

BAB III

TINJAUAN UMUM TENTANG KETENTUAN PENCATATAN PERKAWINAN DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BERLAKU DI INDONESIA

A. Pengertian Perkawinan

Sebelum membahas pencatatan perkawinan, perlu kita pahami bersama makna perkawinan beserta syarat dan rukunnya. Perkawinan atau pernikahan dalam literatur fiqh bahasa Arab disebut dengan dua kata, yaitu *nikāḥ* dan *zawāj*. Kedua kata ini yang terpakai dalam kehidupan sehari-hari orang Arab dan banyak terdapat dalam al-Quran dan Hadis Nabi saw. Kata *nakaḥa* banyak terdapat dalam al-Quran dengan arti kawin, seperti dalam surat an-Nisa' ayat 3:

وَإِنْ خِفْتُمْ أَلَّا تُقْسِطُوا فِي الْيَتَامَىٰ فَانكِحُوا مَا طَابَ لَكُمْ مِنَ النِّسَاءِ
مَتْنِي وَتَلْتِ وَرُبْعٌ ۖ فَإِنْ خِفْتُمْ أَلَّا تَعْدِلُوا فَوَاحِدَةً أَوْ مَا مَلَكَتْ
أَيْمَانُكُمْ ذَٰلِكَ أَدْنَىٰ أَلَّا تَعُولُوا ﴿٦﴾

Artinya: Dan jika kamu takut tidak akan dapat berlaku adil terhadap (hak-hak) perempuan yang yatim (bilamana kamu mengawininya), Maka kawinilah wanita-wanita (lain) yang kamu senangi : dua, tiga atau empat. kemudian jika kamu takut tidak akan dapat Berlaku adil, Maka (kawinilah) seorang saja, atau budak-budak yang kamu miliki, yang demikian itu adalah lebih dekat kepada tidak berbuat aniaya.¹

¹ Departemen Agama RI, *al-Qur'an dan Terjemahannya* (Bandung: PT. Syammil Media Cipta, 2006), 77.

Demikian pula, banyak terdapat kata *zawaja* dalam Al-Quran dalam arti kawin, seperti dalam surat al-Ahzab ayat 37:

وَإِذْ تَقُولُ لِلَّذِي أَنْعَمَ اللَّهُ عَلَيْهِ وَأَنْعَمْتَ عَلَيْهِ أَمْسِكْ عَلَيْكَ زَوْجَكَ
وَاتَّقِ اللَّهَ وَتُخْفِي فِي نَفْسِكَ مَا اللَّهُ مُبْدِيهِ وَتَخْشَى النَّاسَ وَاللَّهُ أَحَقُّ أَنْ
تَخْشَاهُ^ط فَلَمَّا قَضَى زَيْدٌ مِنْهَا وَطَرًا زَوَّجْنَاكَهَا لِكَيْ لَا يَكُونَ عَلَى
الْمُؤْمِنِينَ حَرَجٌ فِي أَزْوَاجِ أَدْعِيَائِهِمْ إِذَا قَضَوْا مِنْهُنَّ وَطَرًا^ع وَكَانَ أَمْرُ
اللَّهِ مَفْعُولًا^ط

Artinya: dan (ingatlah), ketika kamu berkata kepada orang yang Allah telah melimpahkan nikmat kepadanya dan kamu (juga) telah memberi nikmat kepadanya: "Tahanlah terus isterimu dan bertakwalah kepada Allah", sedang kamu menyembunyikan di dalam hatimu apa yang Allah akan menyatakannya, dan kamu takut kepada manusia, sedang Allah-lah yang lebih berhak untuk kamu takuti. Maka tatkala Zaid telah mengakhiri keperluan terhadap Istrinya (menceraikannya), Kami kawinkan kamu dengan dia supaya tidak ada keberatan bagi orang mukmin untuk (mengawini) isteri-isteri anak-anak angkat mereka, apabila anak-anak angkat itu telah menyelesaikan keperluannya daripada isterinya. dan adalah ketetapan Allah itu pasti terjadi.²

Secara etimologi, kata nikah berarti bergabung (الضم), hubungan kelamin (الوطء) dan juga berarti akad (العقد).³ Sedangkan secara terminologi, banyak sekali para tokoh dan ulama memberikan definisi perkawinan.

² Ibid.,423.

³ Ahmad Warson Munawwir, *Kamus Al-Munawwir Arab-Indonesia...*, 1460. Lihat pula Amir Syarifuddin, *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia*, (Jakarta, Kencana, 2006), 36.

Berikut pendapat imam madhhab yang empat memberikan definisi perkawinan:

Menurut Imam Hanafi, perkawinan adalah akad yang berfaidah kepada kepemilikan untuk bersenang-senang dengan sengaja. Jadi Imam Hanafi menganggap bahwa nikah itu mengandung makna hakiki untuk melakuakn hubungan suami isteri.

Imam Syafi'i, memberikan definisi perkawinan adalah akad yang mengandung kepemilikan hak untuk melakukan hubungan suami isteri dengan menggunakan lafad *inkāh*, *tazwīj* atau dengan lafad yang sama artinya dengan kedua lafad itu.

Sedangkan menurut Imam Maliki, nikah adalah akad yang semata-mata untuk kenikmatan dan kesenangan seksual belaka. Berbeda dengan itu, menurut Imam Hambali perkawinan adalah akad yang dimaksudkan untuk mendapatkan kesenangan seksual dengan menggunkan lafad *inkāh* atau *tazwīj*.⁴

Dalam definisi lain, Sayyid Sabiq memberikan penjelasan bahwa perkawinan merupakan salah satu sunnatullah yang berlaku pada semua makhluk Tuhan, baik pada manusia, hewan maupun tumbuh-tumbuhan. Perkawinan merupakan cara yang dipilih Allah sebagai jalan bagi manusia untuk beranak-pinak, berkembang biak dan melestarikan hidupnya.⁵

Negara-negara muslim dalam merumuskan undang-undangnya yang mengatur masalah perkawinan melengkapi definisi tersebut dengan

⁴ Abdurrohman al Jaziri, *al-Fiqh Ala Mazāhib al-Arba'ah*, jilid 4, (Beirut, Darul Fikr, t.t), 2-3.

⁵ Sayyid Sabib, *Fiqh al-Sunnah*, Jilid 2, (Beirut; Dar al-Fikr, 1983), 5.

penambahan hal-hal yang berkaitan dengan kehidupan masyarakatnya. Undang-undang Perkawinan yang berlaku di Indonesia merumuskannya arti perkawinan sebagai berikut: “Perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagi dan kekal berdasarkan Ketuhanan yang Maha Esa.”⁶

Ada beberapa hal dari rumusan tersebut di atas yang perlu diperhatikan:

Pertama, digunakannya kata “seorang pria dan seorang wanita” mengandung arti bahwa perkawinan itu hanyalah antara jenis kelamin yang berbeda. Hal ini menolak perkawinan sesama jenis yang saat ini telah dilegalkan oleh beberapa negara barat.

Kedua, digunakannya ungkapan “sebagai suami isteri” mengandung arti bahwa perkawinan itu adalah bertemunya dua jenis kelamin yang berbeda dalam suaturumah tangga, bukan hanya dalam istilah “hidup bersama.”

Ketiga, dalam definisi tersebut disebutkan pula tujuan perkawinan yaitu membentuk rumah tangga yang bahagia dan kekal, yang secara totalitas menafikan perkawinan yang bersifat temporal sebagaimana yang berlaku dalam perkawinan *mut'ah* dan perkawinan *tahlil*.⁷

Disamping definisi yang diberikan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tersebut di atas, Kompilasi Hukum Islam di Indonesia pada Pasal 2 memberikan definisi lain yang tidak mengurangi arti-arti definisi undang-

⁶ *Undang-undang Perkawinan (UU. No. 1 Tahun 1974)*, (Surabaya, Rona Publishing, 2014), 8.

⁷ Amir Syarifuddin, *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia*, (Jakarta, Kencana, 2006), 40.

undang tersebut, namun bersifat menambah penjelasan dengan rumusan sebagai berikut: “Perkawinan menurut Islam adalah pernikahan, yaitu akad yang sangat kuat atau *mīthaqan ghalīẓan* untuk menaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah.”⁸

Ungkapan “akad yang sangat kuat atau *mīthaqan ghalīẓan*” merupakan penjelasan ungkapan dari “ikatan lahir batin” yang terdapat dalam rumusan undang-undang yang mengandung arti bahwa akad perkawinan itu bukanlah semata-mata perjanjian yang bersifat keperdataan.

Ungkapan “untuk menaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah,” merupakan penjelasan dari ungkapan “berdasarkan Ketuhanan yang Maha Esa” dalam undang-undang. Hal ini lebih menjelaskan bahwa perkawinan bagi ummat Islam merupakan peristiwa agama dan oleh karena itu orang yang melksanakannya telah melakukan ibadah.⁹

Dalam pandangan Islam, di samping perkawinan itu merupakan ibadah, ia juga merupakan sunnah Allah dan sunnah Rasul. Sunnah Allah, berarti perkawinan itu merupakan perbuatan yang sejalan dengan *qudrat* dan *irādat* Allah dalam penciptaan alam ini, sedangkan sunnah Rasul berarti suatu tradisi yang telah ditetapkan oleh Rasul untuk dirinya sendiri dan ummatnya.

⁸ Abdurrahman, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta, CV. Akademika Pressindo, 2007) 114.

⁹ Amir Syarifuddin, *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia...*, 41.

Sifatnya sebagai sunnah Allah dapat dilihat dari rangkaian ayat-ayat sebagai berikut: *Pertama*, Allah telah menciptakan makhluk dalam bentuk berpasangan sebagaimana firman Allah dalam surat adz-Dzariyat ayat 49:

وَمِنْ كُلِّ شَيْءٍ خَلَقْنَا زَوْجَيْنِ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ ﴿٤٩﴾

Artinya: Dan segala sesuatu Kami ciptakan berpasang-pasangan supaya kamu mengingat kebesaran Allah.¹⁰

Kedua, secara khusus pasangan itu disebut laki-laki dan perempuan dalam surat an-Najm ayat 45:

وَأَنَّهُ خَلَقَ الزَّوْجَيْنِ الذَّكَرَ وَالْأُنثَىٰ ﴿٤٥﴾

Artinya: dan bahwasanya Dialah yang menciptakan berpasang-pasangan pria dan wanita.¹¹

Ketiga, laki-laki dan perempuan itu dijadikan berhubungan dan saling melengkapi dalam rangka menghasilkan keturunan yang banyak. Hal ini disebutkan oleh Allah dalam surat an-Nisa' ayat 1:

يَا أَيُّهَا النَّاسُ اتَّقُوا رَبَّكُمُ الَّذِي خَلَقَكُمْ مِنْ نَفْسٍ وَاحِدَةٍ وَخَلَقَ مِنْهَا زَوْجَهَا وَبَثَّ مِنْهُمَا رِجَالًا كَثِيرًا وَنِسَاءً ۚ وَاتَّقُوا اللَّهَ الَّذِي تَسَاءَلُونَ بِهِ ۚ وَالْأَرْحَامَ ۚ إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا ﴿١﴾

Artinya: Hai sekalian manusia, bertakwalah kepada Tuhan-mu yang telah menciptakan kamu dari seorang diri, dan dari padanya Allah menciptakan isterinya; dan dari pada keduanya Allah

¹⁰ Departemen Agama RI, *Al-Quran dan Terjemahannya...*,522.

¹¹ *Ibid.*, 528.

memperkembang biakkan laki-laki dan perempuan yang banyak. dan bertakwalah kepada Allah yang dengan (mempergunakan) nama-Nya kamu saling meminta satu sama lain, dan (peliharalah) hubungan silaturrahim. Sesungguhnya Allah selalu menjaga dan mengawasi kamu.¹²

Keempat, perkawinan itu dijadikan sebagai salah satu ayat-ayat atau tanda dari kebesaran Allah dalam surat ar-Rum ayat 21:

وَمِنْ آيَاتِهِ أَنْ خَلَقَ لَكُمْ مِنْ أَنْفُسِكُمْ أَزْوَاجًا لِتَسْكُنُوا إِلَيْهَا وَجَعَلَ
بَيْنَكُمْ مَوَدَّةً وَرَحْمَةً إِنَّ فِي ذَلِكَ لَآيَاتٍ لِقَوْمٍ يَتَفَكَّرُونَ ﴿٢١﴾

Artinya: dan di antara tanda-tanda kekuasaan-Nya ialah Dia menciptakan untukmu isteri-isteri dari jenismu sendiri, supaya kamu cenderung dan merasa tenteram kepadanya, dan dijadikan-Nya diantaramu rasa kasih dan sayang. Sesungguhnya pada yang demikian itu benar-benar terdapat tanda-tanda bagi kaum yang berfikir.¹³

Sebagaimana dikemukakan di atas, selain sunnah Allah, perkawinan juga merupakan sunnah Rasul yang pernah dilakukan oleh Rasul sendiri selama hidupnya dan menghendaki ummatnya berbuat yang sama.

B. Rukun dan Syarat Sah Perkawinan

Rukun adalah sesuatu yang mesti ada yang menentukan sah dan tidaknya suatu pekerjaan (ibadah), dan ia termasuk dalam rangkaian pekerjaan itu, seperti membasuh muka dalam wudlu dan takbiratul ihram

¹² Ibid.,77.

¹³ Ibid.,406.

dalam shalat. Atau adanya calon pengantin laki-laki dan perempuan dalam perkawinan.¹⁴

Syarat yaitu sesuatu yang mesti ada yang menentukan sah dan tidaknya suatu pekerjaan (ibadah) tetapi ia tidak termasuk dalam rangkaian pekerjaan tersebut, seperti menutup aurat ketika shalat atau dalam sebuah perkawinan, menurut hukum Islam keduaa mempeai harus beragam Islam.¹⁵

Perkawinan dalam Islam dianggap sah apabila telah memenuhi rukun dan syaratnya yang telah digariskan oleh para fuqoha', suatu perkawinan yang tidak memenuhi syarat-syaratnya, maka perkawinan tersebut dinamakan Fasid (rusak) dan jika tidak memenuhi rukun-rukun perkawinan disebut bathil (batal).¹⁶

Syarat sah perkawinan masuk pada setiap rukun perkawinan. Setiap rukun perkawinan mempunyai syarat-syarat masing-masing yang harus terpenuhi. Pada rukun tersebut, misalnya salah satu rukun perkawinan adalah calon suami, maka calon suami harus memenuhi beberapa syarat agar perkawinannya menjadi sah. Jadi antara syarat dan rukun menjadi satu rangkaian utuh yang tak boleh terpisahkan.

Rukun perkawinan ada lima, yaitu sebagai berikut:

1. Adanya mempelai laki-laki.
2. Adanya mempelai perempuan.
3. Adanya wali mempelai perempuan atau wakilnya.

¹⁴ Abdul Hamid Hakim, *Mabadi Awwaliyah*, Juz 1, (Jakarta, Bulan Bintang 1998) 9.

¹⁵ Wahbah al-Zuhaili, *Al-Fiqh al-Islami wa Adillatuhu* (Beirut, Dar al-Fikr, 1989) 36.

¹⁶ Abdurrahman Al-Jaziri, *al-Fiqh Ala Mazāhib al-Arba'ah...*, 8-15.

4. Adanya dua orang saksi.
5. Ijab dan qabul.¹⁷

Adapun syarat yang harus dipenuhi dari masing-masing rukun adalah sebagai berikut:

a) Syarat-syarat calon suami:

1. Beragama Islam.
2. Jelas laki-lakinya.
3. Jelas atau orangnya diketahui.
4. Calon laki-laki kenal dan tahu betul bahwa calon isterinya halal dinikahi baginya.
5. Tidak dipaksa tetapi harus ikhtiar (kemauan sendiri)
6. Tidak sedang berikhrom haji atau umroh.
7. Bukan mahromnya.
8. Tidak mempunyai istri yang haram di madu.
9. Tidak dalam keadaan beristri empat.¹⁸

b) Syarat-syarat calon istri:

1. Beragama Islam.
2. Jelas perempuannya/bukan *khuntsa*.
3. Wanita itu tentu orangnya.
4. Sepertujuan dirinya/tidak dipaksa.
5. Tidak bersuami atau dalam iddah orang lain.
6. Bukan mahromnya.

¹⁷ Abi Yahya Al-Anshori, *Fathu al- Wahab*, Juz 1, (Semarang, Toha Putra, t.t), 34.

¹⁸ Abdul Rahman Ghazali, *Fiqh Munakahat*, (Jakarta, Kencana, 2012), 50.

7. Belum perah di li'an.
8. Tidak sedang berikhrom haji atau umroh.¹⁹

c) Syarat-syarat wali:

1. Laki-laki.
2. Beragama Islam.
3. Baligh.
4. Berakal sehat.
5. Adil.²⁰

d) Syarat-syarat saksi:

1. Beragama Islam.
2. Baligh.
3. Berakal sehat.
4. Merdeka/bukan budak.
5. Kedua orang saksi itu bisa mendengar/tidak tuna rungu.²¹

e) Syarat-syarat sighot (ijab dan qobul):

Sighot dan ijab mempunyai syarat-syarat masing-masing. Syarat-syarat ijab adalah sebagai berikut:

1. Dengan perikatan *shorih* dapat dipahami oleh mempelai laki-laki, wali dan dua orang saksi.

¹⁹ Ibid., 54.

²⁰ Ibid., 59.

²¹ Slamet Abidin dan Aminuddin, *Fiqh Munakahat 1*, (Bandung, CV. Pustaka Setia, 1999), 64.

2. Harus dengan shighot yang mutlak (tidak muqoyyad atau terikat) tidak ditakwilkan atau dikaitkan dengan suatu syarat atau dengan batas waktu.
3. Shighot yang digunakan dalam akad itu mengandung pengertian relanya orang yang mencakup sejak berlangsungnya akad. Sighot yang dipakai adalah fiil madhi.²²

Sedangkan syarat-syarat qobul adalah sebagai berikut:

1. Dengan kata-kata yang mengandung arti menerima, setuju atau dengan perkawinan tersebut.
2. Harus dengan sighot yang mutlak
3. Shighot yang digunakan dalam akad (qobul) itu mengandung arti rela diri orang yang mengucapkan sejak berlangsungnya akad perkawinan. Sighot yang dipakai adalah fiil madhi.

Sejalan dengan syarat-syarat perkawinan yang telah dikemukakan di atas, walaupun berbeda redaksi namun secara substansial mempunyai semangat yang sama, Undang-undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan merumuskan syarat-syarat perkawinan pada pasal 6 sebagai berikut:²³

1. Perkawinan didasarkan atas persetujuan kedua calon mempelai.
2. Untuk melangsungkan perkawinan seorang yang belum mencapai umur 21 (dua puluh satu) tahun harus mendapat izin kedua orang tua.

²² Abi Yahya Al-Anshori, *Fathu al-Wahhab...*,36.

²³ *Undang-undang Perkawinan (UU. No. 1 Tahun 1974)*, (Surabaya, Rona Publishing, 2014), 10.

3. Dalam hal seorang dari kedua orang tua meninggal dunia atau dalam keadaan tidak mampu menyatakan kehendaknya, maka izin yang dimaksud ayat (2) pasal ii cukup diperoleh dari orang tua yang masih hidup atau orang tua yang mampu menyatakan kehendaknya.
4. Dalam hal kedua orang tua telah meninggal dunia atau dalam keadaan tidak mampu untuk menyatakan kehendaknya, maka izin diperoleh dari wali orang yang memelihara atau keluarga yang mempunyai hubungan darah dalam keturunan lurus ke atas selama mereka masih hidup dan dalam keadaan menyatakan kehendaknya.
5. Dalam hal ada perbedaan antara orang-orang yang dimaksud dalam ayat (2), (3) dan (4) pasal ini, atau salah seorang atau lebih di antara mereka tidak menyatakan pendapatnya, maka pengadilan dalam hal ini daerah tempat tinggal orang yang akan melangungkan perkawinan atas permintaan orang tersebut dapat memberikan izin setelah lebih dahulu mendengar orang-orang yang tersebut dalam ayat (2), (3) dan (4) dalam pasal ini.
6. Ketentuan tersebut ayat (1) sampai dengan ayat (5) pasal ini berlaku sepanjang hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu dari yang bersangkutan tidak menentukan lain.

Berkaitan dengan sah atau tidaknya suatu perkawinan berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat 1 dapat dilihat dengan jelas bahwa sah tidaknya suatu perkawinan semata-mata ditentukan oleh ketentuan agama dan kepercayaan mereka yang hendak melaksanakan perkawinan. Berarti setiap perkawinan yang

dilakukan bertentangan dengan ketentuan hukum agama dengan sendirinya menurut hukum perkawinan belum sah dan tidak mempunyai akibat hukum sebagai ikatan perkawinan.

Ketentuan Pasal 2 ayat 1 Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan ini ditegaskan oleh penjelasan undang-undang tersebut yang menyatakan bahwa dengan perumusan pada Pasal 2 ayat 1 ini, tidak ada perkawinan di luar hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu, sesuai dengan Undang-undang Dasar 1945. Yang dimaksud dengan hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu termasuk ketentuan perundang-undangan yang berlaku bagi golongan agamanya dan kepercayaannya itu sepanjang tidak bertentangan atau tidak ditentukan lain dalam Undang-undang ini.²⁴

UUD 1945 Bab XI Pasal 29 ayat 2 menyatakan bahwa “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya”.²⁵ Dari bunyi Pasal 29 ayat 2 UUD 1945, yang dimaksud dengan agama dan kepercayaan itu ialah agama dan kepercayaan yang "dipeluk" seseorang. Jadi untuk menentukan hukum agama yang mengatur pelaksanaan perkawinan sesuai dengan bunyi Pasal 2 ayat 1 UU No. 1 Tahun 1974 ialah agama dan kepercayaan, yang "dipeluk" oleh mereka yang hendak melakukan perkawinan.

Jadi sahnya perkawinan bagi mereka yang memeluk agama Islam bergantung pada pemenuhan syarat dan rukun perkawinan yang berlaku menurut

²⁴ Lihat Penjelasan UU No. 1 tahun 1974 dalam Mardani, *Hukum Islam, Kumpulan Peraturan tentang Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta, Kencana, 2013), 90.

²⁵ Lihat UUD 1945 dalam <http://indonesia.ahrchk.net/news/mainfile.php/Constitution/22/> diakses 18 Mei 2014.

ketentuan yang ada dalam hukum Islam, begitu pula dengan agama-agama yang lain bergantung pada ketentuan hukum perkawinan yang berlaku pada agamanya.

C. Ketentuan Pencatatan Perkawinan dalam Peraturan Perundang-undangan yang Berlaku di Indonesia

Sepanjang penelusuran peneliti, tidak ditemukan definisi resmi tentang pencatatan perkawinan di dalam undang-undang. Hanya saja, Pasal 2 ayat (2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan menyatakan bahwa tiap-tiap perkawinan dicatatkan menurut undang-undang yang berlaku.²⁶ Ketentuan ini yang kemudian menjadi rujukan mengenai pencatatan perkawinan.

Pada penjelasan umum undang-undang perkawinan tersebut dinyatakan bahwa pencatatan perkawinan harus dilakukan oleh masyarakat yang melakukan perkawinan dan sifat pencatatan perkawinan sama halnya dengan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seseorang, misalnya kelahiran, kematian yang dinyatakan dalam surat-surat keterangan suatu akta resmi yang juga dimuat dalam daftar pencatatan.²⁷

Dari penjelasan umum undang-undang tersebut, secara sederhana pencatatan perkawinan dapat diartikan sebagai suatu perbuatan administrasi berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang dilakukan oleh instansi yang berwenang (Kantor Urusan Agama bagi yang beragama

²⁶ *Undang-undang Perkawinan (UU. No. 1 Tahun 1974)*, (Surabaya, Rona Publishing, 2014), 8.

²⁷ Lihat Penjelasan UU No. 1 tahun 1974 dalam Mardani, *Hukum Islam, Kumpulan Peraturan tentang Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta, Kencana, 2013),

Islam dan Kantor Catatan Sipil bagi yang beragama selain Islam) yang ditandai dengan penerbitan Akta Nikah dan Buku Nikah untuk kedua mempelai.

Mengenai tujuan pencatatan perkawinan, Kompilasi Hukum Islam pasal 5 ayat 1 menyatakan bahwa agar terjamin ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam setiap perkawinan harus dicatat.²⁸ Dengan kata lain arti pentingnya sebuah pencatatan perkawinan adalah untuk menertibkan administrasi perkawinan dalam masyarakat. Karena sewaktu-waktu alat bukti nikah yang berupa akta nikah dapat dipergunakan bilamana diperlukan sebagai bukti tertulis yang otentik serta mempunyai kekuatan hukum yang sah berdasarkan undang-undang.

Dengan memahami apa yang termuat dalam penjelasan umum, pengertian serta tujuan pencatatan di atas, dapat dikatakan bahwa ketentuan melakukan pencatatan perkawinan merupakan sebuah usaha yang bertujuan untuk mewujudkan ketertiban perkawinan dalam masyarakat. Sehingga dengan melakukan pencatatan perkawinan pasangan suami isteri bisa mendapatkan bukti autentik berupa akta nikah yang sah di mata hukum. Dengan begitu maka hak dan kewajiban di atantara keduanya serta anak-anak keturunannya dapat terlindungi hukum dan undang-undang.

Dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, pencatatan perkawinan diatur dalam beberapa klausul pada produk hukum yang berupa undang-undang, peraturan pemerintah, kompilasi hukum Islam

²⁸ Abdurrahman, *Kompilasi Hukum Islam...*,7.

dan peraturan menteri. Adapun rinciannya masing-masing dari peraturan perundang-undangan itu adalah sebagai berikut:

1. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Nikah, Talak dan Rujuk.

Undang-undang yang terdiri dari tujuh pasal ini lebih banyak membicarakan mengenai teknis melakukan pencatatan perkawinan. Pada Pasal 1 dalam undang-undang ini disebutkan bahwa:

- (1) Nikah yang dilakukan menurut agama Islam, selanjutnya disebut nikah, diawasi oleh Pegawai Pencatat Nikah yang diangkat oleh Menteri Agama atau pegawai yang ditunjuk olehnya. Talak dan rujuk yang dilakukan menurut agama Islam selanjutnya disebut talak dan rujuk, diberitahukan kepada Pegawai Pencatat Nikah.
- (2) Yang berhak melakukan pengawasan atas nikah dan menerima pemberitahuan tentang talak dan rujuk, hanya pegawai yang diangkat oleh Menteri Agama atau pegawai yang ditunjuk olehnya.
- (3) Bila pegawai itu tidak ada atau berhalangan, maka pekerjaan itu dilakukan oleh orang yang ditunjuk sebagai wakilnya oleh kepala Jawatan Agama Daerah.
- (4) Seorang yang nikah, menjatuhkan talak atau merujuk, diwajibkan membayar biaya pencatatan yang banyaknya ditetapkan oleh Menteri Agama.
- (5) Dari mereka yang dapat menunjukkan surat keterangan tidak mampu dari kepala desanya (kelurahannya) tidak dipungut biaya.²⁹

Berkaitan dengan sanksi bagi pelaku yang melanggar undang-undang ini diatur dalam pasal 3, sebagai berikut:

- (1) Barang siapa yang melakukan akad nikah atau nikah dengan seorang perempuan tidak di bawah pengawasan pegawai yang dimaksudkan pada ayat (2) pasal 1 atau wakilnya, dihukum denda sebanyak-banyaknya R 50,- (Lima puluh rupiah).
- (2) Barang siapa yang menjalankan pekerjaan tersebut pada ayat (2) pasal 1 dengan tidak ada haknya, dihukum kurungan selama-

²⁹ Kemenag, *Undang-undang 1946 Nomor 22 tentang Pencatatan Nikah, Nikah, Talak dan Rujuk* dalam <http://www.kemenag.go.id/file/dokumen/UU2246.pdf>, diakses 12 Mei 2014.

- lamanya 3 (tiga) bulan atau denda sebanyak-banyaknya R100,- (seratus rupiah).
- (3) Jika seorang laki-laki yang menjatuhkan talak atau merujuk sebagaimana tersebut pada ayat (1) pasal 1, tidak memberitahukan hal itu di dalam seminggu kepada pegawai yang dimaksudkan pada ayat (2) pasal 1 atau wakilnya, maka ia dihukum denda sebanyak-banyaknya R 50,- (Lima puluh rupiah).
 - (4) Orang yang tersebut pada ayat (2) pasal 1 karena menjalankan pengawasan dalam hal nikah, ataupun karena menerima pemberitahuan tentang talak dan rujuk menerima biaya pencatatan nikah, talak dan rujuk lebih dari pada yang ditetapkan oleh Menteri Agama menurut ayat (4) pasal 1 atau tidak memasukkan nikah, talak dan rujuk di dalam buku-pendaftaran masing-masing sebagai yang dimaksud pada ayat (1) pasal 2, atau tidak memberikan petikan dari pada bukupendaftarantersebut di atas tentang nikah yang dilakukan di bawah pengawasannya atau talak dan rujuk yang dibukukannya, sebagai yang dimaksud pada ayat (2) pasal 2, maka dihukum kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan atau denda sebanyak-banyaknya R 100,- (seratus rupiah).
 - (5) Jika terjadi salah satu hal yang tersebut pada ayat pertama, kedua dan ketiga dan ternyata karena keputusan hakim, bahwa ada orang kawin tidak dengan mencukupi syarat pengawasan atau ada talak atau rujuk tidak diberitahukan kepada yang berwajib, maka biskalgripir hakim kepolisian yang bersangkutan mengirim salinan keputusannya kepada pegawai pencatat nikah yang bersangkutan dan pegawai itu memasukkan nikah, talak dan rujuk di dalam bukupen daftaran masing-masing dengan menyebut surat keputusan hakim yang menyatakan hal itu.³⁰

2. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Undang-undang ini merupakan rujukan utama persoalan-persoalan yang berkaitan dengan perkawinan. Dalam hal pencatatan perkawinan dalam undang-undang ini diatur pada pasal 2 yang menyatakan:

- (1) Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu.
- (2) Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.³¹

³⁰ Ibid.,

³¹ *Undang-undang Perkawinan (UU. No. 1 Tahun 1974)*, (Surabaya, Rona Publishing, 2014), 8.

Klausul pada 2 ayat pasal 2 di atas kemudian memunculkan banyak penafsiran di kalangan para pakar hukum. Hal ini berkaitan dengan ketentuan apakah ketentuan pencatatan perkawinan pada pasal 2 merupakan bagian dari syarat sahnya perkawinan yang dijelaskan ayat sebelumnya, atau bukan? Sampai sekarang para ahli hukum baik di kalangan akademisi maupun para praktisi hukum masih berbeda pendapat tentang pengertian yuridis formal sahnya perkawinan.

Tentang hal ini ada dua pendapat yang berkembang. Pertama, golongan yang berpendapat bahwa dua ayat tersebut merupakan dua hal yang berbeda dan berdiri sendiri. Akibatnya, bagi golongan yang seperti ini berpendapat bahwa perkawinan yang tidak dicatatkan tidak dikategorikan sebagai nikah fasid sebab sahnya perkawinan itu cukup apabila dilaksanakan menurut ketentuan Pasal 2 ayat 1 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yaitu terpenuhinya rukun dan syarat-syarat yang telah ditetapkan oleh agamanya saja.

Kedua, golongan yang berpendapat bahwa dua ayat dalam pasal 1 undang-undang perkawinan tersebut merupakan satu kesatuan yang tidak bisa terpisahkan. Alasan pendapat ini biasanya adalah demi ketertiban yang menyangkut kemaslahatan orang banyak.³² Akibatnya, menurut golongan ini perkawinan yang tidak dicatatkan dapat dikategorikan sebagai nikah fasid dan bagi pihak-pihak yang merasa dirugikan dari

³² Taufiqurrohman Syahuri, *Legislasi Hukum Perkawinan di Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2013), 172-173.

perkawinan tersebut dapat dimintakan pembatalan kepada Pengadilan Agama.³³

Akibat dari adanya perbedaan penafsiran terhadap ketentuan yang tersebut dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan itu, maka berbeda pula putusan yang diajukan oleh para Hakim Pengadilan Agama dalam menyelesaikan perkara pembatalan nikah yang diajukan kepadanya.

Bagi para Hakim Peradilan Agama yang menganggap Pasal 2 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan merupakan suatu kesatuan yang saling berhubungan dan satu kesatuan yang tidak terpisahkan maka perkawinan dianggap sah apabila telah dilaksanakan menurut ketentuan agama dan kepercayaannya itu serta dicatat sesuai ketentuan yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan bagi para Hakim Pengadilan Agama yang menganggap Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan merupakan suatu hal yang berdiri sendiri, tidak saling berhubungan, maka perkawinan adalah sah apabila telah dilakukan menurut agama dan kepercayaannya, pencatatan bukan suatu hal yang mesti dipenuhi sebab pencatatan itu hanya pekerjaan administrasi saja.³⁴

³³ Abdul Mannan, *Aneka Masalah Hukum Materil dalam Praktek Pengadilan Agama*, (Jakarta: Pustaka Bangsa Press, 2002), 50.

³⁴ *Ibid.*, 51.

Mahkamah Agung RI tampaknya condong kepada pendapat yang pertama tersebut di atas. Dalam sebuah putusan kasasi Reg. No. 1948/K/PID/1991 tentang perkara poligami, kawin di bawah tangan dan tidak dicatat pada instansi yang berwenang mengemukakan bahwa yang dimaksud perkawinan yang sah adalah perkawinan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 yaitu perkawinan yang dilaksanakan menurut ketentuan agama dan kepercayaannya, dan dicatat menurut ketentuan yang berlaku. Perkawinan yang sah adalah perkawinan yang telah terpenuhi ketentuan Pasal 2 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 secara kumulatif.

Dalam perkara ini, Mahkamah Agung RI hanya mengakui sahnya perkawinan jika telah terpenuhinya sehingga segala ketentuan yang telah ditetapkan oleh agama yang dianutnya, dilakukan di hadapan pejabat pencatat nikah dan dicatat oleh pejabat tersebut sesuai dengan ketentuan yang berlaku.³⁵

Berkaitan dengan apa yang telah dijelaskan di atas, jika ditilik dari historis pembentukan undang-undang ini, pasal di atas merupakan dua ketentuan yang berbeda. Ayat pertama menjelaskan tentang sahnya perkawinan sedangkan ayat kedua merupakan ketentuan administratif dalam perkawinan.

³⁵ Ibid,51.

Sebelumnya, klausul pada pasal 2 ayat (1) RUU Perkawinan 1973 berbunyi sebagai berikut:

Perkawinan adalah sah apabila dilakukan dihadapan pegawai pencatat perkawinan, dicatatkan dalam daftar pencatat perkawinan oleh pegawai tersebut, dan dilangsungkan menurut ketentuan undang-undang ini dan/atau ketentuan pihak-pihak yang melakuakn perkawinan sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini.³⁶

Namun RUU tersebut ditentang oleh banyak fraksi dalam legislatif terlebih fraksi PPP karena dinilai bertentangan dengan ajaran Islam. Yaitu RUU tersebut telah menggantungkan sahnya perkawinan pada pelaksanaan pencatatan pekawinan yang tak ada dalam hukum Islam. Sehingga kemudian klausulnya dirubah sebagaimana kita ketahui sekarang.

Jadi jika dipahami dari segi sejarah, fungsi pencatatan perkawinan yang berlaku saat ini adalah hanya untuk kepentingan administrasi negara bahwa perkawinan itu benar-benar terjadi dan sama sekali tidak berkaitan dengan faktor sah atau tidaknya perkawinan.³⁷

3. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 merupakan peraturan perundang-undangan yang mengatur pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Sehingga isi dari PP ini lebih

³⁶ Taufiqurrohman Syahuri, *Legislasi Hukum Perkawinan di Indonesia...*, 109.

³⁷ *Ibid.*,169.

merupakan rincian teknis pelaksanaan undang-undang perkawinan tahun 1974. Berikut merupakan pasal-pasal yang berkaitan dengan pencatatan perkawinan:

Pasal 2:

- (1) Pencatatan Perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut Agama Islam, dilakukan oleh Pegawai Pencatat sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 32 tahun 1954 tentang Pencatat Nikah, Talak, dan Rujuk (untuk seluruh wilayah luar Jawa dan Madura).
- (2) Pencatatan Perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agamanya dan kepercayaannya itu selain agama Islam dilakukan oleh Pegawai Pencatat Perkawinan pada Kantor Catatan Sipil sebagaimana dimaksud dalam berbagai perundang-undangan mengenai pencatatan perkawinan.
- (3) Dengan tidak mengurangi ketentuan-ketentuan yang khusus berlaku bagi tatacara pencatatan perkawinan berdasarkan berbagai peraturan yang berlaku, tatacara pencatatan perkawinan dilakukan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 sampai Pasal 9 Peraturan Pemerintah.³⁸

Dari penjelasan pasal di atas dapat kita pahami bahwa hanya ada dua lembaga yang mempunyai legitimasi hukum melakukan fungsi pencatatan perkawinan. Yaitu Kantor Urusan Agama bagi perkawinan yang dilakukan oleh orang yang beragama Islam dan Kantor catatan sipil bagi mereka yang beragama selain Islam. Sehingga secara tegas kita pahami bahwa pencatatan perkawinan yang dilakukan oleh selain kedua lembaga tersebut jelas menyalahi aturan.

Pasal 6:

- (1) Pegawai Pencatat yang menerima pemberitahuan kehendak melangsungkan perkawinan, meneliti apakah syarat-syarat

³⁸Abdul Mannan, *Aneka Masalah Hukum Materil dalam Praktek Pengadilan Agama...*, 39.

perkawinan telah dipenuhi dan apakah tidak terdapat halangan perkawinan menurut undang-undang.

- (2) Selain penelitian terhadap hal sebagai dimaksud dalam ayat (1), Pegawai Pencatat meneliti pula:
- a. Kutipan Akta Kelahiran atau surat kenal lahir calon mempelai. Dalam hal tidak ada akta kelahiran atau surat kenal lahir dapat dipergunakan surat keterangan yang menyatakan umur dan asal-usul calon mempelai yang diberikan oleh Kepala Desa atau yang setingkat dengan itu;
 - b. Keterangan mengenai nama, agama/kepercayaan, pekerjaan, dan tempat tinggal orang tua calon mempelai;
 - c. Izin tertulis/izin Pengadilan sebagai dimaksud dalam pasal 6 ayat (2), (3), (4), dan (5) Undang-undang, apabila salah seorang calon mempelai atau keduanya belum mencapai umur 21 (dua puluh satu) tahun;
 - d. Izin Pengadilan sebagaimana dimaksud pasal 14 Undang-Undang; dalam hal calon mempelai adalah seorang suami yang masih mempunyai isteri;
 - e. Dispensasi Pengadilan/Pejabat sebagai dimaksud Pasal 7 ayat (2) Undang-undang;
 - f. Izin kematian isteri atau suami yang terdahulu atau dalam hal perceraian surat keterangan perceraian, bagi perkawinan untuk kedua kalinya atau lebih;
 - g. Izin tertulis dari Pejabat yang ditunjuk oleh Menteri HANKAM/PANGAB, apabila salah satu calon mempelai atau keduanya anggota Angkatan Bersenjata;
 - h. Surat kuasa otentik atau di bawah tangan yang disahkan Pegawai Pencatat, apabila salah seorang calon mempelai atau keduanya tidak dapat hadir sendiri karena sesuatu alasan yang penting, sehingga mewakilkan kepada orang lain.³⁹

Pasal 11:

- (1) Sesaat sesudah dilangsungkannya perkawinan sesuai dengan ketentuan-ketentuan Pasal 10 Peraturan Pemerintah ini, kedua mempelai menandatangani akta perkawinan yang telah disiapkan oleh Pegawai Pencatat berdasarkan ketentuan yang berlaku.
- (2) Akta perkawinan yang telah ditandatangani oleh mempelai itu, selanjutnya ditandatangani pula oleh kedua saksi dan Pegawai Pencatat yang menghadiri perkawinan dan bagi yang melangsungkan perkawinan menurut agama Islam, ditandatangani pula oleh wali nikah atau yang mewakilnya.

³⁹Ibid., 40.

- (3) Dengan penandatanganan akta perkawinan, maka perkawinan telah tercatat secara resmi.⁴⁰

Dari penjelasan pasal 11 ayat 3 di atas dapat kita pahami bahwa pencatatan dinyatakan telah resmi ketika telah ditanda tangani oleh kedua mempelai, saksi dan pegawai pencatat nikah serta walinya bagi yang beragama Islam. Jika proses ini belum dilakukan, berdasarkan peraturan di atas masih belum bisa dikatakan resmi.

Sedangkan berkaitan dengan sanksi pernikahan yang tidak dicatatkan peraturan pemerintah ini menyatakan bahwa pernikahan yang tidak dilangsungkan dihadapan pegawai pencatat nikah akan dikenakan sanksi hukuman denda setinggi-tingginya Rp 7.500. Berdasarkan:

Pasal 45:

- (1) Kecuali apabila ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka :
 - a) Barangsiapa yang melanggar ketentuan yang diatur dalam Pasal 3, 10 ayat (3), 40 Peraturan Pemerintah ini dihukum dengan hukuman denda setinggi-tingginya Rp 7.500,- (tujuh ribu lima ratus rupiah);
 - b) Pegawai Pencatat yang melanggar ketentuan yang diatur dalam Pasal 6, 7, 8, 9, 10 ayat (1), 11, 13, 44 Peraturan Pemerintah ini dihukum dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan atau denda setinggi-tingginya Rp 7.500,- (tujuh ribu lima ratus rupiah).
- (2) Tindak pidana yang dimaksud dalam ayat (1) di atas merupakan pelanggaran.⁴¹

Pelanggaran pencatatan perkawinan termasuk pelanggaran pasal 10 ayat (3) yang berbunyi:

⁴⁰ Ibid., 43.

⁴¹ PP No. 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dalam http://hukum.unsrat.ac.id/pp/pp_9_75.htm diakses 12 Mei 2014.

Pasal 10:

- (1) Perkawinan dilangsungkan setelah hari kesepuluh sejak pengumuman kehendak perkawinan oleh Pegawai Pencatat seperti yang dimaksud dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah ini.
- (2) Tatacara perkawinan dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu.
- (3) Dengan mengindahkan tatacara perkawinan menurut masing-masing hukum agamanya dan kepercayaannya itu, perkawinan dilaksanakan dihadapan Pegawai Pencatat dan dihadiri oleh dua orang saksi.⁴²

4. Peraturan Menteri Agama No. 3 Tahun 1975 tentang Kewajiban Pegawai Pencatat Nikah dan Tata Kerja Pengadilan Agama.

Pada Peraturan Menteri ini dijelaskan segala hal yang diperlukan dalam pencatatan perkawinan. Selain memuat ketentuan umum, peraturan ini juga menetapkan sistem administrasi yang berhubungan dengan:

- a. Pemberitahuan kehendak nikah .
- b. Pemeriksaan nikah.
- c. Persetujuan dan izin dispensasi.
- d. Penolakan kehendak nikah.
- e. Pengumuman kehendak nikah.
- f. Pencegahan pernikahan, akad nikah.
- g. Pembatalan pernikahan .
- h. Perceraian.
- i. Rujuk.
- j. Pencatat nikah, perceraian dan rujuk.

⁴² Ibid.,

- k. Kutipan akta nikah, kutipan buku pendaftaran talak, kutipan buku pendaftaran rujuk yang hilang atau rusak.
- l. Daftar dan buku pencatatan NTCR serta penyelenggaranya.
- m. Pencatat perubahan status NTCR.
- n. Pengawasan dan pertanggung jawab pegawai pencatat nikah.
- o. Hukuman jabatan.⁴³

5. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Undang-undang ini merupakan peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah administrasi kependudukan yang menyangkut tata cara dan tata laksana pencatatan peristiwa penting. Yang dimaksud dengan peristiwa penting, sebagaimana dijelaskan dalam pasal 1 angka 17 undang-undang ini adalah kejadian yang dialami seseorang meliputi kelahiran, kematian, lahir mati, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama dan perubahan status kewarganegaraan.⁴⁴

Terdapat beberapa klausul yang secara langsung maupun tidak langsung berkaitan dengan pencatatan perkawinan dalam undang-undang administrasi kependudukan ini, diantaranya sebagai berikut:

⁴³ Hasbullah Bakry, *Kumpulan Lengkap Undang-Undang dan Peraturan Perkawinan di Indonesia*, Cet.3 (Jakarta: Djambatan, 1985), 327-352.

⁴⁴ Kemenag, *Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan*, dalam <http://produk-hukum.kemenag.go.id/downloads/31c4f21b8e795022db6cdfb6b7146d23.pdf>. diakses pada 13 Mei 2014.

Pasal 1:

Peristiwa Kependudukan adalah kejadian yang dialami penduduk yang harus dilaporkan karena membawa akibat terhadap penerbitan atau perubahan Kartu Keluarga, Kartu Tanda Penduduk dan/atau surat keterangan kependudukan lainnya meliputi pindah datang, perubahan alamat, serta status tinggal terbatas menjadi tinggal tetap.⁴⁵

Pasal 3:

Setiap Penduduk wajib melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialaminya kepada Instansi Pelaksana dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.⁴⁶

Sedangkan yang secara khusus mengatur masalah pencatatan perkawinan di dalam undang-undang ini di atur pada bab V tentang pencatatan sipil bagian ketiga tentang pencatatan perkawinan. Dalam redaksinya, pencatatan perkawinan dalam undang-undang ini dibagi menjadi dua paragraf. Paragraf pertama mengatur tentang pencatatan perkawinan yang dilakukan di dalam wilayah republik Indonesia dan paragraf yang kedua mengatur tentang pencatatan perkawinan di luar wilayah republik Indonesia.

Berikut merupakan pasal-pasal dalam undang-undang administrasi kependudukan yang secara lebih khusus memuat ketentuan pencatatan perkawinan:

Pasal 34:

- (1) Perkawinan yang sah menurut Peraturan Perundang-undangan wajib dilaporkan oleh Penduduk kepada Instansi Pelaksana di tempat terjadinya perkawinan paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak tanggal perkawinan.

⁴⁵ Ibid., 4.

⁴⁶ Ibid., 6.

- (2) Berdasarkan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pejabat Pencatatan Sipil mencatat pada Register Akta Perkawinan dan menerbitkan Kutipan Akta Perkawinan.
- (3) Kutipan Akta Perkawinan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) masing-masing diberikan kepada suami dan istri.
- (4) Pelaporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bagi Penduduk yang beragama Islam dilakukan oleh KUAKec.
- (5) Data hasil pencatatan atas peristiwa sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan dalam Pasal 8 ayat (2) wajib disampaikan oleh KUAKec kepada Instansi Pelaksana dalam waktu paling lambat 10 (sepuluh) hari setelah pencatatan perkawinan dilaksanakan.
- (6) Hasil pencatatan data sebagaimana dimaksud pada ayat (5) tidak memerlukan penerbitan kutipan akta Pencatatan Sipil.
- (7) Pada tingkat kecamatan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan pada UPTD Instansi Pelaksana.⁴⁷

Pasal 35:

Pencatatan perkawinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 berlaku pula bagi:

- a. perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan; dan
- b. perkawinan Warga Negara Asing yang dilakukan di Indonesia atas permintaan Warga Negara Asing yang bersangkutan.⁴⁸

Pasal 36:

Dalam hal perkawinan tidak dapat dibuktikan dengan Akta Perkawinan, pencatatan perkawinan dilakukan setelah adanya penetapan pengadilan.⁴⁹

Pasal-pasal di atas merupakan ketentuan yang mengatur pencatatan perkawinan yang berlangsung di wilayah Republik Indonesia.

Dari penjelasannya dapat kita pahami bagaimana tentang teknis dan mekanisme pencatatan perkawinan yang notabene merupakan bagian dari administrasi kependudukan. Selanjutnya ketentuan pencatatan perkawinan yang dilakukan di luar wilayah Republik Indonesia diatur dalam pasal-pasal berikut:

⁴⁷ Ibid., 19.

⁴⁸ Ibid., 20.

⁴⁹ Ibid., 20.

Pasal 37:

- (1) Perkawinan Warga Negara Indonesia di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia wajib dicatatkan pada instansi yang berwenang di negara setempat dan dilaporkan pada Perwakilan Republik Indonesia.
- (2) Apabila negara setempat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak menyelenggarakan pencatatan perkawinan bagi Orang Asing, pencatatan dilakukan pada Perwakilan Republik Indonesia setempat.
- (3) Perwakilan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mencatat peristiwa perkawinan dalam Register Akta Perkawinan dan menerbitkan Kutipan Akta Perkawinan.
- (4) Pencatatan perkawinan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaporkan oleh yang bersangkutan kepada Instansi Pelaksana di tempat tinggalnya paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak yang bersangkutan kembali ke Indonesia.⁵⁰

Dari beberapa penjelasan di atas sudah dapat kita pahami bahwa pemerintah sebenarnya sudah berusaha untuk mengakomodasi kebutuhan masyarakat Indonesia yang berada di luar wilayah Republik Indonesia untuk tetap tertib administrasi dalam hal ini pencatatan perkawinan dengan memberikan ketentuan perundang-undangan tentang pencatatan perkawinan bagi masyarakat yang berada di luar wilayah Indonesia.

Sanksi terhadap perkawinan yang tidak dicatatkan diatur dalam:

Pasal 90:

- (1) Setiap Penduduk dikenai sanksi administratif berupa denda apabila melampaui batas waktu pelaporan Peristiwa Penting dalam hal:
 - a. kelahiran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (1) atau Pasal 29 ayat (4) atau Pasal 30 ayat (6) atau Pasal 32 ayat (1) atau Pasal 33 ayat (1):
 - b. perkawinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (1) atau Pasal 37 ayat (4):

⁵⁰ Ibid., 21.

- c. pembatalan perkawinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 ayat (1);
 - d. perceraian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 ayat (1) atau Pasal 41 ayat (4);
 - e. pembatalan perceraian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (1);
 - f. kematian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (1) atau Pasal 45 ayat (1);
 - g. pengangkatan anak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat (2) atau Pasal 48 ayat (4);
 - h. pengakuan anak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 ayat (1);
 - i. pengesahan anak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (1);
 - j. perubahan nama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 ayat (2);
 - k. perubahan status kewarganegaraan di Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 ayat (1); atau
 - l. Peristiwa Penting lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (2).
- (2) Denda administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling banyak Rp.1.000.000,00 (satu juta rupiah).
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan denda administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan Presiden.⁵¹

Perkawinan yang tidak dicatatkan termasuk pelanggaran pasal 37 yang menyatakan bahwa: “Perkawinan Warga Negara Indonesia di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia wajib dicatatkan pada instansi yang berwenang di negara setempat dan dilaporkan pada Perwakilan Republik Indonesia,” sehingga pelaku terhadap perkawinan yang tidak dicatatkan berdasarkan peraturan ini wajib dikenakan denda paling banyak Rp.1.000.000; (satu juta rupiah).

⁵¹ Ibid.,

6. Peraturan Menteri Agama Nomor 11 tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah.

Di dalam peraturan menteri agama ini, diatur segala hal yang berkaitan dengan mekanisme pencatatan nikah. Sedangkan bab yang secara spesifik mengatur tentang ketentuan pencatatan nikah secara khusus terdapat dalam Bab X tentang pencatatan nikah yang terdiri dari pasal 26 dan pasal 27. Yaitu sebagai berikut:

Pasal 26:

1. PPN mencatat peristiwa nikah dalam akta nikah.
2. Akta nikah ditandatangani oleh suami, isteri, wali nikah, saksi-saksi dan PPN.
3. Akta nikah dibuat rangkap 2 (dua), masing-masing disimpan di KUA setempat dan Pengadilan.
4. Setiap peristiwa pernikahan dilaporkan ke kantor administrasi kependudukan di wilayah tempat pelaksanaan akad nikah.⁵²

Pasal 27:

1. Buku nikah adalah sah apabila ditandatangani oleh PPN.
2. Buku nikah diberikan kepada suami dan isteri segera setelah proses akad nikah selesai dilaksanakan.⁵³

Berkaitan dengan pencatatan nikah yang dilakukan oleh warga negara Indonesia yang berada di luar negeri diatur pada Bab selanjutnya.

Yaitu sebagai berikut:

Pasal 28:

Pencatatan Nikah bagi warganegara Indonesia yang ada di luar negeri dilakukan sebagaimana diatur dalam Keputusan Bersama Menteri Agama Republik Indonesia dan Menteri Luar Negeri

⁵² Peraturan Menteri Agama Nomor 11 tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah dalam <http://www.kemenag.go.id/file/file/ProdukHukum/apcw1357615662.pdf> diakses 13 Mei 2014.

⁵³ Ibid.,

Republik Indonesia nomor 589 Tahun 1999 dan Nomor 182/OT/X/99/01 Tahun 1999 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perkawinan Warga Negara Indonesia di Luar Negeri.⁵⁴

Dalam peraturan menteri agama ini tidak terdapat ketentuan tentang sanksi terhadap pelaku perkawinan yang tidak dicatatkan. Yang ada justru sanksi kepada PPN dan/atau pembantu PPN yang melanggar ketentuan. Sebagaimana bunyi pasal berikut:

Pasal 40:

1. PPN dan Penghulu yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan ini dikenakan sanksi administratif sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Pembantu PPN yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan ini dapat dikenakan sanksi pemberhentian.⁵⁵

7. Kompilasi Hukum Islam (KHI)

Kompilasi Hukum Islam sebagai pedoman bagi masyarakat muslim Indonesia dalam perkara-perkaranya memberikan ketentuan keharusan pencatatan perkawinan ini pada beberapa pasal berikut:

Pasal 5:

- (1) Agar terjamin ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam setiap perkawinan harus dicatat.
- (2) Pencatatan perkawinan tersebut pada ayat (1) dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah sebagaimana yang diatur dalam UU No. 22/1946 jo. UU No. 32/1954.

⁵⁴ Ibid.,

⁵⁵ Ibid.,

Pasal 6:

- (1) Untuk memenuhi ketentuan di dalam pasal 5, setiap perkawinan harus dilangsungkan di hadapan dan di bawah pengawasan Pegawai Pencatat Nikah.
- (2) Perkawinan yang dilakukan di luar pengawasan Pegawai Pencatat Nikah tidak mempunyai kekuatan hukum.

Pasal 7:

- (1) Perkawinan hanya dapat dibuktikan dengan Akta Nikah yang dibuat oleh Pegawai Pencatat Nikah.⁵⁶

Beberapa pasal dalam KHI di atas dapat kita katakan lebih tegas dibandingkan dengan beberapa perundang-undangan lainnya dalam mengatur masalah pencatatan perkawinan karena ia sudah tidak berbicara pencatatan perkawinan sebagai administrasi masyarakat. Sebagaimana dijelaskan diatas pencatatan perkawinan harus dilaksanakan dalam rangka untuk menciptakan ketertiban perkawinan. Perkawinan yang tidak dicatat menurut KHI dianggap tidak mempunyai kekuatan hukum. Sehingga perkawinan dianggap ada, jika dapat dibuktikan dengan akta autentik.

D. Fungsi Pencatatan Perkawinan

Di dalam pasal 1 Undang-undang Nomor 01 tahun 1974 tentang Perkawinan, dikatakan bahwa tujuan perkawinan adalah untuk membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Tuhan yang Maha Esa, selanjutnya dijelaskan bahwa untuk itu suami istri perlu saling membantu dan melengkapi agar masing-masing dapat mengembangkan kepribadiannya. Tentu untuk mewujudkan tujuan ini dibutuhkan komitmen bersama antara

⁵⁶ Abdurrahman, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia...*,146.

suami dan isteri supaya hak dan kewajiban diantara keduanya dapat terlindungi. Agar perkawinannya diakui secara sah, dalam zaman modern seperti ini dibutuhkan suatu akta autentik.

Adapun untuk membuktikan bahwa antara orang laki-laki dan perempuan telah melaksanakan perkawinan adalah dengan adanya akta berupa surat nikah yang bersifat autentik. Akta autentik tentu secara otomatis mempunyai kekuatan hukum yang sah menurut hukum positif.⁵⁷ oleh karenanya untuk mendapatkan akta tersebut, setiap terjadi perkawinan perlu dicatatkan pada pegawai pencatat perkawinan.

Pencatatan perkawinan memiliki beberapa manfaat, diantaranya untuk menanggulangi agar tidak terjadi kekurangan atau penyimpangan rukun dan syarat perkawinan, baik menurut hukum agama dan kepercayaan itu, maupun menurut perundang-undangan. Hal ini karena sebelum proses perkawinan dan pencatatan perkawinan dilaksanakan, sebelumnya pegawai pencatat terlebih dahulu akan meneliti apakah kedua mempelai calon pengantin tersebut telah memenuhi, syarat dan rukun perkawinan.⁵⁸

Sedangkan secara yuridis, dengan melakukan pencatatan perkawinan, perkawinan mereka dapat terlindungi, karena pencatatan perkawinan mempunyai beberapa manfaat, diantaranya sebagai berikut:

1. Memberikan kepastian hukum kepada semua pihak baik suami maupun istri yang telah melakukan perkawinan.
2. Seorang suami tidak bisa berbuat semenang-menang terhadap istrinya.

⁵⁷ Hilman Hadi Kusuma, *Hukum Perkawinan di Indonesia*, (Jakarta, Gunung Agung, 2004). 22.

⁵⁸ Ahmad Rofiq, *Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2000),117.

3. Menjadi pegangan bagi pasangan suami istri dalam mengurangi hidup bersama, sehingga mencapai tujuan perkawinan yang dicita-citakan, yaitu ketenangan dan kebahagiaan dalam rumah tangga.
4. Sebagai sarana bagi pemerintah untuk memimpin untuk terciptanya ketertiban sosial.
5. Untuk ketertiban administrasi dalam menjalankan perkawinan.
6. Akan dapat dijadikan bukti kepada masyarakat sekitarnya, bahwa Ia telah melaksanakan pernikahan secara sah.⁵⁹

Singkatnya, dengan melaksanakan pencatatan perkawinan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka tujuan melaksanakan perkawinan untuk menciptakan kehidupan rumah tangga yang bahagia dan kekal akan lebih terjamin. Karena dengan adanya akta autentik berupa surat nikah hak-hak suami isteri menjadi sah di depan hukum.

Sehingga antara suami dan isteri tidak dapat semena-mena melakukan tindakan yang merugikan salah satu pihak. Karena keduanya dapat mengajukan tuntutan kepada pengadilan jika suatu saat terjadi hal-hal yang tidak diinginkan dengan menunjukkan akta autentik berupa surat nikah yang sudah dikeluarkan Kantor Urusan Agama (KUA) kecamatan tersebut.

Seperti ketika hak nafkah isteri tidak dipenuhi oleh suami maka isteri dapat menuntutnya ke pengadilan. Dengan begini maka si suami tidak akan dapat berbuat semena-mena terhadap isterinya. Begitu pula si isteri tidak dapat semena-mena terhadap suaminya.

⁵⁹ Ibid..., 24.

Sebaliknya, jika suatu perkawinan tidak dicatatkan maka tujuan perkawinan menjadi sulit untuk dicapai. Karena perkawinan yang tidak dicatatkan tidak mempunyai kekuatan di depan hukum sehingga pemeliharaan atas jiwa, keturunan dan harta antara suami dan isteri serta anak-anaknya tidak dapat terlindungi.