

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perkawinan merupakan institusi yang sangat penting dalam masyarakat. Eksistensi institusi ini adalah melegalkan hubungan hukum antara seorang laki-laki dengan seorang wanita.¹ Oleh sebab itulah, beberapa ahli memandang dan memberikan arti yang sangat penting terhadap institusi yang bernama perkawinan ini. Asser, Scholten, Pitlo, Petit, Melis dan Wiarda,² memberikan definisi bahwa perkawinan ialah suatu persekutuan antara seorang pria dengan seorang wanita yang diakui oleh negara untuk bersama/bersekutu yang kekal.

Dasar-dasar dari perkawinan tersebut dibentuk oleh unsur-unsur alami dari kehidupan itu sendiri; kebutuhan dan fungsi biologik, menurunkan, kebutuhan akan kasih sayang dan persaudaraan, memelihara anak-anak yang dilahirkan dari perkawinan tersebut dan mendidik anak-anak itu untuk menjadi anggota-anggota masyarakat yang sempurna (*volwaardig*). Bentuk tertentu dari perkawinan tidak diberikan oleh alam; berbagai bentuk perkawinan itu berfungsi sebagai lembaga atau pranata.

Hukum perkawinan sebagai bagian dari hukum perdata ialah peraturan-peraturan hukum yang mengatur perbuatan-perbuatan hukum serta akibat-akibatnya antara dua pihak, yaitu seorang laki-laki dan seorang wanita dengan maksud hidup bersama untuk waktu yang lama menurut peraturan-peraturan yang

¹Salim H,S.*Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*.Jakarta: Sinar Grafika.2002, hal 61.

² Soetojo,Prawirohamidjojo dan Marthalena, Pohan. *Hukum Orang dan Keluarga*. Surabaya: Airlangga University Press, 2000, hal 18.

ditetapkan dalam undang-undang. Kebanyakan isi peraturan mengenai pergaulan hidup suami isteri diatur dalam norma-norma keagamaan, kesusilaan atau kesopanan.

Di Indonesia pelaksanaan Hukum Perkawinan masih pluralistis, artinya berlaku tiga macam sistem hukum perkawinan, antara lain : (1) Hukum Perkawinan menurut Hukum Perdata Barat (BW), diperuntukkan bagi WNI keturunan asing atau yang beragama Kristen; (2) Hukum Perkawinan menurut Hukum Islam, diperuntukkan bagi WNI keturunan atau pribumi yang beragama Islam; dan (3) Hukum Perkawinan menurut Hukum Adat, diperuntukkan bagi masyarakat pribumi yang asih memegang teguh hukum adat.³

Namun demikian pada dasarnya Hukum Perkawinan bagi masyarakat asli yang beragama Islam kebanyakan merupakan perpaduan antara Hukum Islam dan Hukum Adat. Sedangkan Hukum Perkawinan BW diperuntukkan bagi WNI keturunan asing atau yang beragama Kristen, khususnya kalangan Tionghoa keturunan.

Sifat pluralistis dalam hukum perkawinan sudah terjadi sejak zaman Hindia Belanda. Berbagai peraturan perundang-undangan yang menunjukkan sifat pluralistis tersebut, antara lain :⁴

- a. *Burgelijk Wetboek*, Stb. 1847 Nomor 23; yang diperuntukkan bagi golongan Eropa atau yang dipersamakan dengan itu;
- b. *Regeling Op De Gemengde Huwalijken*, Stb. 1898 Nomor 158;

³ Titik, Triwulan Tutik. *Hukum Perdata dalam sistem Hukum Nasional*. Jakarta: Kencana. 2008. Hal 97.

⁴ *Ibid.*, hal. 98.

- c. *Huwelijks Ordonnantie Christen Inlanders*, Stb. 1898 Nomor 74; yang diperuntukkan bagi Bumi Putera yang beragama Kristen di Jawa, Madura, Minahasa dan Ambonia, Saparua dan bekas keresidenan Manado yang sejak tahun 1975 dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri dinyatakan berlaku untuk seluruh Wilayah Indonesia;
- d. *Huwelijksordonnantie*, Stb. 1933 Nomor 98 jo. Stb. 1941 Nomor 320 [Peraturan tentang Perkawinan dan Talak/Perceraian bagi orang-orang Islam di Guibernemen Surakarta dan Yogyakarta];
- e. *Huwelijksordonnantie Buetengewesten*, Stb. 1932 Nomor 482.

Keadaan demikian berlanjut sampai pada awal kemerdekaan. Peraturan-peraturan tersebut di atas pada dasarnya masih berlaku, kecuali *Huwelijksordonnantie*, Stb. 1929 Nomor 348 dan *Vorstenlandse Huwelijksordonnantie*, Stb. 1933 Nomor 98 jo. Stb. 1941 Nomor 320 yang pada tahun 1946 dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk dinyatakan tidak berlaku lagi dan pada tahun 1954 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1946 (LN 1954 No. 98) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 dinyatakan berlaku untuk seluruh Indonesia.

Pada tanggal 2 Januari 1974 telah diundangkan aturan yang mengatur perkawinan di Indonesia, yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (selanjutnya disebut Undang-Undang Perkawinan) (Lembaran Negara 1974 Nomor 1; Tambahan Lembaran Negara Nomor 3019). Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan menyatakan bahwa suatu perkawinan sah apabila dilaksanakan sesuai dengan agama dan kepercayaannya.

Pemerintah memperjelas pasal tersebut melalui Surat Edaran Menteri dalam Negeri (SE) No.477 Tahun 1978 yang menyatakan bahwa agama resmi yang diakui oleh pemerintah yakni Islam, Kristen, khatolik, Hindu, dan Budha. Pada Tahun 1965 dikeluarkan Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama yang kemudian disahkan menjadi Undang-Undang No.1 Tahun 1965 Tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama (selanjutnya disebut UU Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama), dinyatakan bahwa agama yang dipeluk oleh penduduk Indonesia ialah Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha dan *KongHuCu*.

Berdasarkan penjelasan Pasal 1 UU Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama maka warga negara Indonesia yang memeluk *KongHuCu* dapat mengesahkan perkawinan yang telah mereka laksanakan dengan mencatatkan perkawinan mereka di kantor Catatan Sipil. Namun dalam praktek tidaklah demikian, hal ini dikarenakan Surat Edaran Mendagri (SE) No. 477 Tahun 1978 (selanjutnya disebut SE Mendagri No. 477/1978). SE Mendagri No. 477/1978 inilah yang menjadi petaka bagi lahirnya diskriminasi dalam pencatatan perkawinan, karena masih banyak kantor catatan sipil di berbagai daerah yang ada di Indonesia yang menolak pencatatan perkawinan bagi *KongHuCu*.

Kebebasan setiap orang untuk memeluk agama dan kepercayaannya diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945). Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 29 yang berbunyi :“Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing masing dan beribadat menurut

agama dan kepercayaannya itu”. Makna dari pasal tersebut yaitu Negara menjamin tiap warga negaranya untuk memeluk agama dan kepercayaannya yang tercerminkan dalam pasal 1 ayat 1 dan pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan yang dalam penjelasannya menyebutkan bahwa perkawinan tersebut dilaksanakan berdasarkan pada agamanya dan kepercayaannya. Artinya dalam hal ini, *KongHuCu* seharusnya tidak mendapatkan tindakan diskriminasi termasuk dalam hal penolakan pencatatan kantor catatan sipil terhadap perkawinan *KongHuCu* di Indonesia.

Pencatatan yang menyangkut kelahiran, perkawinan, perceraian, kematian dan pengakuan anak merupakan fungsi dari Kantor Catatan Sipil. Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Perkawinan dinyatakan bahwa perkawinan tersebut dicatatkan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, kemudian dalam penjelasan UUP butir 4 menyebutkan bahwa tiap-tiap perkawinan harus dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, berdasarkan hal tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa pelaksanaan perkawinan menurut agama dan pencatatan perkawinan tersebut adalah persyaratan-persyaratan yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain.⁵ namun dalam prakteknya masih terdapat suatu keadaan dimana perkawinan yang dilangsungkan oleh Budi Wijaya dan Lanny Guito ditolak pencatatannya oleh pihak pegawai pencatatan sipil.

Kasus ini bermula dari adanya penolakan pendaftaran yang dilakukan oleh kantor catatan sipil Surabaya dengan suratnya tanggal 15 Desember 1995 Nomor 474.201/294/402.803/95 terhadap perkawinan *KongHuCu* antara Budi Wijaya dan

⁵ Budiono, Herlien. *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan*. 2010. Citra Aditya Bakti. Hal 10

Lany Guito yang telah dilangsungkan secara *KongHuCu* di Rumah Ibadah Boen Bio. Penolakan yang dilakukan oleh Kantor Catatan Sipil Surabaya berdasarkan pada ketentuan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Jawa Timur tanggal 28 Nopember 1995 Nomor 4683 Tahun 1995.

Penolakan tersebut jelas merugikan Budi Wijaya dan Lany Guito, karena menimbulkan ketidakpastian hukum tentang sah tidaknya perkawinan mereka yang telah dilangsungkan menurut *KongHuCu* dan tentang status anak-anak yang lahir dari perkawinan tersebut. Karena merasa dirugikan atas penolakan pencatatan tersebut maka Budi Wijaya dan Lany Guito mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya (selanjutnya disingkat PTUN) yang hasilnya PTUN menguatkan putusan penolakan pencatatan yang dikeluarkan oleh Kantor Catatan Sipil Surabaya.

Budi Wijaya dan Lany Guito kemudian mengajukan Banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (selanjutnya disingkat PTTUN), yang hasilnya pun mengecewakan Budi Wijaya dan Lany Guito karena menguatkan Putusan PTUN. Akhirnya guna memperoleh kepastian lebih lanjut menyangkut status perkawinan mereka, maka mereka mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung Republik Indonesia (MA RI) yang hasilnya membatalkan Putusan PTUN dan PTTUN Surabaya.

Atas uraian tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan mengangkat judul ***Prinsip Perkawinan dan Penolakan Pencatatan Perkawinan oleh Kantor Catatan Sipil Surabaya yang didasarkan pada Konghucu.***

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut di atas dikemukakan masalah sebagai berikut :

1. Apakah prinsip-prinsip dari suatu perkawinan berdasarkan UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan?
2. Apakah Undang-Undang Perkawinan mengakui mengenai pencatatan perkawinan secara *KongHuCu*?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Memahami prinsip-prinsip suatu perkawinan berdasarkan UU Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan
2. Mengetahui tentang pencatatan perkawinan konghucu menurut Undang-Undang Perkawinan.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah :

a. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan pengetahuan tentang Prinsip-prinsip Perkawinan dan pencatatan perkawinan konghucu berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

b. Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman kepada Kantor Catatan Sipil tentang pentingnya pencatatan perkawinan khususnya bagi pemeluk *KongHuCu*.

1.5 Kerangka Teoritik

Menurut Pasal 1 UU Perkawinan, menyebutkan bahwa “*Perkawinan ialah ikatan 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).*”

Sahnya suatu perkawinan diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Perkawinan yang berbunyi :“(1) Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya. (2) Tiap-Tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.” Menurut Pasal 26 BW menyatakan bahwa BW memandang perkawinan itu hanya dari sudut hubungannya dengan hukum perdata saja.

Hal ini sangat berbeda bila dibandingkan dengan menurut Undang-Undang Perkawinan tersebut, dikatakan demikian karena peraturan menurut agama tidaklah penting selama tidak diatur dalam hubungannya dengan hukum perdata. Perkawinan gerejani sangat penting bagi umatnya, tetapi tidak memiliki akibat hukum dalam perkawinan, dan dalam Undang-Undang ditentukan bahwa perkawinan gerejani hanya boleh dilaksanakan sesudah perkawinan dihadapkan pegawai catatan sipil (Pasal 81 BW).⁶

Sahnya suatu perkawinan adalah hal yang sangat penting bagi suami atau istri maupun masyarakat pada umumnya terutama mengenai penentuan mulai saat manakah dapat dan harus dikatakan bahwa ada sesuatu perkawinan selalu suatu

⁶ Komariah. *Hukum Perdata*. UMM Press. 2004. Hal 38.

peristiwa hukum dengan segala akibat hukum dari padanya. Antara pria dan wanita dikatakan ada suatu perkawinan dengan segala akibat hukumnya apabila perkawinan tersebut dilaksanakan dengan tata cara yang sah.⁷

Dengan demikian ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Perkawinan sangat tepat dan wajib dilaksanakan terhadap suatu perkawinan dengan latar belakang agama apapun juga. Yang mana pasal 2 Undang-Undang Perkaawina terdiri dari 2 ayat, yang pertama memiliki kelanjutan yang tertuang di ayat 2, artinya kedua ayat tersebut tidak dapat dipisah.

Berbicara tentang agama, dalam pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan tertulis :“Menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya.” Perihal agama menurut Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1965 (selanjutnya disebut Kepres No. 1/1965), dalam pasal 1 beserta penjelasannya telah diakui adanya 6 macam agama yang dipeluk hampir di seluruh Indonesia, yaitu : Kristen, Katolik, Islam, Hindu, Budha dan *KongHuCu*. Dengan demikian pengertian agama pasal 2 ayat (1) dengan sendirinya mengacu pada Keputusan Presiden yang mengakui *KongHuCu* termasuk dalam agama. Demikian berlaku pula ketentuan pasal 2 bagi penduduk yang memeluk *KongHuCu*.

Persyaratan atau pencatatan perkawinan itu sendiri diatur dalam PP No. 9/1975 yang merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Perkawinan, dimana pasal 2 ayat (2) menentukan :“Pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agamanya dan kepercayaannya itu selain

⁷ Ibid. Hal 39.

agama Islam, dilakukan oleh pegawai pencatat perkawinan pada kantor catatan sipil sebagaimana dimaksud dalam berbagai perundang-undangan mengenai pencatatan perkawinan.”

Pasal tersebut diatas dipertegas oleh pasal 3 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut : “Setiap orang yang akan melangsungkan perkawinan memberitahukan kehendaknya itu kepada pegawai pencatat di tempat perkawinan akan dilangsungkan.” Demikian halnya dengan pegawai pencatatan perkawinan pada pasal 6 ayat (1) yang menyatakan : “Pegawai pencatat yang menerima pemberitahuan kehendak melangsungkan perkawinan, meneliti apakah syarat-syarat perkawinan telah dipenuhi dan apakah tidak terdapat halangan perkawinan menurut Undang-Undang.”

Selanjutnya untuk sahnya perkawinan tersebut, masih mengacu pada PP No. 9/1975, diberlakukan Pasal 8, yang menyatakan :” Setelah dipenuhinya tata cara dan syarat-syarat pemberitahuan serta tiada sesuatu halangan perkawinan. Pegawai pencatat menyelenggarakan pengumuman tentang pemberitahuan kehendak melangsungkan perkawinan dengan cara menempelkan surat pengumuman menurut formulir yang ditetapkan pada kantor pencatatan perkawinan pada suatu tempat yang sudah ditetapkan dan mudah dibaca oleh umum.” Kemudian dalam Pasal 9 menyatakan :”Pengumuman ditandatangani oleh pegawai pencatat dan memuat: (a) Nama, umur, agama/kepercayaan, pekerjaan, tempat kediaman dari calon mempelai dan dari orang tua calon mempelai; apabila salah seorang atau keduanya pernah kawin disebutkan nama istri dan atau suami mereka terdahulu. (b) Hari, tanggal, jam dan tempat

perkawinan akan dilangsungkan.” Dan berakhir dengan dikeluarkannya akta perkawinan yang diatur dalam pasal 12 dan 13.

Selang beberapa lama dikeluarkan SE Mendagri No 477/74054 Tahun 1978 Tentang petunjuk pengisian kolom agama, yaitu: “Agama yang diakui oleh pemerintah ialah: Islam, Katolik, Kristen Protestan, Hindu dan Budha...” Berdasarkan surat edaran tersebut maka bagi perkawinan agama yang dapat dicatat hanya berlaku untuk 5 macam agama yaitu: Kristen, Katolik, Islam, Hindu dan Budha dimana *KongHuCu* tidak diakui. Akibat inkonsistensinya peraturan perundang-undangan terjadilah kasus dimana adanya penolakan pencatatan perkawinan oleh kantor catatan sipil Surabaya karena mempelai melangsungkan perkawinan secara *KongHuCu*. Bukankah pada saat Undang-Undang Perkawinan diundangkan yang dimaksud dengan agama dalam Undang-Undang ini mengacu pada UU No. 1/1965, baru pada tahun 1978 Indonesia mengakui 5 agama dengan mengacu pada instruksi SE Mendagri Tahun 1978 khususnya bagi pencatatan perkawinan di kantor catatan sipil. Hal inilah yang sangat menarik untuk dikaji.

Kebebasan beragama di Indonesia sebenarnya telah dijamin oleh pemerintah, dapat kita lihat dalam UUD 1945 yang menyatakan: “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap warga negara untuk memeluk agama dan kepercayaannya.”. Tidak ada pakar, ahli atau pembicara dalam seminar-seminar yang tidak meyakini atau menolak bahwa UUD 1945 pada dasarnya telah mengakui dan memberikan jaminan terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan. Secara eksplisit, soal kebebasan beragama telah jelas dan tidak perlu diperdebatkan lagi karena telah diamanatkan oleh UUD 1945.⁸

⁸ MD, Moh Mahfud. *Kebebasan Beragama Dalam Perspektif Konstitusi*. Hal 1

1.6 Metode Penelitian

1.6.1. Pendekatan Masalah

Penelitian ini adalah penelitian hukum dan pendekatan yang digunakan adalah pendekatan undang-undang (*statue approach*) terutama difokuskan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang dibahas, dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang beranjak dari pendapat ahli (*doktrin*) yang terkait dengan hukum perkawinan.

1.6.2. Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Adapun bahan hukum Primer yaitu terdiri dari peraturan perundang-undangan, meliputi : UUD 1945, UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Surat Edaran Mendagri Nomor 477 Tahun 1978, UU Nomor 1 Tahun 1965 tentang Penyalahgunaan dan/atau Penodaan agama dan berbagai peraturan terkait lainnya.

Sedangkan Bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku atau karya ilmiah, pendapat para sarjana, makalah dan juga dari internet yang mana relevan dengan penulisan ini.

1.6.3 Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum baik primer maupun sekunder melalui studi pustaka dikumpulkan dengan langkah-langkah inventarisasi kemudian dilakukan klasifikasi dan kemudian disusun secara sistematis agar mudah dibaca dan dipahami.

Pengolahan bahan hukum sebagai penelitian yuridis normatif dilakukan dengan metode deduksi yang berawal dari pengertian yang bersifat umum mengingat peraturan perundang-undangan serta doktrin yang bersifat umum kemudian diterapkan pada kasus yang dikemukakan yang menghasilkan jawaban yang bersifat khusus.

1.6.4 Pertanggung jawaban Sistematis

Tesis ini terdiri dari 4 bab dan masing-masing terbagi dalam beberapa subbab:

BAB I; Pendahuluan. Bab ini mengemukakan latar belakang permasalahan, rumusan, tujuan dan manfaat penelitian, disamping itu juga menentukan penelitian yang digunakan yakni penelitian yuridis normatif-doktrinal yang merupakan penelitian yang melalui studi pustaka dengan menggunakan bahan atau sumber hukum. Permasalahan yang diangkat adalah menyangkut prinsip-prinsip perkawinan menurut UU No.1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan ditolaknya pencatatan perkawinan oleh kantor catatan sipil Surabaya dengan dalih perkawinan agama *KongHuCu* merupakan agama yang tidak diakui oleh negara.

BAB II; Perkawinan di Indonesia. Bab ini terdiri atas dua subbab, yaitu: 2.1 Tinjauan Umum Tentang Asas-Asas dalam hukum Perkawinan yang membahas tentang prinsip-prinsip perkawinan yang tertuang dalam UU No.1 Tahun 1974 tentang perkawinan. Kemudian, 2.2 Syarat-Syarat Perkawinan yang membahas tentang apa saja syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh warga negara untuk dapat melaksanakan perkawinan.

BAB III; Prinsip Hukum Agama dalam Pencatatan Perkawinan. Bab ini terdiri atas dua subbab, yaitu: 3.1 Pelaksanaan Perkawinan *KongHuCu* yang membahas tentang Perkawinan *KongHuCu* di Indonesia serta kasus penolakan pencatatan perkawinan *KongHuCu* oleh kantor catatan sipil di Surabaya. Kemudian 3.2 Pencatatan Perkawinan yang dilaksanakan Oleh Kantor Pencatatan Sipil yang membahas tentang aturan-aturan yang mengatur kantor pencatatan untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya.

BAB IV; Penutup. Bab ini terdiri dari kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan jawaban singkat atas dua permasalahan yang dikemukakan pada rumusan masalah yang dibahas secara yuridis normatif-doktrinal dalam bab 2 dan 3. Sedangkan saran berisikan masukan dari segi pandang hukum bagi pihak kantor catatan sipil dan pemerintah untuk masa yang akan datang.