

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Setiap manusia memiliki hak asasi untuk melanjutkan keturunannya melalui perkawinan, yakni melaksanakan suatu perkawinan yang dilaksanakan menurut kebudayaan dan kepercayaan (agama) masing-masing. Perkawinan merupakan ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga atau rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.¹

Perkawinan merupakan hal yang penting dalam kehidupan setiap manusia. Sesuatu yang penting biasanya akan diabadikan melalui tulisan atau gambar sebagai bukti atas diadakannya peristiwa tersebut. Salah satu cara membuktikan adanya perkawinan yaitu melalui pencatatan.²

Ketentuan Pencatatan Perkawinan diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang No 1 Tahun 1974 yang menyatakan :³

- 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.

¹ Dyah Oehorina Susanti dan Siti Nur Shoimah, “Urgensi Pencatatan Perkawinan”, *Rechtidee*, Vol. 11 No. 2, Desember 2016, hlm 166.

² *Ibid.*, hlm 172.

³ Rachmadi Usman, “Makna Pencatatan Perkawinan Dalam Peraturan Perundang-undangan Perkawinan di Indonesia”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 14 No. 03, September 2017, hlm 256.

Ketentuan Pasal 2 Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 jelas, setiap perkawinan harus dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya setiap perkawinan harus diikuti dengan pencatatan perkawinan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bila kedua ayat dalam pasal tersebut dihubungkan satu sama lainnya, maka dapat dianggap bahwa pencatatan perkawinan merupakan bagian integral yang menentukan pula kesahan suatu perkawinan, selain mengikuti ketentuan dan syarat-syarat perkawinan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu.⁴

Pencatatan bersifat administratif, yang menyatakan bahwa peristiwa perkawinan itu memang ada dan terjadi. Dengan pencatatan itu perkawinan menjadi jelas, baik bagi yang bersangkutan maupun pihak-pihak lainnya. Suatu perkawinan yang tidak tercatat dalam Akta Nikah dianggap tidak ada oleh negara dan tidak mendapat kepastian hukum. Begitu pula segala akibat yang timbul dari perkawinan tidak dicatat itu.⁵

Tujuan pencatatan perkawinan ini untuk memberikan kepastian dan perlindungan bagi para pihak yang melangsungkan, sehingga memberikan kekuatan bukti autentik tentang telah terjadinya perkawinan dan para pihak dapat mempertahankan perkawinan tersebut kepada siapapun dihadapan hukum. Sebaliknya dengan tidak dicatatnya perkawinan, maka perkawinan yang

⁴ *Ibid.*,

⁵ *Ibid.*,

dilaksanakan para pihak tidak mempunyai kekuatan hukum dan bukti sebagai suatu perkawinan.⁶

Setelah adanya kesepakatan antara pihak pria dan pihak wanita untuk melaksanakan perkawinan, yang kemudian kesepakatan itu, diumumkan oleh pihak Pegawai Pencatat Nikah dan tidak ada keberatan dari pihak-pihak yang terkait dengan rencana dimaksud, perkawinan dapat dilaksanakan. Ketentuan dan tata caranya diatur dalam Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 sebagai berikut:⁷

- (1) Perkawinan dilaksanakan setelah hari kesepuluh sejak pengumuman kehendak perkawinan oleh Pegawai Pencatat seperti yang dimaksud Pasal 8 PP ini.
- (2) Tata cara perkawinan dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu.
- (3) Dengan mengindahkan tata cara perkawinan menurut masing-masing hukum agamanya dan kepercayaannya itu, perkawinan dilaksanakan dihadapan Pegawai Pencatat dan dihadiri oleh dua orang saksi.

Pasal 11

- (1) Sesaat sesudah dilaksanakannya perkawinan sesuai dengan ketentuan-ketentuan Pasal 10 Peraturan Pemerintah ini, kedua mempelai

⁶ *Ibid.*,

⁷ H. Zainuddin Ali, *Hukum Perdata Islam di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm 27-28.

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 mewakilinya.
- (3) Dengan penandatanganan akta perkawinan, maka perkawinan telah tercatat secara resmi.⁸

Perkawinan akan dilangsungkan oleh kedua belah pihak, Pegawai Pencatat menyiapkan Akta Nikah dan salinannya dan telah diisi mengenai hal-hal yang diperlukannya, seperti diatur dalam Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975. Akta Nikah memuat sepuluh langkah yang harus terpenuhi, yaitu sebagai berikut:⁹

- (1) Nama, tanggal, tempat lahir, agama/kepercayaan, pekerjaan dan tempat kediaman suami istri. Apabila salah seorang atau keduanya pernah kawin, disebutkan juga nama istri atau suami terlebih dahulu.
- (2) Nama, agama/kepercayaannya, dan tempat kediaman orang tua mereka.
- (3) Izin kawin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2), (3), (4), dan (5) Undang-Undang Perkawinan.

⁸ Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975.

⁹ *Ibid*, hlm 28.

- (4) Dispensasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Perkawinan.
- (5) Izin Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 Undang-Undang Perkawinan
- (6) Persetujuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan
- (7) Izin pejabat yang ditunjuk oleh Menhankam/pangab bagi Angkatan Bersenjata.
- (8) Perjanjian perkawinan apabila ada.
- (9) Nama, umur, agama/kepercayaan, pekerjaan, dan tempat kediaman para saksi, dan wali nikah bagi yang beragama Islam.
- (10) Nama, umur, agama/kepercayaan, pekerjaan, dan tempat tinggal kuasa apabila perkawinan dilakukan melalui seorang kuasa.

Aturan tentang keharusan melakukan pencatatan perkawinan tidak disertai dengan sanksi yang bisa membuat pihak yang melanggar peraturan itu menjadi jera. Jika merujuk pada peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan tatacara perkawinan, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975, khususnya Pasal 45, disebutkan bahwa hukuman terhadap pelanggaran pencatatan perkawinan hanya dikenai hukuman denda setinggi-tingginya 7.500 (Tujuh Ribu Lima Ratus Rupiah). Tampak jelas bahwa negara tidak tegas dengan aturan yang ada. Penjelasan tersebut juga menunjukkan pelanggaran terhadap pelanggaran

pencatatan perkawinan tidak mengakibatkan tidak sahnya perkawinan, tetapi hanya dikenakan hukuman.¹⁰

Sebagian kalangan masyarakat yang masih bertanya-tanya tentang hukum dan kedudukan nikah yang tidak dicatatkan pada pegawai pencatat nikah, walaupun undang-undang tentang keharusan mencatatkan perkawinan itu telah dinyatakan berlaku. Untuk jawaban pertanyaan tersebut, ada sebagian kalangan berpendapat bahwa oleh karena undang-undang itu dibuat oleh pihak yang berwajib, maka kita wajib mentaatinya karena ditinjau dari isinya tidak bertentangan dan bahkan mendukung prinsip-prinsip ajaran Islam. Sebagian yang lain berpendapat bahwa masalah pencatatan itu tidak lebih dari sekedar tindakan administratif yang tidak ada pengaruhnya terhadap keabsahan suatu perkawinan.¹¹

Teori tanggungjawab yang dikemukakan Jimmy Asshiddiqie, bahwa suatu konsep yang terkait dengan konsep kewajiban hukum adalah konsep tanggungjawab hukum. Seseorang yang bertanggung jawab secara hukum atas perbuatan tertentu bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatannya bertentangan/berlawanan hukum.¹²

Pasal 10 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Tahun 1975 mengatur bahawa perkawinan harus dilaksanakan dihadapan Pegawai Pencatat yang dihadiri oleh dua orang saksi. Dan Pasal 11 Ayat (1) dan Ayat (3) dinyatakan bahwa sesaat sesudah perkawinan dilangsungkan, kedua mempelai menandatangani akta

¹⁰ Itsnaatul Lathifah, "Melacak Akar Budaya Hukum dan Respon Masyarakat Indonesia Terhadap Pencatatan Perkawinan", Jurnal Al-Mazahib, Volume 3, Nomor 1, Juni 2015, hlm 49.

¹¹ Anshary MK, Hukum Perkawinan di Indonesia (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), hlm 18-19.

¹² Jimmy Asshiddiqie, Ali Safa'at, Teori Hans Kelsen Tentang Hukum, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm 61.

perkawinan yang telah disiapkan oleh Pegawai Pencatat tersebut. Dengan menandatangani akta perkawinan tersebut, perkawinan tersebut telah tercatat secara resmi. Selanjutnya menurut Pasal 13 Ayat (2), kepada masing-masing suami istri diberikan kutipan akta perkawinan tersebut. Diperolehnya kutipan akta perkawinan itu perkawinan mereka telah dinyatakan sebagai perkawinan yang mempunyai hak mendapat pengakuan dan perlindungan hukum.¹³

Undang-Undang untuk mencatatkan perkawinan berlaku juga bagi bangsa Indonesia yang beragama Islam, hanya saja bedanya bahwa pencatatan perkawinan bagi umat Islam dilakukan di Kantor Urusan Agama Kecamatan, sedangkan bagi bangsa Indonesia yang beragama bukan agama Islam pencatatan perkawinannya dilakukan di Kantor Catatan Sipil.¹⁴

Perkawinan merupakan suatu ikatan/akad/transaksi, yang didalamnya syarat dan kewajiban-kewajiban dan hak, bahkan terdapat pula beberapa perjanjian perkawinan. kewajiban dan hak masing-masing suami istri telah diformulasikan didalam Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974. Oleh karena itu, umat Islam Indonesia harus menyadari benar bahwa pencatatan suatu perkawinan merupakan aspek yang sangat penting karena merupakan ajaran agama yang langsung sebagai perintah Allah SWT, dan ajaran agama mana telah berhasil diperjuangkan oleh umat Islam Indonesia menjadi hukum positif, sehingga

¹³ *Ibid*, hlm 20-21.

¹⁴ *Ibid*,

mempunyai daya mengikat dan memaksa untuk dipatuhi dan dijalankan oleh seluruh umat Islam.¹⁵

Pencatatan perkawinan bertujuan agar sebuah lembaga perkawinan yang mempunyai tempat yang strategis dalam masyarakat Islam bisa dilindungi dari upaya-upaya negatif dari pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab, misalnyaantisipasi dari adanya pengingkaran akad nikah dari pihak suami istri dikemudian hari, maka salah satu pihak bisa melakukan upaya hukum untuk memperoleh haknya masing-masing karena adanya bukti autentik yang menguatkan pernah terjadinya perkawinan.¹⁶

Melalui pencatatan perkawinan yang diikuti dengan terbitnya buku nikah, akan dapat membuktikan bahwa seseorang memang benar sedang terkait dalam satu ikatan perkawinan, sehingga para pihak dapat menuntut hak-haknya dan dituntut untuk memenuhi kewajibannya yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974. Dengan demikian, dalam perkawinan memang benar terikat dalam suatu ikatan perkawainan, dengan kata lain untuk membuktikan identitas diri seseorang bahwa dirinya adalah benar suami atau istri dari seseorang, serta untuk membuktikan status seorang anak sebagai anak dari pasangan suami istri.¹⁷

Salah satu studi kasus yang di teliti oleh peneliti yaitu kasus tentang perkawinan yang tidak dicatatkan oleh Petugas Pencatat Nikah. Kasus tersebut

¹⁵ *Ibid*, hlm 21-22.

¹⁶ Siah Khosyi'ah, "Akibat Hukum Perkawinan tidak dicatat Terhadap Istri dan Anak atas Hak kebendaan menurut Hukum Islam di Indonesia", Jurnal Asy-Syari'ah, Vol. 17, No. 3, Desember 2015, hlm 195.

¹⁷ Atikah Rahmi, "Fungsi Pencatatan Perkawinan Dikaitkan Dengan Upaya Perlindungan Hukum Terhadap Anak Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi" Jurnal De Lega Lata, Volume 1, Nomor 2, Juli-Desember 2016, hlm 278.

berada di Kantor Urusan Agama Kec. Kota Selatan, bahwa yang mana pada saat perkawinan dilangsungkan sepasang suami istri ini tidak pernah menerima Kutipan Akta Nikah dari petugas pencatat nikah tersebut. Padahal sudah memenuhi syarat dan rukun perkawinan. Setelah beberapa minggu kemudian sepasang suami istri ini mengecek di Kantor Urusan Agama di Kec. Kota Selatan ternyata perkawinan mereka tidak tercatat di Register Kantor Urusan Agama Kota Selatan.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 jo. Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975, bahwa tiap-tiap perkawinan dicatat menurut Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku, dan pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agama Islam dilakukan oleh pegawai Pencatat Nikah. Dengan adanya peraturan ini seharusnya petugas pencatat nikah harus lebih teliti lagi dalam menjalankan tugasnya sebagai petugas pencatat nikah, agar tidak terjadi hal-hal seperti ini. Jika hal ini dibiarkan terus menerus akan lebih banyak lagi perkawinan yang tidak tercatat di KUA. Hal ini sangat penting, karena jika dibiarkan akan berpengaruh nanti kedepannya kepada anak-anaknya nanti. Maka dari itu penulis tertarik untuk melakukan suatu kajian ilmiah dalam bentuk penelitian yang sistematis dengan formulasi judul penelitian, yaitu : **“Identifikasi Faktor Penyebab Tidak Tercatatnya Perkawinan Oleh Pejabat Yang Di Tunjuk Oleh Negara”**

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana identifikasi faktor penyebab tidak tercatatnya perkawinan oleh pejabat yang ditunjuk oleh negara ?
2. Apa saja sanksi yang diberikan kepada pejabat yang tidak mencatatkan perkawinan di KUA ?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui identifikasi faktor penyebab tidak tercatatnya perkawinan oleh pejabat yang ditunjuk oleh negara
2. Untuk mengetahui apa saja sanksi yang diberikan kepada pejabat yang tidak mencatatkan perkawinan di KUA

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis, calon peneliti berharap hasil penelitian ini dapat memberi manfaat untuk :

1. Sumbangsih pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum pada khususnya.
2. Menambah referensi dan bahan masukan bagi peneliti-peneliti selanjutnya, utamanya menyangkut perkawinan yang tidak dicatat oleh pegawai/pejabat pencatatan perkawinan.

1.4.2 Manfaat Praktis

Sementara disisi praktis, calon peneliti juga berharap agar hasil penelitian ini dapat bermanfaat untuk :

1. Sebagai salah satu syarat mutlak untuk memperoleh gelar sarjana dalam disiplin Ilmu Hukum di Universitas Negeri Gorontalo (UNG).
2. Memberikan sumbangan pemikiran bagi masyarakat terhadap perkawinan yang tidak tercatat oleh pegawai/pejabat pencatatan perkawinan.