

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Setiap manusia pasti mendambakan perkawinan atau pernikahan, baik itu pria ataupun wanita, karena manusia itu diciptakan untuk berpasang-pasangan. Perkawinan dalam Islam ialah suatu akad atau perjanjian mengikat antara seorang laki-laki dan perempuan untuk menghalalkan hubungan kelamin antara kedua belah pihak dengan suka rela untuk mendapatkan kebahagiaan hidup berkeluarga yang diliputi rasa kasih sayang dan ketentraman (sakinah) dengan cara-cara yang diridhloi Allah SWT.

Menurut Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 pada Pasal 1 disebutkan bahwa, “Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”.

Kata lahir dan bathin serta bahagia dan kekal dapat ditafsirkan bahwa prinsip perkawinan adalah untuk seumur hidup (kekal) dan tidak boleh terjadi suatu perceraian. Karena tujuan perkawinan adalah membentuk keluarga yang bahagia, kekal dan sejahtera yang dilandasi dengan makruf, sakinah, mawaddah dan rahmah. Makruf artinya pergaulan suami istri itu harus saling menjaga rahasia masing-masing, menjaga pergaulan yang harmonis baik antara suami dan istri, maupun hubungan dengan anak. Sakinah artinya penjabaran lebih lanjut dari makruf yaitu agar suasana kehidupan dalam rumah tangga itu terdapat keadaan yang aman dan tentram, gemah ripah loh jinawi tidak terjadi perselisihan paham yang prinsipil. Mawaddah dan rahmah artinya

agar kehidupan rumah tangga itu selalu dan harus dijamin, saling mencintai dikala masih muda, dipupuk terus agar saling menyantuni dikala tua renta dan kakek nenek.¹

Perkawinan merupakan salah satu perintah agama kepada yang mampu untuk segera melaksanakannya. Karena perkawinan dapat mengurangi kemaksiatan, baik dalam bentuk penglihatan maupun dalam bentuk perzinahan. Orang yang berkeinginan untuk melakukan pernikahan, tetapi belum mempunyai persiapan bekal (fisik dan non fisik) dianjurkan oleh Nabi Muhammad SAW untuk berpuasa. Orang berpuasa akan memiliki kekuatan atau penghalang dari berbuar tercela yang sangat keji, yaitu perzinahan.²

Di era perkembangan teknologi yang berkembang pesat ini, ilmu pengetahuan berkembang dengan sangat pesat tanpa mengindahkan lagi batas – batas Negara dan Bangsa. Kemajuan tersebut membawa pengaruh semakin mudah terjadinya hubungan antar sesama manusia, antar suku bangsa dan antar Negara dalam segala aspek kehidupan. Interaksi yang terjadi antara individu yang berbeda suku Bangsa dan Negara dalam berbagai bidang akan melahirkan hubungan – hubungan hukum khususnya dalam hukum perdata Internasional yang salah satu diantaranya adalah perkawinan campuran.

Perkawinan campuran adalah perkawinan antara dua orang yang di Indonesia tunduk pada hukum yang berlainan karena perbedaaan kewarganegaraan dan salah satu pihak berkewarganegaraan Indonesia, seperti yang diatur dalam Pasal 57 Undang-undang 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Ketentuan dalam melaksanakan perkawinan campuran tidak mudah karena harus memenuhi ketentuan di negara mana perkawinan

¹ Samuji, *Implikasi Perkawinan di Bawah Tangan dalam Prespektif Hukum Islam dan Undang Undang No. 1 tahun 1974, jurnal paradigma*, Nomor 1, November 2015, Jakarta, 2015, hal2

² Zainuddin Ali, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hal7

campuran tersebut dilakukan. Apabila perkawinan campuran dilakukan di Indonesia, maka harus dilakukan berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan harus memenuhi syarat-syarat perkawinan. Apabila perkawinan dilangsungkan di luar negeri, asal sudah memilih ketentuan negara tempat dilangsungkan perkawinan, maka ketika kembali ke Indonesia segera dicatatkannya ke Kantor Catatan Sipil setempat.

Perkawinan campuran ini akan membawa akibat tersendiri yaitu berlakunya peraturan dari masing – masing hukum yang berlaku. Peraturan perundang – undangan yang mengatur mengenai perkawinan campuran terdapat dalam Undang – Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dalam Pasal 57 yang menyatakan sebagai berikut : “ yang dimaksud dengan perkawinan campuran dalam Undang – Undang ini adalah perkawinan antara dua orang yang di Indonesia tunduk pada hukum yang berlainan, karena perbedaan kewarganegaraan dan salah satu pihak berkewarganegaraan Indonesia ”.³

Dalam perkawinan campuran, perbedaan peraturan yang ada ini menyebabkan kesulitan bagi pelaku perkawinan campuran yang ingin melakukan perkawinan di Indonesia, hal ini disebabkan karena hukum di Indonesia yang berlaku menyebutkan dalam UU Perkawinan no. 1 Tahun 1974, dalam pasal 2 ayat 1 yang menyatakan bahwa perkawinan dianggap sah apabila memenuhi menurut agama serta kepercayaanya masing-masing.

Dalam prosedur administrasi perkawinan beda negara juga memuat pemberitahuan mengenai agama, dan perkawinan tersebut akan dilakukan berdasarkan agama yang bersangkutan. Selain itu, dalam pembuatan akta perkawinan juga harus

³ Saidus Syahar, ” *Undang – Undang perkawinan dan Masalah Pelaksanaannya Ditinjau dari segi Hukum Islam*”, Alumni, Bandung, 1976, hlm 198

dicantumkannya agama/ kepercayaan yang sebagaimana telah diatur didalam Pasal 12 Peraturan Pemerintah No.9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Hal ini tentu memberikan dampak bagi pelaku perkawinan campuran yang sebagian besar memiliki perbedaan keyakinan. Seperti yang terjadi dengan seorang wanita yang menikah dengan pria berkewarganegaraan Belanda, yang dalam proses perkawinannya, yang bersangkutan mengalami kendala yang disebabkan karena suaminya tidak beragama (atheis). Oleh karena itu perkawinan campuran apabila ingin dilakukan oleh orang yang berbeda agama maka harus tunduk pada satu agama.

Mengenai syarat sah perkawinan diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Perkawinan yang berbunyi: “Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu dan dalam ayat (2) disebutkan bahwa tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Pernikahan (perkawinan) yang telah dilangsungkan menurut hukum agama dan kepercayaan harus dicatat oleh petugas pencatat dengan maksud agar terjadi tertib administrasi pemerintahan dan kependudukan. Terciptanya tertib administrasi kependudukan berarti menghindarkan kekacauan administrasi yang berhubungan dengan kepastian kedudukan hukum seseorang.⁴

Menurut Undang-Undang Administrasi Kependudukan No. 24 Tahun 2013 Pasal 1 ayat (1) disebutkan bahwa Administrasi Kependudukan adalah kegiatan penataan, penertiban dokumen dan data Kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.

⁴ Mahmud Junus, 1994, *Hukum Perkawinan Islam*, Bandung: Sinar Grafika, hal 167.

Penataan administrasi kependudukan ditujukan untuk penyelenggaraan kepentingan masyarakat dalam memperoleh hak-haknya sebagai warga negara seperti program-program pemerintah dan mewujudkan ketertiban penduduk misalnya dengan memberikan Nomor Induk Kependudukan (NIK). Dengan adanya prosedur ini, pemerintah akan lebih dimudahkan dalam mengatur dan memberikan pelayanan dalam bentuk program-program kerja yang dibuat aparatur pemerintahan untuk warga negara misalnya dalam bidang pendidikan, kesehatan dan sebagainya yang bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat.

Administrasi Kependudukan merupakan rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam rangka penerbitan dokumen dan Data Kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain. Dokumen Kependudukan Meliputi:

- a. Biodata Penduduk;
- b. Kartu Keluarga (KK);
- c. Kartu Tanda Penduduk (KTP);
- d. Surat Keterangan Kependudukan;

Administrasi merupakan Hak Masyarakat Dalam Pelayanan Administrasi Kependudukan (Adminduk). Hak adalah segala sesuatu yang harus/mutlak di dapatkan oleh setiap orang yang telah ada sejak lahir bahkan sebelum lahir. Yang harus di dapatkan oleh masyarakat dalam pelayanan administrasi kependudukan adalah :

- a. Memperoleh Dokumen Kependuduk seperti Kartu Keluarga, Kartu Tanda Penduduk, Akta Kelahiran, Surat Keterangan Pindah dan lainnya.

- b. Memperoleh pelayanan yang sama dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.
- c. Memperoleh perlindungan atas Data Pribadi.
- d. Memperoleh kepastian hukum atas kepemilikan dokumen;
- e. Memperoleh informasi mengenai data hasil Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil atas dirinya dan/atau keluarganya; dan
- f. Memperoleh ganti rugi dan pemulihan nama baik sebagai akibat kesalahan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil serta penyalahgunaan Data Pribadi oleh Instansi Pelaksana.

Disamping pelayanan Administrasi Kependudukan (Admindex) masalah hak, terdapat juga kewajiban bagi masyarakat, yaitu kewajiban masyarakat dalam pelayanan Administrasi Kependudukan. Kewajiban adalah sesuatu yang harus dan wajib dilakukan dengan penuh rasa tanggung jawab. Yang harus atau wajib dilakukan masyarakat dalam pelayanan administrasi kependudukan adalah :

- a. Setiap Penduduk wajib melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialaminya kepada Instansi Pelaksana (Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil).
- b. Memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

Dengan adanya pemahaman kita akan hak dan kewajiban selaku warga negara, semoga akan semakin mempercepat terwujudnya pelayanan yang sempurna di bidang Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil.⁵

Dalam sebuah proses pengadministrasian kependudukan bagi Warga Negara Asing (WNA) yang telah melangsungkan perkawinan dengan Warga Negara Indonesia (WNI), ada masalah – masalah yang berkaitan dengan hak keperdataan terutama adalah masalah hak kebendaan baik bagi Warga Negara Asing (WNA) maupun ahli warisnya, misalnya masalah hak penguasaan atas tanah.

Dalam penguasaan hak atas tanah berupa hak milik sebagaimana diatur Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963 bahwa subyek hukumnya adalah warga negara indonesia (WNI) dan Badan-badan sosial yang ditunjuk pemerintah. Terhadap subyek warga negara Indonesia (WNI) dipersyaratkan warga negara Indonesia tunggal. Sisi lain warga negara asing (WNA) yang melakukan perkawinan campuran di Indonesia acap kali sering melakukan transaksi, baik berupa jual beli, sewa menyewa, hak pewarisan, dan lain sebagainya. Sehingga muncul pertanyaan apakah dimungkinkan warga negara asing (WNA) bisa menguasai hak atas tanah berupa hak milik.

Jika mengacu pada Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), dimana pada Pasal 21 ayat (4) berbunyi “Selama seseorang disamping kewarganegaraan Indonesia mempunyai kewarganegaraan asing, maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (3) pasal ini.” Dalam Pasal 21 ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang berbunyi “Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-Undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat

⁵ <https://infoduksj.blogspot.sg/2016/03/hak-dan-kewajiban-masyarakat-dalam.html> / Diakses pada hari rabu tanggal 21 Desember 2016 pada jam 19.35 WIB

atau pencampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelahnya berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu di dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.”

Menurut Pasal 26 Ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), hak milik kepada orang asing dilarang, dan pelanggaran terhadap pasal ini mengandung sanksi batal demi hukum. Namun demikian Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) tidak menutup kemungkinan bagi warga negara asing (WNA) dan badan hukum asing untuk mempunyai hak atas tanah di Indonesia. Warga negara asing (WNA) dapat mempunyai hak atas tanah di Indonesia, tetapi hanya terbatas, yakni hanya diperbolehkan dengan status hak pakai, tidak boleh hak jenis lain.

Dengan dilatar belakangi uraian tersebut diatas, maka penulis terdorong untuk melakukan penelitian dan penulisan skripsi dengan judul **“Tinjauan Yuridis Problematika Perkawinan Campuran Setelah Berlakunya Undang Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan Terhadap Kepemilikan Hak-Hak Atas Tanah”**

2. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalahnya adalah sebagai berikut :

- a. Bagaimana proses pelaksanaan perkawinan campuran di Indonesia?
- b. Bagaimana problematika perkawinan campuran setelah berlakunya Undang-undang 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan?
- c. Bagaimana implikasi hukum bagi warga negara asing yang melakukan perkawinan campuran terhadap kepemilikan hak-hak atas tanah?

3. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui proses pelaksanaan perkawinan campuran di Indonesia
- b. Untuk mengetahui problematika perkawinan campuran setelah berlakunya Undang-undang 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan.
- c. Untuk mengetahui implikasi hukum bagi warga negara asing yang melakukan perkawinan campuran terhadap kepemilikan hak-hak atas tanah.

4. Kegunaan Penelitian

Di dalam pelaksanaan penelitian ini diharapkan dapat berguna, baik dari segi teoritis maupun praktis. Kegunaan penelitian adalah sebagai berikut :

a. Segi Teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat berguna serta memberikan sumbangan pemikiran terhadap khasanah ilmu pengetahuan bagi kalangan akademis dalam pengembangan administrasi kependudukan, khususnya yang berkaitan dengan hukum perkawinan campuran.

b. Segi Praktis

Yaitu memberikan pengetahuan dan masukan pada masyarakat pada umumnya dan mahasiswa pada khususnya mengenai administrasi kependudukan pada

perkawinan campuran yang dilakukan warga negara asing dengan warga negara indonesia.

5. Metode Penelitian

Metode penelitian pada hakekatnya adalah suatu usaha yang dilakukan untuk menemukan, mengembangkan atau menguji kebenaran dengan metode ilmiah yang akan digunakan dalam penelitian dan penyusunan skripsi. Metode ilmiah merupakan gabungan metode pendekatan rasional dan pendekatan empiris⁶.

Dengan adanya penelitian ini, maka usaha manusia untuk mengembangkan ilmu pengetahuannya dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Kegiatan penelitian ini dilakukan dengan cara atau metode tertentu. Sehingga hasil yang diperoleh dapat dipertanggung jawabkan.

Untuk bisa mendapatkan hasil yang dapat dipertanggung jawabkan, penulis menggunakan metode-metode yang lazim digunakan dalam sebuah kegiatan penelitian hukum. Adapun metode-metode yang digunakan penulis adalah sebagai berikut :

a. Metode Pendekatan

Dalam penelitian penyusunan skripsi ini, penulis menggunakan metode *yuridis-sosiologis*. Metode pendekatan yuridis sosiologis merupakan sebuah metode penelitian hukum yang digunakan dalam upaya melihat dan menganalisis sesuatu aturan hukum yang nyata serta menganalisis bagaimana bekerjanya hukum di dalam masyarakat.

b. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah *deskriptif analisis*. Penelitian *deskriptif analisis* adalah penelitian yang bertujuan untuk

⁶ Soemitro, Rony Hanitjo, 1990, "Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri", Jakarta, Ghalia Indonesia, 1990, hal 25

memberikan gambaran seteliti mungkin mengenai manusia, keadaan dan gejala lainnya.⁷

c. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data atau bahan – bahan pada penelitian ini adalah dengan cara menggunakan data primer dan sekunder.

1. Data Primer

Dilakukan dengan cara datang langsung ke lokasi penelitian untuk memperoleh data – data yang lengkap dengan cara melakukan wawancara bersama pihak yang bersangkutan atau yang terkait. Dalam hal ini adalah Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Adapun pengertian wawancara adalah cara yang digunakan untuk memperoleh keterangan secara lisan guna mencapai tujuan tertentu.

2. Data Sekunder

Metode atau cara pengumpulan data dengan cara mencari dan membaca literature dan dokumen yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti dari perpustakaan.⁸ Data sekunder ini terdiri dari :

1. Bahan Hukum Primer

Yaitu bahan – bahan penelitian yang berasal dari peraturan perundang – undangan yang berkaitan dengan judul permasalahan yang dirumuskan antara lain :

a. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

⁷ Sutrisno Hadi, *Metode Research*, Jilid I, Yayasan penerbitan Fakultas Psikologi UGM, Yogyakarta, 1984, Hlm. 19.

⁸ M. Ali, *Penelitian Kependidikan Prosedur dan Strategi*, Sinar Pagi, Jakarta, 1985, Hlm.9.

- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-pokok Agraria.
- c. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.
- d. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan.
- e. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.
- f. Undang Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.
- g. Peraturan Presiden No 25 Tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

2. Bahan Hukum Sekunder

Yaitu bahan – bahan penunjang yang dapat membantu dalam menganalisa dan memahami bahan hukum primer diantaranya adalah: literature, buku – buku, artikel – artikel, jurnal – jurnal dan lain lain yang berkaitan dengan pokok permasalahan.

3. Bahan Hukum Tersier

Yaitu bahan – bahan yang memberikan informasi, petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, antara lain: kamus hukum, kamus besar bahasa Indonesia, ensiklopedia dan lain – lain

4. Metode Penyajian Data

Penyajian data dalam penelitian ini dilakukan setelah data primer dan sekunder terkumpul. Kemudian terhadap data tersebut akan diteliti oleh penulis kembali. Hal ini dilakukan dalam rangka menjamin apakah sudah dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan kenyataannya. Selanjutnya data – data tersebut diolah dan disajikan penulis dalam bentuk skripsi.

5. Metode Analisis Data

Metode Analisa Data yang dipilih dan digunakan oleh penulis adalah dengan menggunakan metode kualitatif. Yaitu dilakukan setelah metode terkumpul lengkap, kemudian dipilih dan disusun secara sistematis, serta dianalisa dengan menggunakan landasan teori yang sudah ada sehingga bisa mendapatkan suatu kesimpulan yang dapat dipertanggung jawabkan.

6. Sistematika Penulisan

Untuk memperjelas penulisan skripsi ini, maka penulis membuat sistematika penulisan skripsi tersebut diatas menjadi 4 bab sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini penulis menguraikan tentang latar belakang masalah, pembatasan masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian serta sistematika penulisan skripsi

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini diuraikan mengenai segala sesuatu tentang perkawinan yang di dalamnya meliputi pengertian perkawinan, asas-asas perkawinan, syarat sahnya perkawinan, akibat hukum adanya perkawinan, pengertian perkawinan campuran, tata cara perkawinan campuran, tinjauan umum tentang administrasi kependudukan dan tinjauan umum tentang tanah.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini berisi tentang pokok permasalahan yang akan dibahas berdasarkan rumusan masalah penelitian ini yaitu problematika perkawinan campuran terhadap undang-undang tentang administrasi

kependudukan dan Implikasi hukum bagi warga negara asing terhadap kepemilikan hak-hak atas tanah.

BAB IV : PENUTUP

Bab ini merupakan bab terakhir dalam penelitian ini. Bab ini berisi kesimpulan dan saran dari penulis berdasarkan penelitian yang telah dilakukan.

DAFTAR PUSTAKA