

# POLICY BRIEF

BADAN LITBANG DAN DIKLAT, KEMENTERIAN AGAMA RI

01/MARET/2024

## KUA UNTUK KITA: MENCATAT PERKAWINAN SEMUA PEMELUK AGAMA



## RINGKASAN EKSEKUTIF

**D**i bawah kepemimpinan Menteri Agama Yaqut Cholil Qoumas (2020-2024) program revitalisasi Kantor Urusan Agama (KUA) diluncurkan. Salah satu agendanya adalah untuk menjadikan KUA sebagai tempat pencatatan perkawinan bagi semua pemeluk agama. Pro dan kontra muncul dari publik merespon kebijakan tersebut. Melalui serangkaian *Focused Group Discussion* (FGD), Balitbangdiklat telah mengkaji kontroversi persoalan ini dari sudut pandang historis – yuridis dan *Policy Brief* ini disusun berdasarkan kajian tersebut. Ke depannya, Balitbangdiklat juga akan mengkaji dari aspek sosiologis dengan metode survey.

Dari segi kesejarahan, pemisahan institusi yang mencatatkan perkawinan antara masyarakat Islam dan selain Islam telah berlangsung sejak masa pemerintahan kolonial Belanda. Implikasi praktisnya, berdasarkan peraturan perundang-undangan, penduduk non-Muslim wajib mencatatkan perkawinannya di Kantor Catatan Sipil atau Disdukcapil (Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil) sesuai domisili. Akan tetapi, seperti ditemukan dalam hasil kajian ini, pemisahan layanan pencatatan perkawinan tersebut membawa berbagai persoalan efisiensi. Kesulitan akses dan kerumitan teknis lainnya kerap menghambat kepatuhan pencatatan perkawinan sesuai regulasi.

Kajian ini merekomendasikan agar KUA dapat difungsikan untuk mencatat perkawinan yang dilaksanakan semua umat beragama. Konsekuensinya, bukan hanya sejumlah regulasi eksisting perlu ditinjau, namun beberapa ketentuan baru pun mesti diusulkan agar penduduk beragama Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, dan Konghucu dapat mencatatkan perkawinan mereka di KUA.

## PENDAHULUAN

Revitalisasi Kantor Urusan Agama (KUA) merupakan salah satu program prioritas Menteri Agama Yaqut Cholil Qoumas (Gus Men) sejak dilantik di akhir tahun 2020. Selama ini, KUA difungsikan sebagai lembaga yang melakukan pencatatan perkawinan yang dilaksanakan oleh pemeluk agama Islam saja. Untuk pemeluk agama di luar Islam, pencatatan perkawinan dilakukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil), dan prosesnya dilakukan oleh tokoh agama yang seringkali juga bertempat di rumah ibadah masing-masing.

Program revitalisasi KUA menghendaki agar instansi Kementerian Agama pada level kecamatan itu dapat melayani semua pemeluk agama. Hal ini sesuai dengan cita dan semangat yang terkandung dalam konstitusi UUD 1945. Meskipun, langkah terobosan tersebut mendapat respon yang pro-kontra. Sikap ini bersumber dari beberapa faktor, salah satunya dikarenakan adanya warisan regulasi yang diberlakukan sejak jaman kolonial maupun adanya kesalahpahaman atas program dan ketidaktahuan terhadap dampak kebijakan revitalisasi KUA. Pencatatan perkawinan untuk semua penganut agama bertalian erat dengan regulasi (UU maupun PP) dan juga persoalan kelembagaan. Untuk itu diperlukan suatu kajian komprehensif dan mendalam dari berbagai aspek baik regulasi, substansi dan filosofinya.

## PRE-EXISTING POLICIES

Sejatinya, perbedaan dalam layanan pencatatan perkawinan antara umat Islam di satu sisi dan umat agama di luar Islam merupakan sebuah proses sejarah yang panjang. Sejak masa kerajaan-kerajaan Islam di Nusantara, para raja atau sultan umumnya bertanggung jawab dalam *njaga tata tentreming praja* atau memelihara tertib dan tenteramnya negara, termasuk keberadaan agama yang dianut dan diamalkan rakyat. Salah satu tugas utama raja atau sultan adalah menciptakan kondisi agar rakyat suatu negara dapat melaksanakan agama dengan baik (Moertono, 1968: 83). Karenanya tidak mengherankan para raja atau sultan tersebut terlibat aktif membentuk jabatan agama dalam sistem pemerintahannya. Di antara tugas pejabat agama itu adalah mengawal pelaksanaan syariah, baik yang berkaitan dengan hukum maupun ibadah (Hisyam, 2013). Tentu saja dapat dipastikan pejabat agama yang ditunjuk tersebut kerap memimpin proses pelaksanaan perkawinan rakyat beragama Islam.

Pada masa kolonial Belanda, pencatatan perkawinan bagi Muslim dan Kristen/Katolik berlangsung secara terpisah. Berdasarkan *Huwelijksordonantie Christen-Indonesiers Java, Minahasa en Ambon* yaitu Undang-undang yang dikeluarkan pada 15 Pebruari 1933 dan mulai diberlakukan 1 Januari 1937, perkawinan di kalangan orang Kristen di Jawa dan Madura,





Minahasa dan Ambon didokumentasikan serta dibuat aktenya di kantor Catatan Sipil. Sementara segala urusan sipil orang Islam, termasuk pencatatan perkawinan dilaksanakan oleh lembaga orang pribumi sendiri, yaitu kantor kepenghuluan dan Raad Agama.

Pemisahan pencatatan perkawinan bagi penganut agama Islam dan penganut agama di luar Islam terus berlangsung hingga masa kemerdekaan dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 22 tahun 1946, yang mengatur pencatatan perkawinan, perceraian dan rujuk di kalangan penganut agama Islam. Dalam UU tersebut dinyatakan, orang yang melakukan pencatatan perkawinan, perceraian dan rujuk adalah pegawai pemerintah yang ditunjuk atau diangkat oleh Menteri Agama atau Kepala Jawatan Agama mewakili Menteri Agama sebagai Pegawai Pencatat Nikah (PPN).

## REGULASI TERKINI

Kondisi tersebut berlanjut hingga dilahirkannya UU No 24 Tahun 2013 juncto UU No 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Pada pasal 34 ayat 1, 2, 3, 4, 5, 6 dan 7 menegaskan bahwa perkawinan yang sah wajib dilaporkan kepada instansi pelaksana di tempat terjadinya perkawinan, untuk selanjutnya pejabat pencatatan sipil mencatat pada register akta perkawinan dan menerbitkan kutipan akta perkawinan. Bagi penduduk yang beragama Islam, melaporkan peristiwa perkawinan tersebut kepada KUA Kecamatan.

## PROBLEM REGULASI TERKINI

Pemisahan pencatatan perkawinan tersebut ternyata menyimpan sejumlah problematika.

*Pertama*, secara filosofis, ketentuan semacam itu bertentangan dengan kewajiban negara dalam memberikan layanan keagamaan yang sama bagi semua pemeluk agama, bersesuaian dengan tuntutan konstitusi UUD 1945.

*Kedua*, secara sosial geografis, Indonesia merupakan negara dengan penduduk yang amat majemuk dan tersebar di berbagai kepulauan yang jumlahnya belasan ribu. Masyarakat non-Muslim di daerah tertentu (utamanya di wilayah terdalam, terluar, dan terpencil) sulit mengakses kantor Disdukcapil di ibukota kabupaten. Kondisi demikian membuat pencatatan perkawinan non-Muslim berpotensi berbiaya tinggi, dan waktu proses yang lebih lama.

*Ketiga*, secara yuridis, peraturan-perundangan yang ada bertendensi mengandung dualisme hukum dan ketidaksetaraan layanan umat, yaitu kewajiban mencatatkan perkawinan bagi masyarakat Muslim dan non-Muslim di tempat yang berbeda.

*Keempat*, secara kewenangan atributif, peristiwa perkawinan merupakan peristiwa keagamaan, sehingga pencatatan perkawinan seharusnya termasuk mandatori tugas Kementerian Agama. ■

## REKOMENDASI

Berdasarkan kajian atas berbagai regulasi dan untuk kepentingan kemudahan layanan semua umat terutama dalam layanan administrasi pencatatan perkawinan, maka disampaikan rekomendasi sebagai berikut:

1. Dalam jangka pendek, untuk mewujudkan KUA sebagai institusi pencatatan perkawinan bagi semua pemeluk agama secara nasional, **perlu dilakukan MoU Kementerian Agama dengan Kementerian Dalam Negeri** dan disusun sebuah regulasi teknis berbentuk **Peraturan Menteri Bersama (PMB) yang melibatkan Kementerian Dalam Negeri** sebagai pemegang legitimasi teknis. PMB tersebut dapat digunakan untuk memfasilitasi penduduk beragama Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, dan Khonghucu untuk mencatatkan perkawinan mereka di KUA.
2. Dalam jangka menengah, pelaksanaan pencatatan perkawinan non muslim dapat dilakukan di KUA dengan berpedoman kepada UU No 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Pada pasal 25 dari UU tersebut dinyatakan bahwa Pendataan Penduduk rentan Administrasi Kependudukan yang meliputi: a). penduduk korban bencana alam; b). penduduk korban bencana sosial; c). orang terlantar; dan d). komunitas terpencil, dapat dilakukan di tempat sementara.

Sementara itu, pada Peraturan Pemerintah No 40 Tahun 2019 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah Diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, pada pasal 27 dari PP tersebut memberikan solusi untuk pendataan penduduk pada komunitas terpencil dengan pembentukan UPT Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

**Atas dasar ini, ada celah untuk optimalisasi pemanfaatan KUA sebagai tempat pencatatan perkawinan bagi umat non-Muslim yang menetap di wilayah Indonesia pada daerah 3T (terdalam, terpencil, dan terluar). Dengan demikian tidak diperlukan pembentukan UPT baru sebagai perpanjangan tangan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.** Ini sekaligus wujud nyata implementasi dukungan terhadap implementasi reformasi birokrasi.

3. Dalam jangka panjang, agar layanan pencatatan perkawinan bagi semua pemeluk agama berada dalam satu institusi yaitu KUA memiliki landasan hukum yang lebih kokoh, perlu dilakukan perubahan atas UU No 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas UU No 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Azra, Azyumardi. (1999). *Reinainsans Islam Asia Tenggara, Sejarah, Wacana, dan Kekuasaan*. Bandung: PT Remaja Rosda Karya.
- Burhanuddin, Jajat. (2012). *Ulama dan Kekuasaan, Pergumulan Elite Muslim dalam Sejarah Indonesia*. Bandung: Mizan.
- Graff, de and Th. G. Pigeaud. (1974). *De Erste Moslisme Vorstendommen op Java. Studien Over de Staatkundige Geschied van de 15 de en 16 de Eeuw* (VKI 69), s-Gravenhage: Nijhoff.
- Hadiwardoyo, Purwa. (1988). *Perkawinan dalam Tradisi Katolik*. Yogyakarta: Kanisius.
- Hisyam, Muhamad. (2001). *Caught Between Three Fires, The Javanese Pangulu Under The Dutch Colonial Administration 1882-1942*, INIS, Leiden-Jakarta, 2001
- Moertono, Soemarsaid. (1985). *Negara dan Kekuasaan di Jawa Abad XVI-XIX*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Pires, Tome. (1944). *The Suma Oriental fo Tom Pires*. London: Hakluyt Society.
- Pudja, Gde, MA. (Tt). *Pengantar tentang Perkawinan Menurut Hukum Hindu*. Jakarta: Mayasari.
- RI, Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Kementerian Agama. (2010) *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Perkawinan*. Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Kementerian Agama RI Tahun 2010.
- Soetojo, Prawirohamidjojo, R. (1986). *Pluralisme dalam Perundang-undangan Perkawinan di Indonesia*. Disertasi Doktor, Fakultas Hukum Universitas Airlangga.



**PUSLITBANG BIMAS AGAMA  
DAN LAYANAN KEAGAMAAN  
BADAN LITBANG DAN DIKLAT  
KEMENTERIAN AGAMA RI**

 Jl. M.H. Thamrin No. 6  
Jakarta Pusat  
021.392.0425

 Puslitbang Kemenag Channel

 puslitbang1.kemenag

 Puslitbang Bimas Agama Kemenagri

### PENGARAH:

**Prof. Dr. Amien Suyitno, M.Ag.**  
Kepala Badan Litbang dan Diklat  
Kementerian Agama

**Prof. Dr. H. Arskal Salim GP**  
Sekretaris Badan Litbang dan Diklat  
Kementerian Agama

### PENANGGUNGJAWAB:

**H. M. Arfi Hatim, M.Ag.**  
Kepala Puslitbang Bimas Agama dan  
Layanan Keagamaan

### TIM PENYUSUN:

**Haris Burhani** (Puslitbang Bimas Agama dan Layanan Keagamaan),  
**Abdul Jamil Wahab** (Badan Riset dan Inovasi Nasional), **Husen Hasan Basri** (Badan Riset dan Inovasi Nasional),  
**Deva Sebayang** (Puslitbang Bimas Agama dan Layanan Keagamaan),  
**Agus Mulyono** (Puslitbang Bimas Agama dan Layanan Keagamaan),  
**Rosidin** (Puslitbang Bimas Agama dan Layanan Keagamaan)