, hal. 479).

Dampak meningkatnya jumlah perkawinan beda agama yang diajukan ke Pengadilan Negeri, mendorong Mahkamah Agung sebagai Lembaga Peradilan Tertinggi di Indonesia untuk mengambil sikap sesuai dengan rasa berkeadilan dalam Masyarakat. Pada tanggal 17 Juli 2023, Mahkamah Agung mengeluarkan Surat Edaran Nomor 2 Tahun 2023 Tentang Petunjuk Bagi Hakim Dalam Mengadili Perkara Permohonan Pencatatan Perkawinan Antar-Umat Yang Berbeda Agama Dan Kepercayaan, yang memberikan arahan kepada para hakim dalam menangani permohonan pencatatan perkawinan antara individu dengan agama dan keyakinan yang berbeda. Tujuan dari Surat Edaran ini adalah untuk merespons dan mengakhiri perdebatan panjang di masyarakat mengenai pengakuan perbedaan individu dalam agama dan keyakinan (Rusman et al., 2023). Selanjutnya, SEMA Nomor 2 Tahun 2023 merupakan kebijakan tingkat tinggi yang menghambat terjadinya perkawinan beda agama.

Materi SEMA Nomor 2 Tahun 2023 dinilai bertentangan dengan Undang-Undang Administrasi Kependudukan Nomor 23 Tahun 2006. Menurut Suryono, SEMA Nomor 2 Tahun 2023 menunjukkan adanya kemunduran hukum. Beberapa pekan setelah diberlakukan, terdapat bukti bahwa hakim masih mengizinkan perkawinan beda agama. Salah satu contohnya adalah putusan Pengadilan Negeri Jakarta Utara Nomor 423/Pdt.P/2023/PN Jkt.Utr mengenai Pelaksanaan Perkawinan Beda Agama, yang dibacakan pada 8 Agustus 2023. (Suryono, 2024). Hakim PN Jakarta Utara, Yuli Effendi, yang menangani permohonan ini juga memberikan izin kepada para pemohon untuk mencatatkan perkawinan beda agama mereka di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Jakarta Utara. (C. Indonesia, 2023). Namun, Hakim Yuli Effendi yang memeriksa dan mengadili perkara ini berpendapat bahwa perkawinan antara pemohon I dan pemohon II tidak termasuk dalam kategori pernikahan beda agama karena pemohon I yang beragama Katolik dan pemohon II yang beragama Kristen Protestan masih berada dalam satu lingkup keimanan. (Kompas.com, 2023). Penerbitan surat edaran tersebut menjadi alat yang mendukung penolakan terhadap aturan perkawinan beda agama, meskipun masih ada ketentuan yang mengizinkannya. SEMA ini bertujuan untuk menyelesaikan perdebatan hukum yang terjadi di masyarakat dan sebagai langkah tegas bagi para hakim untuk mematuhi aturan yang berlaku.

Telah banyak peneliti yang membahas tentang perkawinan beda agama di Indonesia, hasil studi para ahli tersebut dapat dikelompokkan menjadi: Pertama, studi yang fokus pada Hukum Positif Indonesia (Hidayati 2022; Jati 2022; Juniarti dan Irwansyah 2022; Kurniawan, Suyatno, dan Ap 2023; M.Yunus dan Aini 2018; Tanjung dan Tanjung 2022) Kedua, studi yang fokus pada Hukum Islam (Islamiyati, 2016; Mamira & Ibrahim, 2023; Musahib, 2021; Robikah & Imaduddin, 2020; Saifullah, 2023; Tanjung & Tanjung, 2022) Ketiga, studi yang fokus pada akibat hukum nikah beda agama (Surotenojo, 2018) Keempat, studi yang fokus pada lembaga pelaksanaan pencatatan nikah beda agama (Andriani & Fathoni, 2023; Dhermawan et al., 2022; Khomsah, 2018; Maimun, 2010; Tagel,

2019) Kelima, studi yang fokus pada pelaksanaan pencatatan nikah beda agama (Bahrudin, 2021; Indrayanti, 2016).

Dari kelima kecenderungan studi di atas, maka studi ini hendak mengkaji sisi lain yang belum tersentuh dalam aspek tersebut yaitu faktor yang menjadikan alasan lahirnya SEMA Nomor 2 Tahun 2023 Tentang Petunjuk Bagi Hakim Dalam Mengadili Perkara Permohonan Pencatatan Perkawinan Antar-Umat Yang Berbeda Agama Dan Kepercayaan, yang memberikan arahan agar hakim menolak permohonan izin pencatatan perkawinan beda agama. Studi ini ditujukan untuk melihat kebijakan penolakan pencatatan perkawinan beda agama, yang mana sebelumnya norma memberikan peluang terhadap pencatatan perkawinan beda agama lalu kemudian lahir SEMA Nomor 2 Tahun 2023 sebagai kebijakan baru yang melarangnya.

1.2 Rumusan Masalah

Berangkat dari fokus penelitian di atas; rasionalitas dibalik aturan penolakan pencatatan perkawinan terhadap perkawinan beda agama, maka diformulasikan rumusan masalah dengan “Mengapa SEMA Nomor 2 Tahun 2023 menolak pencatatan perkawinan bagi perkawinan beda agama?”

1.3 Pertanyaan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka disusun dua pertanyaan penting terkait dengan mengapa SEMA Nomor 2 Tahun 2023 menolak pencatatan perkawinan bagi perkawinan beda agama:

- 1.3.1 Apa faktor yang melatarbelakangi lahirnya SEMA Nomor 2 Tahun 2023?
- 1.3.2 Bagaimana dampak munculnya SEMA Nomor 2 Tahun 2023?

1.4 Tujuan Penelitian

Dari latar belakang masalah dan rumusan masalah di atas, maka terdapat beberapa tujuan penelitian, yaitu:

1.4.1 Tujuan Umum

Adapun tujuan umum dari studi ini ialah untuk melihat bagaimana keberadaan aturan yang memberikan instruksi penolakan izin pencatatan perkawinan terhadap perkawinan beda agama.

1.4.2 Tujuan Khusus

Secara terperinci tujuan studi ini untuk menemukan:

1.4.2.1 Melihat faktor yang melatarbelakangi lahirnya SEMA Nomor 2 Tahun 2023 sebagai kebijakan penolakan pencatatan perkawinan beda agama.

1.4.2.2 Mengkaji dampak dari lahirnya SEMA Nomor 2 Tahun 2023 sebagai kebijakan penolakan pencatatan perkawinan beda agama.

1.5 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan studi ini, maka manfaat yang diharapkan dengan adanya studi ini terbagi menjadi dua kategori, yaitu secara teori dan secara praktis.

1.5.1 Manfaat teori

1.5.1.1 Memberikan sumbangan pemikiran bagi masyarakat pada umumnya

1.5.1.2 Memberikan sumbangan ilmiah yakni melihat bagaimana aturan pencatatan perkawinan beda agama

1.5.1.3 Sebagai pijakan dan referensi pada studi selanjutnya yang relevan dengan studi ini.

1.5.2 Manfaat praktis

1.5.2.1 Bagi peneliti, studi ini berguna untuk meningkatkan pengetahuan dan pemahaman terhadap pencatatan perkawinan beda agama.

1.5.2.2 Bagi masyarakat, hasil Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan dapat dijadikan sebagai suatu pedoman bagi pembaca dan masyarakat dalam memahami aturan pencatatan perkawinan beda agama.