

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkawinan merupakan suatu peristiwa yang sangat penting dalam hidup setiap orang. Di Indonesia, perkawinan dipandang sebagai peristiwa sakral yang berkaitan dengan kepercayaan masing-masing. Perkawinan dan agama mempunyai hubungan yang erat dan tidak terpisahkan. Hampir semua agama mengatur terkait perkawinan, yang pada dasarnya mengharuskan perkawinan di antara pria dan wanita yang satu agama. Hal ini dapat dipahami, karena agama merupakan landasan utama dan sangat penting dalam menentukan keberhasilan kehidupan rumah tangga seseorang.

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, di Indonesia pernah ada suatu peraturan hukum antar golongan yang mengatur masalah perkawinan campuran. Peraturan yang dimaksud adalah peraturan yang dahulu dikeluarkan oleh pemerintah kolonial Hindia Belanda yang bernama *Regeling op de Gemengde Huwelijken (GHR)* atau Peraturan tentang Perkawinan Campuran. Peraturan ini dibuat untuk mengatasi terjadinya banyak perkawinan antara orang-orang yang tunduk pada hukum yang berlainan seperti orang Indonesia asli dengan orang Cina atau orang Eropa, orang Cina dengan orang Eropa, antara orang Indonesia tetapi berlainan agama ataupun berlainan asalnya. Peraturan ini mulai berlaku pada tanggal 29 Desember 1896, sebagaimana dimuat dalam Staatsblad 1898 Nomor 158.¹ Dengan adanya aturan ini, maka perkawinan beda agama pada zaman kolonial dibolehkan.

¹ Taufiqurrohman Syahuri, *Legislasi Hukum Perkawinan Indonesia: Pro-Kontra Pembentukannya Hingga Putusan Mahkamah Konstitusi*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2013, hlm 79.

Dalam GHR, definisi perkawinan campuran adalah pelangsungan perkawinan antara orang-orang yang di Hindia Belanda tunduk pada hukum yang berbeda atau tunduk pada hukum yang berlainan. Tunduk pada hukum yang berlainan diartikan dengan perbedaan agamanya, kewarganegaraannya, atau perbedaan asalnya (keturunannya). Menurut GHR, perbedaan-perbedaan tersebut bukan menjadi penghalang terhadap perkawinan.²

Dari aturan yang terdapat dalam GHR, dapat dipahami bahwa pengertian perkawinan campuran sebelum adanya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 adalah perkawinan antara orang-orang di Hindia Belanda dan tunduk pada hukum yang berlainan. Tunduk pada hukum yang berlainan artinya terdapat perbedaan dalam agama, perbedaan kewarganegaraan, dan perbedaan asal (keturunan). Dengan kata lain, perkawinan campuran di masa sebelum adanya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menjamin kebolehan perkawinan beda agama.

Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan:

Perkawinan merupakan ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami-istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga yang bahagia) dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Dari pengertian tersebut, terdapat 5 unsur dalam perkawinan, yaitu :

1. Ikatan lahir batin
2. Antara seorang pria dengan seorang wanita
3. Sebagai suami-istri
4. Membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal
5. Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.³

² *Ibid.*

³ Rosnidar Sembiring, *Hukum Keluarga: Harta-harta Benda dalam Perkawinan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm. 43.

Dari lima unsur yang telah disebutkan, unsur kelima merupakan unsur terpenting dalam perkawinan terutama di Indonesia, yang mana perkawinan harus berlandaskan Ketuhanan Yang Maha Esa, karena itulah dikatakan perkawinan dan agama mempunyai hubungan yang erat dan tak terpisahkan.

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan terdapat syarat sahnya perkawinan yang tercantum pada Pasal 2 Ayat (1), yaitu :

“Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya itu.”⁴

Landasan hukum agama dalam melaksanakan perkawinan merupakan hal yang sangat penting dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, sehingga penentuan boleh atau tidaknya perkawinan tergantung pada ketentuan agama. Hal ini berarti juga bahwa hukum agama menyatakan perkawinan tidak boleh, maka tidak boleh pula menurut hukum negara, jadi dalam perkawinan beda agama yang menjadi boleh atau tidaknya tergantung pada ketentuannya.⁵

Prinsip ini bersesuaian dengan cita hukum Pancasila, dimana sila pertama berbunyi “Ketuhanan yang Maha Esa” yang kemudian dipertegas dalam Pasal 29 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) yang berbunyi :

- (1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.
- (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.⁶

⁴ Pasal 2 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

⁵ Nur Asiah, *Kajian Hukum Terhadap Perkawinan Beda Agama Menurut Undang-Undang Perkawinan dan Hukum Islam*, Jurnal Hukum Samudra Keadilan, Vol. 10, Nomor 2, Juli-Desember 2015, hlm. 207.

⁶ Lihat Pasal 29 Undang-Undang Dasar 1945.

Berbeda dengan peraturan perkawinan campuran sebelumnya menurut GHR, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan memberikan konsep yang menyatakan bahwa salah satu syarat sahnya perkawinan apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya, kemudian dilanjutkan dengan pencatatan perkawinan. Dengan demikian Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan menitik beratkan kepada sah atau tidak sahnya perkawinan berdasarkan agama yang dianut oleh seseorang, dan juga keharusan untuk mendaftarkan perkawinan tersebut.

Dari uraian mengenai perkawinan campuran yang telah disebutkan sebelumnya, maka dalam ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan tidak mengatur mengenai perkawinan beda agama, hal tersebut dapat diketahui juga dalam Pasal 8 huruf f yang menyebutkan bahwa Perkawinan dilarang antara dua orang yang mempunyai hubungan yang oleh agamanya atau peraturan lain berlaku, dilarang kawin. Selanjutnya di dalam Pasal 57 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan mengatur tentang perkawinan campuran antara dua orang, yang tunduk pada dua hukum yang berlainan. Pasal ini menyangkut perbedaan warga negara dan tidak secara tegas menyebutkan adanya perkawinan beda agama.

Perkawinan campuran yang dikenal dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, pengertiannya lebih sempit dibandingkan dengan arti Perkawinan campuran yang diatur dalam *Regeling op de Gemengde Huwelijken* (GHR), yang termuat di dalam Staatsblad 1898-158. Dengan demikian, perkawinan campuran yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan adalah seorang Warga Negara Indonesia (WNI)

dengan seorang Warga Negara Asing (WNA).⁷ Perkawinan beda agama sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan untuk saat ini berdasarkan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, sudah tidak berlaku lagi sepanjang telah diatur dalam Undang-Undang tersebut.

Jarwo Yunu mengatakan terdapat dua cara dalam menyikapi perkawinan beda agama ini :

1. Salah satu pihak dapat melakukan perpindahan agama, namun ini dapat berarti penyelundupan hukum, karena sesungguhnya yang terjadi adalah hanya meniyasati secara hukum ketentuan dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Namun setelah perkawinan berlangsung masing-masing pihak kembali memeluk agamanya masing-masing. Cara ini sangat tidak disarankan.
2. Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 1400 K/Pdt/1986 Kantor Catatan Sipil diperkenankan untuk melangsungkan perkawinan beda agama. Kasus ini bermula dari perkawinan yang hendak dicatatkan oleh Andi Vonny Gani P (perempuan/Islam) dengan Petrus Hendrik Nelwan (laki-laki/Kristen). Dalam putusnya Mahkamah Agung menyatakan bahwa dengan pengajuan pencatatan pernikahan di Kantor Catatan Sipil maka Vonny telah tidak menghiraukan peraturan agama Islam tentang Perkawinan dan karenanya harus dianggap bahwa ia menginginkan agar perkawinannya tidak dilangsungkan menurut agama Islam. Dengan demikian, mereka berstatus tidak beragama Islam, maka Kantor Catatan Sipil harus melangsungkan perkawinan tersebut.⁸

⁷ Soedharyo Soimin, *Hukum Orang dan Keluarga Perspektif Hukum Perdata Barat/BW, Hukum Islam dan Hukum Adat*, Sinar Grafika, Jakarta, 2004, hlm. 93.

⁸ S.U Jarwo Yunu, *Aspek Perkawinan Beda agama di Indonesia*, CV. Insani, Jakarta, 2005, hal. 11.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, maka perkawinan beda agama merupakan masalah hukum dalam perkawinan.

Meskipun demikian, pada kenyataannya fenomena perkawinan beda agama bukan hal yang baru di Indonesia karena dapat dilihat melalui media elektronik yang memberitakan bahwa banyak artis-artis Indonesia yang melakukan perkawinan beda agama di luar negeri, misalnya saja Nia Zulkarnain (Islam) dengan Ari Sihasale (Kristen) yang menikah di Australia, Frans Mohede (Kristen) dengan Amara (Islam) yang menikah di Hongkong, Nana Mirdad (Protestan) dengan Andrew White (Katolik) yang menikah di Australia, dan yang terbaru adalah Dimas Anggara (Islam) dengan Nadine Chandrawinata (Kristen) yang menikah di Bhutan, Nepal.⁹ Contoh tersebut hanya beberapa dari perkawinan beda agama yang diketahui oleh publik.

Selain contoh kasus di atas, ada pula kasus perkawinan beda agama antara HD seorang Warga Negara Indonesia yang beragama Budha dengan CB Warga Negara Asing beragama Katolik, yang mana perkawinan tersebut dilakukan di luar negeri (Prancis) dan kemudian mereka mencatatkan perkawinan itu di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Pekanbaru.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan hanya mengatur mengenai perkawinan antar kewarganegaraan saja sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 57 dan tidak memuat suatu ketentuan apapun yang menyebutkan bahwa perbedaan agama antara calon suami istri adalah dilarang atau merupakan halangan untuk melakukan perkawinan, dengan kata lain aturan mengenai perkawinan beda agama dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 belum memberikan jalan keluar bagi para pihak yang melaksanakannya, sehingga

⁹ Website : <https://www.serumpi.com/127605/infotainment/tak-bisa-nikah-di-negeri-sendiri-6-pasang-artis-beda-agama-ini-pilih-nikah-di-negara-lain>, diakses tanggal 1 Agustus 2019.

pasangan yang memiliki perbedaan agama tersebut melakukan perkawinan di luar negeri dengan tujuan untuk mendapatkan keabsahan perkawinan.¹⁰

Perkawinan beda agama yang dilakukan di luar negeri kemudian setelah itu kembali ke Indonesia dan mencatatkan perkawinannya di kantor Catatan Sipil seolah-olah perkawinan tersebut sama dengan yang dimaksud dalam Pasal 57 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan¹¹. Namun, tidak dapat dipungkiri, dalam kehidupan masyarakat plural, kriteria agama terkadang dikesampingkan atau kriteria agama tidak diutamakan, sehingga tidak jarang ditemukan pasangan suami istri beda agama.

Berbeda dengan perkawinan beda agama yang tidak diatur secara jelas dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, mengenai perkawinan yang dilakukan di luar negeri diatur dalam Pasal 56 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, sebagaimana yang berbunyi :

1. Perkawinan di Indonesia antara dua orang warga negara Indonesia atau seorang warganegara Indonesia dengan warga negara Asing adalah sah bilamana dilakukan menurut hukum yang berlaku di negara dimana perkawinan itu dilangsungkan dan *bagi warga negara Indonesia 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 Pencatat perkawinan tempat tinggal mereka.¹²

Pencatatan perkawinan diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan yang mana pada Pasal 3 dinyatakan bahwa :

“Setiap Penduduk wajib melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialaminya kepada Instansi Pelaksana dengan memenuhi

¹⁰ Anita Kamilah, *Keabsahan Perkawinan Beda Agama yang Dilaksanakan di Luar Negeri*, Tahkim, Jurnal Peradaban dan Hukum Islam, Vol. 1, Nomor 1, Maret 2018, hlm. 123.

¹¹ M. Nur Kholis Al Amin, “*Perkawinan Campuran Dalam Kajian Perkembangan Hukum: Antara Perkawinan Beda Agama Dan Perkawinan Beda Kewarganegaraan Di Indonesia*”, Jurnal Al-Ahwal, Vol. 9, Nomor 2, Desember 2016, hlm. 215.

¹² Lihat Pasal 56 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

persyaratan yang diperlukan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.”

Lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan seolah memberikan kesempatan bagi pasangan yang melakukan perkawinan beda agama agar perkawinannya tersebut diakui oleh hukum negara Indonesia. Hal tersebut sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 35 huruf a, yang berbunyi :

“Pencatatan perkawinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 berlaku pula bagi perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan.”

Dalam penjelasan Pasal 35 huruf a ini mengatakan bahwa yang dimaksud dengan ”Perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan” adalah perkawinan yang dilakukan “antar-umat yang berbeda agama”.

Seiring dengan perkembangan zaman, dan di era globalisasi yang modern serta teknologi yang semakin canggih ini, banyak perkawinan yang tidak sesuai dengan aturan dan hukum yang berlaku. Banyak masalah yang timbul dalam kehidupan masyarakat menyangkut perkawinan. Walaupun memiliki hukum perkawinan nasional yang berfungsi untuk mengatur masalah perkawinan, namun tidak bisa di pungkiri bahwa pada kenyataannya masih banyak masyarakat yang masih menggunakan aturan adat istiadat dari masing-masing agama maupun sukunya masing-masing. Sehingga dalam melangsungkan Perkawinan ada banyak yang melanggar aturan hukum yang sudah di atur. Salah satu di antaranya ialah Perkawinan berbeda Agama.¹³

Dari fakta yang terjadi akhir-akhir ini, banyak pasangan yang berbeda agama melangsungkan pernikahan dan tetap teguh pada agamanya masing-masing. Hal ini tentu akan menimbulkan masalah pada keabsahan dan

¹³ Jane Marlen Makalew, *Akibat Hukum Dari Perkawinan Beda Agama di Indonesia*, Jurnal Lex Privatum, Vol.I/No.2/Apr-Jun/2013, hlm. 132.

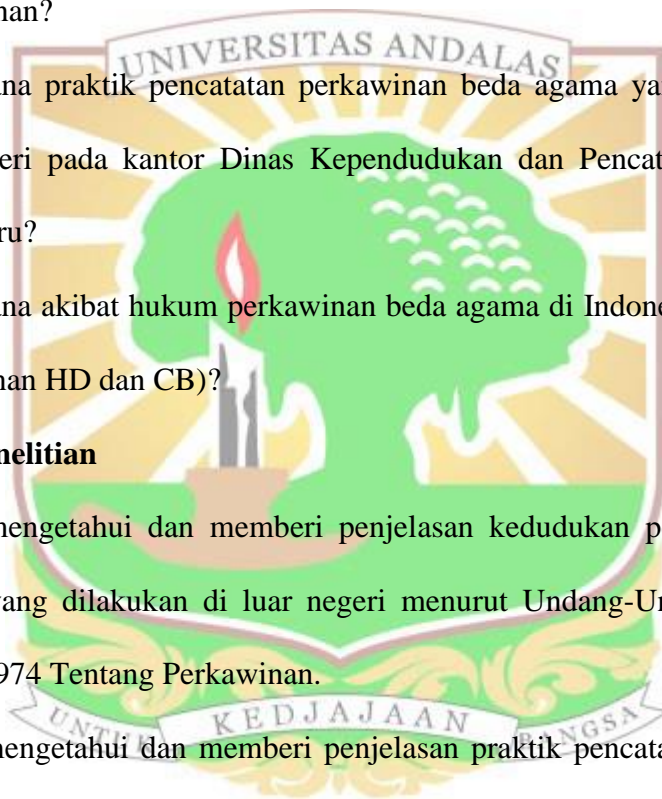
pendaftaran perkawinannya. Berdasarkan hal tersebut, penulis tertarik untuk meneliti dan memberi judul tesis ini **“Perkawinan Beda Agama yang dilakukan di Luar Negeri Yang Dicatatkan Pada Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Pekanbaru.”**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kedudukan perkawinan beda agama yang dilakukan di luar negeri menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan?
2. Bagaimana praktik pencatatan perkawinan beda agama yang dilakukan di luar negeri pada kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Pekanbaru?
3. Bagaimana akibat hukum perkawinan beda agama di Indonesia (studi kasus perkawinan HD dan CB)?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan memberi penjelasan kedudukan perkawinan beda agama yang dilakukan di luar negeri menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.
2. Untuk mengetahui dan memberi penjelasan praktik pencatatan perkawinan beda agama yang dilakukan di luar negeri pada kantor dinas kependudukan dan pencatatan sipil kota pekanbaru.
3. Untuk mengetahui akibat hukum dari perkawinan beda agama di Indonesia (studi kasus perkawinan HD dan CB).



D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

- a) Hasil penelitian ini bermanfaat untuk memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan dalam hukum perkawinan di Indonesia khususnya dalam hal mengenai pencatatan perkawinan beda agama di Indonesia.
- b) Melatih dan mempertajam daya analisis terhadap persoalan dinamika hukum yang terus berkembang seiring perkembangan zaman dan teknologi dalam Pencatatan Perkawinan Beda Agama Yang Dilakukan Di Luar Negeri Pada Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Pekanbaru.

2. Manfaat Praktis

- a) Agar hasil penelitian ini menjadi perhatian dan dapat digunakan oleh para pihak yang ingin mengajukan Pencatatan Perkawinan Beda Agama Yang Dilakukan Di Luar Negeri Pada Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Pekanbaru.
- b. Agar hasil penelitian ini menjadi perhatian, memberikan bahan evaluasi dan dapat digunakan bagi pemerintah dan aparatur negara sebagai pengambilan kebijaksanaan yang bisa diambil sekaligus diterapkan, sehingga memberikan penyempurnaan bagi lembaga legislatif dan lembaga yudikatif mengenai Pencatatan Perkawinan Beda Agama Yang Dilakukan Di Luar Negeri Pada Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Pekanbaru.
- c. Dapat digunakan bagi pembaca, masyarakat umum, terutama sekali teman-teman mahasiswa Magister Kenotariatan Fakultas Hukum

Universitas Andalas tentang Pencatatan Perkawinan Beda Agama Yang Dilakukan Di Luar Negeri Pada Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Pekanbaru.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran sementara yang penulis lakukan dari berbagai sumber, seperti media internet dan perpustakaan, ditemukan judul yang berkaitan dengan pewarisan beda agama, yaitu :

1. Penelitian yang dilakukan oleh Muhamad Aji Purwanto tahun 2017 pada Jurusan Hukum Keluarga Fakultas Syari'ah dan Ilmu Hukum Institut Agama Islam Negeri Tulungagung dengan judul "Legalitas Pernikahan Beda Agama yang Dilakukan di Luar Negeri (Tinjauan Yuridis UU No.1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam). Penelitian ini digunakan metode studi kepustakaan (*library research*) dengan jenis data kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dapat memberikan pengakuan terhadap legalitas perkawinan antara dua orang yang berbeda agamanya yang dilakukan di luar negeri dengan catatan bahwa perkawinan tersebut dilaksanakan sesuai hukum negara di mana perkawinan itu dilangsungkan dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan ini. Sedangkan menurut Kompilasi Hukum Islam, perkawinan beda agama antara masyarakat Indonesia yang beragama Islam dengan mereka yang beragama selain Islam tidak dapat diakui legalitasnya.
2. Penelitian yang dilakukan oleh Marisa Eka Cahya tahun 2019 pada Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Gadjah Mada. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yang didukung dengan wawancara

narasumber. Analisis dalam tesis ini menggunakan analisis data kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tidak memuat aturan secara jelas mengenai perkawinan beda agama, mengenai dilarang atukah diperbolehkan. Atas dasar kekosongan hukum itu Mahkamah Agung mengeluarkan Putusan No. 1400K/ Pdt/ 1986 yang menyatakan memberikan izin dengan dasar Hak Asasi Manusia setiap warga negara yang harus dilindungi dan kekosongan hukum tersebut harus di isi agar tidak terjadinya penyelundupan-penyelundupan hukum di masyarakat. Berdasarkan Hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa, dasar penerimaan permohonan izin perkawinan beda agama dalam Penetapan No. 46/ Pdt.P/ 2016/Pn.Skt mengacu pada kekosongan hukum dalam Undang Undang Nomor 1 Tahun 1974 mengenai perkawinan beda agama dan dasar penolakan permohonan izin perkawinan beda agama dalam Penetapan No. 71/ Pdt.P/ 2017/ Pn.Bla. mengacu kepada hukum agama para pemohon yang melarang pelaksanaan perkawina beda agama.

F. Kerangka Teori dan Konseptual

1. Kerangka Teori

Adapun teori-teori yang digunakan dalam mempermudah pemahaman dalam penelitian ini adalah :

a) Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum merupakan suatu bentuk perlindungan hukum terhadap tindakan semena-mena dari perbuatan manusia yang lain yang kemudian nantinya akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Setiap orang mengharapkan adanya suatu kepastian hukum, karena dengan adanya hal tersebut maka manusia akan

lebih teratur. Hal ini karena hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan ketertiban masyarakat.

Kepastian hukum sangat identik dengan pemahaman positivisme hukum. Positivisme hukum berpendapat bahwa satu-satunya sumber hukum adalah undang-undang, sedangkan peradilan berarti semata-mata penerapan undang-undang pada peristiwa yang konkrit.¹⁴

Kepastian hukum diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.¹⁵ Kepastian hukum yang dimaksud di sini adalah kepastian akan berbagai aturan hukum yang di dalamnya tidak terkandung kekaburan norma, kekosongan norma, maupun konflik norma, guna memberikan kepastian bagi masyarakat dalam melaksanakan aturan yang berlaku tersebut.¹⁶

b) Teori Administrasi Hukum

Kata administrasi berasal dari bahasa Latin *administrare* yang berarti *to manage* yang berarti mengelola.¹⁷ Pengertian sempit, Administrasi adalah suatu kegiatan yang meliputi catat mencatat, surat-menysurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, agenda dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan.¹⁸ Dilihat dari pengertian administrasi

¹⁴ Lili Rasdjidi dan Ira Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm. 42-43.

¹⁵ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm. 85.

¹⁶ Munir Fuady, *Aliran Hukum Kritis: Paradigma Ketidak berdayaan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm. 56.

¹⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm.28.

¹⁸ Soewarno Handyaningrat, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, Haji Masagung, Jakarta, 1994, Hlm. 2.

di atas, dapat disimpulkan bahwa administrasi hukum memiliki kaitan dengan administrasi negara.

M.E Dimock dan G.O Dimock berpendapat bahwa Administrasi Negara adalah sebagai gabungan jabatan-jabatan yang dibentuk dan disusun secara bertingkat yang disertai kepada badan-badan pembuat undang-undang dan badan-badan kehakiman. John M. Pfiffer dan Robert V. mengartikan Administrasi Negara adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah. Pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang. Prof. Dr. Pradjudi Atmosudidjo mendefinisikan arti Administrasi Negara adalah bantuan penyelenggaraan dari pemerintah juga segenap proses penyelenggaraan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah suatu negara untuk mengatur dan menjalankan kekuasaan negara, guna menyelenggarakan kepentingan umum. Dalam administrasi juga dibutuhkan input, transportasi, pengolahan dan output tertentu.¹⁹

Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan Data Kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain. Pengertian tersebut di atas berarti bahwa setiap penduduk harus di data dan ditata melalui penertiban dokumen yang dikeluarkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil setempat agar pemerintah dapat dengan mudah

¹⁹Website:<http://normanabdillah.blogspot.com/2010/12/tentang-administrasi-negara-di.html>. Diakses tanggal 12 September 2019.

memenuhi segala urusan kependudukan bila dokumen setiap penduduk dapat dikelola dengan baik dan tertib. Setiap penduduk mempunyai hak dan kewajibannya, kewajiban setiap penduduk adalah mematuhi semua peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah.²⁰

2. Kerangka Konseptual

Kerangka Konseptual adalah penggambaran antara konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan dalam arti yang berkaitan, dengan istilah yang akan diteliti dan/atau diuraikan dalam karya ilmiah.²¹ Di dalam penelitian hukum normatif maupun empiris dimungkinkan untuk menyusun kerangka konseptual yang merumuskan definisi-definisi tertentu yang dapat dijadikan pedoman operasional di dalam pengumpulan, analisis dan konstruksi data,²² berikut adalah istilah-istilah yang digunakan dalam penulisan proposal tesis ini :

- a. Pencatatan adalah proses, cara, perbuatan mencatat; pendaftaran.²³
- b. Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga atau rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.²⁴
- c. Beda adalah sesuatu yang menjadikan berlainan (tidak sama) antara benda yang satu dan benda yang lain; ketidaksamaan.²⁵

²⁰ Anggityas Syailendra Pratama, *Perlindungan Hak Anak Melalui Penerbitan Identitas Anak Berdasarkan Permendagri Nomor 2 Tahun 2016 di Kota Yogyakarta*, Skripsi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta, 2018, hlm. 17.

²¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum, Universitas Indonesia*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm. 132.

²² *Ibid*, hlm. 137.

²³ Website Kamus Besar Bahasa Indonesia: <https://kbbi.web.id>, diakses tanggal 20 Mei 2019.

²⁴ Pasal 1 Undang-Undang Perkawinan.

²⁵ Website Kamus Besar Bahasa Indonesia: <https://kbbi.web.id>, diakses tanggal 20 Januari 2019.

- d. Agama adalah ajaran, sistem yang mengatur tata keimanan (kepercayaan) dan peribadatan kepada Tuhan Yang Mahakuasa serta tata kaidah yang berhubungan dengan pergaulan manusia dan manusia serta lingkungannya.²⁶
- e. Beda agama adalah Berlainan agama.
- f. Luar negeri adalah wilayah yang berada di luar wilayah Republik Indonesia. Kamus Umum Bahasa Indonesia menyebutkan luar negeri sebagai wilayah asing.²⁷

- g. Dinas kependudukan dan pencatatan sipil adalah lembaga milik negara yang memiliki tugas utama untuk melakukan pencatatan, pendaftaran, serta pembukuan yang selengkap-lengkapnyanya dan sejelas-jelasnya, serta memberi kepastian hukum terhadap peristiwa kelahiran, kematian, perkawinan dan perceraian seseorang.²⁸

Jadi, dalam penelitian ini, penulis akan memaparkan bagaimana kedudukan perkawinan beda agama berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan bagaimana pencatatan perkawinan beda agama yang dilakukan di luar negeri pada kantor dinas kependudukan dan pencatatan sipil kota Pekanbaru serta akibat hukumnya.

G. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan hal yang paling penting dalam kegiatan penelitian, untuk mendapatkan data kemudian menyusun, mengolah dan menganalisisnya. Dalam penelitian ini metode yang penulis gunakan adalah sebagai berikut :

²⁶ *Ibid.*

²⁷ W. J. S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1993, hal. 609.

²⁸ Website: <https://www.pengertianmenurutparaahli.net/pengertian-catatan-sipil/>, diakses tanggal 1 Juni 2019.

1. Jenis Penelitian

Berdasarkan pada masalah yang diajukan, maka penulis di dalam penulisan hukum ini menggunakan jenis penelitian *yuridis empiris*, yaitu mendekati masalah dari peraturan perundang-undangan yang berlaku dan penerapannya dalam kenyataan di tengah masyarakat.

2. Sifat penelitian

Penelitian Untuk tesis ini bersifat *deskriptif*, karena ingin menggambarkan kenyataan yang terjadi.

Penelitian *deskriptif* merupakan penelitian yang bertujuan melukiskan tentang sesuatu hal di daerah tertentu pada saat tertentu dan untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lainnya dalam masyarakat.²⁹

3. Sumber dan Jenis Data

a. Sumber Data

1) Penelitian Lapangan

Data yang dikumpulkan dalam penelitian lapangan adalah data primer berupa hasil wawancara dengan kepala bidang di kantor catatan sipil, yaitu mengenai pencatatan perkawinan beda agama yang dilakukan di luar negeri pada kantor dinas kependudukan dan pencatatan sipil kota pekanbaru.

2) Penelitian Kepustakaan

Buku-buku mengenai hukum keluarga dan perkawinan, buku perkawinan beda agama, buku tentang Metodologi Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah. Selain itu, dalam penulisan tesis ini juga digunakan Kamus Besar Bahasa Indonesia, Makalah dan Artikel,

²⁹ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm.8.

meliputi makalah tentang pokok-pokok pikiran mengenai penerapan peraturan perundang-undangan dengan praktik yang terjadi dilapangan.

b. Jenis Data

1) Data Primer

Data primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah data yang diperoleh secara langsung dari penelitian lapangan, melalui wawancara dengan kepala bidang di kantor catatan sipil kota Pekanbaru untuk mengetahui pencatatan perkawinan beda agama yang dilakukan di luar negeri pada kantor dinas kependudukan dan pencatatan sipil kota pekanbaru.

2) Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang mendukung keterangan atau menunjang kelengkapan data primer yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen resmi, referensi berupa buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian dan data sekunder juga terdiri dari buku, teks yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang ada, yang dilakukan dengan cara studi pustaka atau literatur yang terdiri dari :

- Bahan hukum primer

Yakni bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan baik peraturan dari tingkat atas maupun peraturan terkait yang sesuai dengan hirarkis peraturan yang berlaku.

- Bahan hukum sekunder
yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer.³⁰

Bahan hukum Sekunder meliputi buku-buku yang terkait dengan hukum keluarga, hukum perkawinan, metode penelitian hukum, makalah, hasil penelitian, artikel dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.

- Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan memberikan pemahaman dan pengertian atas bahan hukum lainnya yaitu kamus hukum.

c. Populasi dan Teknik Penentuan Sampel

Populasi yang diambil dalam penelitian hukum ini adalah masyarakat Kota Pekanbaru. Pengambilan sampel merupakan suatu proses dalam memilih suatu bagian yang representatif dari suatu populasi. Penelitian sampel merupakan cara yang dilakukan hanya terhadap sampel-sampel dan populasi saja.

Dengan demikian penulis dalam mengambil sampel ditentukan untuk mewakili populasi tersebut sebagai obyek yang diteliti dengan menggunakan cara *non-random sampling*, guna mendapatkan sampel yang bertujuan (*purposive sampling*), yaitu dengan mengambil anggota sampel sedemikian rupa sehingga sampel mencerminkan ciri-ciri dan populasi yang sudah dikenal sebelumnya. Pada penelitian ini, populasi yang diambil 1 (satu) kasus.

³⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2013, hlm. 141.

d. Teknik Pengumpulan Data

1) Wawancara

Wawancara ini dilakukan terhadap responden yang dilakukan secara terstruktur, langsung, bebas, terpimpin, yang disesuaikan dengan situasi pada saat wawancara dilakukan yaitu antara lain mewawancarai Kepala Bidang Catatan Sipil di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Pekanbaru.

2) Studi Dokumen

Studi dokumentasi atau biasa disebut kajian dokumen merupakan teknik pengumpulan data yang tidak langsung ditujukan kepada subjek penelitian dalam rangka memperoleh informasi terkait objek penelitian.³¹

Dalam studi dokumentasi, peneliti biasanya melakukan penelusuran data historis objek penelitian serta melihat sejauh mana proses yang berjalan telah terdokumentasikan dengan baik. Data yang diperoleh baik dari studi lapangan maupun studi dokumen pada dasarnya merupakan data tataran yang dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu setelah data terkumpul kemudian dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis, selanjutnya dianalisis untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah, kemudian ditarik kesimpulan secara deduktif, yaitu dari hal yang bersifat umum menuju hal yang bersifat khusus.

e. Pengolahan dan Analisis data

1) Pengolahan Data

Pengolahan data harus sesuai dengan keabsahan data. Cara kualitatif artinya menguraikan data dalam bentuk kalimat yang teratur,

³¹ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, edisi revisi, cetakan ke-24, Remaja Rosda Karya, 2007, hlm. 10.

runtut, logis, tidak tumpang tindih dan efektif sehingga memudahkan pemahaman dan interpretasi data. Adapun tahapan-tahapan dalam pengolahan data yaitu :

- *Editing*/Edit

Editing merupakan proses meneliti kembali data yang diperoleh dari berbagai sumber yang ada. Hal tersebut sangat perlu untuk mengetahui apakah data yang telah di miliki sudah cukup dan dapat dilakukan untuk proses selanjutnya. Dari data yang yang diperoleh kemudian disesuaikan dengan permasalahan yang ada dalam penulisan ini, editing dilakukan pada data yang sudah terkumpul serta diseleksi terlebih dahulu dan diambil data yang diperlukan.

- Coding

Setelah data-data yang tersedia telah lengkap dan sesuai dengan yang dibutuhkan dan dapat dipercaya kebenarannya, kemudian dilakukan pengklasifikasian, yaitu mengelompokkan data-data yang ada ke dalam bagian masing-masing.

Untuk memudahkan pemahaman dalam klasifikasi data ini digunakan symbol pembeda masing-masing bagian tersebut, hal ini lah yang disebut dengan *coding*.³²

2) Analisis data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif dimaksud adalah suatu Analisa berdasarkan uraian-uraian kalimat yang logis.³³

³² Amiruddin dan Zainal Asikin."Pengantar Metode Penelitian Hukum", PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003. hlm.106

³³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cetakan Ke 3, UI-Press, Jakarta, 1986., hlm. 250

Landasan teori dimanfaatkan sebagai pemandu agar fokus penelitian sesuai dengan fakta di lapangan. Kegiatan analisis dimulai dengan dilakukan pemeriksaan terhadap data yang terkumpul baik melalui wawancara yang dilakukan, inventarisasi karya ilmiah, peraturan Perundang-undangan, yang berkaitan dengan judul penelitian baik media cetak dan laporan-laporan hasil penelitian lainnya untuk mendukung studi kepustakaan.

Kemudian data primer maupun data sekunder dilakukan analisis penelitian secara kuantitatif dan untuk membahas lebih mendalam, dilakukan secara kualitatif. Sehingga dengan demikian diharapkan dapat menjawab segala permasalahan hukum yang ada dalam tesis ini.

