



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 24/PUU-XX/2022**

Tentang

Keabsahan dan Pencatatan Perkawinan Beda Agama

Pemohon	: E. Ramos Petege
Jenis Perkara	: Pengujian Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (UU 1/1974) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
Pokok Perkara	: Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 8 huruf f UU 1/1974 bertentangan dengan Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28I ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28B ayat (1), serta Pasal 28D ayat (1) UUD 1945
Amar Putusan	: Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.
Tanggal Putusan	: Selasa, 31 Januari 2023.
Ikhtisar Putusan	:

Pemohon berkedudukan sebagai perseorangan warga negara Indonesia telah mengalami kerugian dengan berlakunya ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 8 huruf f UU 1/1974 yang mengakibatkan Pemohon tidak dapat melangsungkan perkawinan dengan pasangan yang berbeda agama. Menurut Pemohon, Pasal *a quo* telah mereduksi dan mencampuradukan makna perkawinan dan kebebasan beragama serta kesewenangan negara mencampuri urusan internal warga negara melalui kewenangan menentukan sah tidaknya perkawinan secara administratif hanya dari kesamaan agama pasangan calon suami istri.

Terkait dengan kewenangan Mahkamah, oleh karena yang dimohonkan oleh Pemohon adalah pengujian Undang-Undang *in casu* Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 8 huruf f UU 1/1974 terhadap UUD 1945 maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*.

Mengenai kedudukan hukum perseorangan warga negara yang memiliki hak konstitusional yang dijamin dalam Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28I ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, Pasal 28B ayat (1), serta Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, Pemohon telah dapat menjelaskan hak-hak konstitusionalnya yang dianggap dirugikan dengan berlakunya norma undang-undang yang dimohonkan pengujian, dan kerugian konstitusional tersebut bersifat spesifik aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar akan dapat terjadi. Anggapan kerugian yang dimaksudkan timbul karena adanya kausalitas (*causal verband*) antara norma yang dimohonkan pengujian dan kerugian yang dianggap dialami oleh Pemohon dengan hak-hak konstitusional Pemohon yang dijamin oleh UUD 1945, sehingga apabila permohonan dikabulkan maka kerugian dimaksud tidak akan terjadi. Dengan demikian, terlepas dari terbukti atau tidaknya inkonstitusionalitas norma UU 1/1974 yang dimohonkan pengujian, Mahkamah berpendapat Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*.

Berkenaan dengan pokok permohonan pengujian Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 8 huruf f UU 1/1974, sebelum menilai konstitusionalitasnya terlebih dahulu Mahkamah

akan mempertimbangkan apakah terhadap norma *a quo* dapat diajukan kembali berdasarkan Pasal 60 UU MK dan Pasal 78 PMK 2/2021. Bahwa meskipun terhadap pasal yang diujikan sama dengan perkara Nomor 46/PUU-VIII/2010 dan Nomor 68/PUU-XII/2014 yakni Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2), namun permohonan *a quo* juga menguji Pasal 8 huruf f UU 1/1974. Selain itu, terdapat perbedaan rumusan petitum inkonstitusional bersyarat, sehingga terlepas terbukti atau tidaknya substansi permohonan *a quo*, secara formal permohonan *a quo* dapat diajukan kembali.

Selanjutnya sebelum menilai konstitusionalitas keabsahan dan pencatatan perkawinan, penting bagi Mahkamah terlebih dahulu mengutip pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-VIII/2010 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 68/PUU-XII/2014 yang sesungguhnya telah jelas dan menjawab bahwa mengenai keabsahan perkawinan merupakan domain agama melalui lembaga atau organisasi keagamaan yang berwenang atau memiliki otoritas memberikan penafsiran keagamaan. Peran negara dalam hal ini menindaklanjuti hasil penafsiran yang diberikan oleh lembaga atau organisasi keagamaan tersebut. Adapun mengenai pelaksanaan pencatatan perkawinan oleh institusi negara adalah dalam rangka memberikan kepastian dan ketertiban administrasi kependudukan sesuai dengan semangat Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Dengan demikian, oleh karena dalam hal perkawinan terdapat kepentingan dan tanggungjawab agama dan negara yang saling berkait erat maka melalui kedua putusan di atas Mahkamah telah memberikan landasan konstitusionalitas relasi agama dan negara dalam hukum perkawinan bahwa agama menetapkan tentang keabsahan perkawinan, sedangkan negara menetapkan keabsahan administratif perkawinan dalam koridor hukum.

Berdasarkan pertimbangan hukum kedua putusan di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan konstitusionalitas Pasal 2 ayat (1) *juncto* Pasal 8 huruf f dan Pasal 2 ayat (2) UU 1/1974, *in casu* larangan perkawinan dengan pasangan yang berbeda agama termasuk pencatatannya, sebagai berikut:

1. Terdapat perbedaan konstruksi jaminan perlindungan antara *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) dan UUD 1945. Pasal 16 ayat (1) UDHR memberi jaminan perlindungan atas hak untuk menikah. Sementara itu, Pasal 28B ayat (1) UUD 1945 memberi jaminan perlindungan atas hak membentuk keluarga dan hak melanjutkan keturunan dengan meletakkan perkawinan yang sah menjadi syarat dalam pemenuhan kedua hak tersebut, sehingga hukumnya menjadi wajib. Dengan menggunakan kaidah hukum “sesuatu yang menjadi syarat bagi suatu kewajiban, hukumnya menjadi wajib (*ma laa yatiimmu alwajibu illa bihi fahuwa wajib*)”, maka perkawinan yang sah juga merupakan hak konstitusional yang harus dilindungi.
2. Bahwa perkawinan merupakan bagian dari bentuk ibadah sebagai suatu ekspresi beragama, sehingga dikategorikan sebagai *forum eksternum* di mana negara dapat campur tangan. Perkawinan merupakan salah satu bidang permasalahan yang diatur dalam tatanan hukum di Indonesia sebagaimana tertuang dalam UU 1/1974. Adanya pengaturan demikian sejalan pula dengan Pasal 28J UUD 1945. Namun demikian campur tangan negara tidak sampai menjadi penafsir agama bagi keabsahan perkawinan. Negara menindaklanjuti hasil penafsiran lembaga atau organisasi keagamaan untuk memastikan bahwa perkawinan harus sesuai dengan agama dan kepercayaan masing-masing yang kemudian dituangkan oleh negara dalam peraturan perundang-undangan. Dalam konteks perkara *a quo* maupun perkara yang telah diputus sebelumnya melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 68/PUU-XII/2014, yang juga menjadi rujukan putusan *a quo*, dari organisasi-organisasi keagamaan yang memberikan keterangan menunjukkan tidak ada pemaksaan negara atas penyelenggaraan perkawinan bagi suatu agama apapun. Dalam hal ini, peran negara adalah menindaklanjuti hasil penafsiran yang disepakati oleh lembaga atau organisasi keagamaan. Dengan demikian keberadaan Pasal 2 ayat (1) *juncto* Pasal 8 huruf f UU 1/1974 telah sesuai dengan esensi Pasal 28B ayat (1) dan Pasal 29 UUD 1945 yakni berkaitan dengan kewajiban negara untuk menjamin pelaksanaan ajaran agama.

3. Bahwa mengenai pencatatan perkawinan yang dimaksud Pasal 2 ayat (2) UU 1/1974 haruslah pencatatan yang membawa keabsahan dalam ayat (1). Dengan demikian, UU 1/1974 menghendaki agar perkawinan yang dicatat adalah perkawinan yang sah. Diwajibkannya pencatatan perkawinan oleh negara merupakan kewajiban administratif. Sedangkan perihal sahnya perkawinan, dengan adanya norma Pasal 2 ayat (1) *a quo* negara justru menyerahkannya kepada agama dan kepercayaan karena syarat sah perkawinan ditentukan oleh hukum masing-masing agama dan kepercayaan. Sementara itu, Pasal 34 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (UU 23/2006) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan menegaskan bahwa setiap warga negara yang telah melangsungkan perkawinan sah menurut peraturan perundang-undangan berhak mencatatkan perkawinannya pada kantor catatan sipil bagi pasangan yang beragama non-Islam dan di Kantor Urusan Agama (KUA) bagi pasangan beragama Islam. Jaminan pencatatan perkawinan bagi setiap warga negara juga dapat dilakukan terhadap perkawinan yang ditetapkan oleh pengadilan. Meskipun dalam penjelasan Pasal 35 huruf a UU 23/2006 dijelaskan yang dimaksud perkawinan yang ditetapkan oleh pengadilan adalah perkawinan yang dilakukan antar-umat yang berbeda agama, menurut Mahkamah bukan berarti negara mengakui perkawinan beda agama. Karena negara dalam hal ini mengikuti penafsiran yang telah dilakukan oleh lembaga atau organisasi keagamaan yang memiliki otoritas mengeluarkan penafsiran. Dalam hal terjadi perbedaan penafsiran maka lembaga atau organisasi keagamaan dari individu tersebut yang berwenang menyelesaikannya. Sebagai sebuah peristiwa kependudukan, kepentingan negara, *in casu* pemerintah, adalah mencatat sebagaimana mestinya perubahan status kependudukan seseorang sehingga mendapatkan perlindungan, pengakuan, status pribadi dan status hukum atas setiap peristiwa kependudukan tersebut [vide Konsiderans Menimbang huruf b UU 23/2006], termasuk dalam hal ini pencatatan perkawinan yang dilakukan melalui penetapan oleh pengadilan. Tanpa bermaksud menilai konstitusionalitas norma pasal dalam UU 23/2006, menurut Mahkamah bahwa ketentuan tersebut harus dipahami sebagai pengaturan di bidang administratif kependudukan oleh negara karena perihal keabsahan perkawinan adalah tetap harus merujuk pada norma Pasal 2 ayat (1) UU 1/1974 yaitu perkawinan yang sah adalah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya. Pengaturan pelaksanaan pencatatan perkawinan di atas menunjukkan tidak ada persoalan konstitusionalitas Pasal 2 ayat (2) UU 1/1974 bahwa tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan. Justru sebaliknya dengan adanya pengaturan pencatatan perkawinan bagi setiap warga negara yang melangsungkan perkawinan secara sah menunjukkan bahwa negara telah berperan dan berfungsi memberikan jaminan perlindungan, pemajuan, penegakkan, dan pemenuhan hak asasi manusia yang merupakan tanggungjawab negara dan harus dilakukan sesuai dengan prinsip negara hukum yang diatur serta dituangkan dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana dijamin dalam Pasal 28I ayat (4) dan ayat (5) UUD 1945 [vide Pertimbangan Hukum pada Paragraf **[3.12]** Putusan Mahkamah Kontitusi Nomor 46/PUU-VIII/2010].
4. Bahwa setelah Mahkamah membaca dan mendengarkan secara saksama keterangan para pihak, ahli dan saksi serta mencermati fakta persidangan, Mahkamah tidak menemukan adanya perubahan keadaan dan kondisi ataupun perkembangan baru terkait dengan persoalan konstitusionalitas keabsahan dan pencatatan perkawinan, sehingga tidak terdapat urgensi bagi Mahkamah untuk bergeser dari pendirian Mahkamah pada putusan-putusan sebelumnya. Melalui rangkaian pertimbangan hukum di atas Mahkamah tetap pada pendiriannya terhadap konstitusionalitas perkawinan yang sah adalah yang dilakukan menurut agama dan kepercayaannya serta setiap perkawinan harus tercatat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan seluruh uraian pertimbangan tersebut di atas, Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 8 huruf f UU 1/1974 telah ternyata tidak bertentangan dengan prinsip jaminan hak

memeluk agama dan beribadat menurut agama dan kepercayaannya, persamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan, hak untuk hidup dan bebas dari perlakuan diskriminatif, hak untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan, hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum, sebagaimana dijamin oleh Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28I ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28B ayat (1), serta Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itu, permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya

Dengan demikian selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan yang amar putusannya Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.

Alasan Berbeda (*Concurring Opinion*)

Bahwa terhadap putusan Mahkamah Konstitusi *a quo*, terdapat alasan berbeda (*concurring opinion*) dari Hakim Konstitusi Suhartoyo dan Hakim Konstitusi Daniel Yusmic P. Foekh.

Alasan berbeda Hakim Konstitusi Suhartoyo

Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi ini, Hakim konstitusi Suhartoyo memiliki alasan tambahan yang berbeda (*concurring opinion*) sebagai berikut:

Persoalan perkawinan beda agama berawal dari ketentuan dalam Pasal 2 ayat (1) UU 1/1974 yang juga berkaitan dengan ketentuan norma Pasal 8 huruf f UU 1/1974, yang dapat dikatakan merupakan pasal jantung dari keseluruhan norma yang diatur dalam UU Perkawinan, dimana ketentuan norma tersebut menjiwai serta menjadi ruh dan berkaitan erat (mendasari) penormaan pasal-pasal lain dalam UU *a quo*, Oleh karena itu, apabila Mahkamah menggunakan kewenangannya untuk memaknai norma yang diuji dalam perkara *a quo*, dikhawatirkan intepretasi norma tersebut dapat memengaruhi keberlakuan norma lainnya dalam UU *a quo*. Disamping itu, secara substansial hal tersebut berkenaan dengan sesuatu yang bersifat mendasar dan berkaitan pula dengan persoalan syariat agama dan kepercayaan. Oleh karenanya, saya berpendapat bahwa lebih tepat bagi Mahkamah untuk mengembalikan kepada pembentuk undang-undang yang memiliki kewenangan untuk melakukan perubahan UU Perkawinan tersebut jika memang akan dilakukan perubahan. Sehingga permasalahan perkawinan beda agama dapat terselesaikan dari akar masalahnya (*root cause*), tidak hanya selesai dalam ranah pencatatan administrasi, tetapi juga diperoleh jalan tengah yang bijak dengan tetap mengedepankan pemenuhan hak-hak warga negara untuk mempunyai kebebasan untuk memeluk agama dan keprcyaannya dan beribadah menurut agama dan kepercayaannya masing-masing.

Bahwa berdasarkan fakta hukum tersebut di atas saya berpendapat yang sama dengan majelis hakim mayoritas untuk menolak permohonan *a quo*, namun seharusnya Mahkamah menambahkan perbedaan alasan (*concurring opinion*) saya ini dalam bagian pertimbangan hukum terhadap putusan perkara *a quo*.

Hakim Konstitusi Daniel Yusmic P. Foekh

Terhadap Putusan Mahkamah ini, Hakim Konstitusi Daniel Yusmic P. Foekh memiliki alasan berbeda (*concurring opinion*), sebagai berikut:

Bahwa dengan demikian, saya berpendapat yang sama dengan mayoritas hakim untuk menolak permohonan Pemohon, namun oleh karena persoalan perkawinan beda agama adalah persoalan yang sensitif di mana melibatkan berbagai pihak dan kepentingan, maka sudah seharusnya DPR dan Presiden/Pemerintah menata ulang

pengaturan pasal-pasal *a quo* yang lebih humanis, mengakomodir berbagai kepentingan, dan lebih bisa memberikan perlindungan kepada semua warga negara, sehingga norma Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 8 huruf f UU Perkawinan sebaiknya menjadi *open legal policy* atau kebijakan hukum terbuka. Dan, saya kira itulah maksud dari para pendiri bangsa dulu, sebagaimana termaktub dalam Alinea IV Pembukaan UUD 1945, yaitu “...*suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia....*”