

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

1. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Jenis-jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia termuat dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pasal 7

- (1) *Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:*
- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;*
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;*
 - d. Peraturan Pemerintah;*
 - e. Peraturan Presiden;*
 - f. Peraturan Daerah Provinsi;*
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.*
- (2) *Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1)*³⁵

Berdasarkan pasal diatas, dapat diketahui bahwa pemegang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang tertinggi adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 45). Berikut merupakan penjelasan atas hierarki peraturan perundang-undangan antaralain :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

³⁵ Pasal 7 dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, 12.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 45) merupakan konstitusi dan sumber hukum tertinggi di Indonesia. Dalam hal ini Majelis Permusyawaratan rakyat (MPR) berwenang mengubah dan menetapkan undang-undang dasar.³⁶ Pembukaan (UUD 45) merupakan norma fundamental negara. Norma fundamental negara adalah norma hukum tertinggi yang bersifat *presupposed* dan merupakan dasar filosofis yang memuat kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan yang lebih lanjut. Norma ini masih bersifat universal atau menyeluruh dan belum dilengkapi sanksi-sanksi.³⁷

b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Peran Ketetapan MPR (TAP MPR) ialah bersumber pada Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan selaku produk peraturan perundang-undangan yang terletak di bawah UUD 1945(UUD 1945) serta terletak satu tingkatan di atas Undang Undang. Penempatan Ketetapan MPR tersebut di bawah UUD 1945 serta di atas Undang-Undang hanya bertujuan guna membagikan pengakuan serta status hukum terhadap Ketetapan MPR yang masih berlaku, sebab bagi UUD 1945 sehabis pergantian MPR tidak lagi mempunyai kewenangan buat menghasilkan Ketetapan yang sifatnya mengendalikan keluar(regeling) dan hanya dapat menghasilkan

³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2020).36.

³⁷ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan I* (Yogyakarta: PT Kanisius, 2020).118

Ketetapan yang sifatnya penetapan(*beschikking*) ataupun mengendalikan ke dalam.³⁸

c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Undang-Undang merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan presiden. Sedangkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah peraturan yang ditetapkan oleh presiden dalam konteks *urgent* yang bersifat memaksa. Hal ini selaras dengan Pasal 22 ayat 1 yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 22

- (1) *Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang*³⁹

d. Peraturan Pemerintah

Peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden dalam rangka menjalankan peraturan perundang-undangan di atasnya. Peraturan Pemerintah harus mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat.⁴⁰ Hal ini ditegaskan dalam Pasal 22 ayat (2),(3) UUD 45 sebagai berikut:

Pasal 22

- (2) *Peraturan Pemerintah harus mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikutnya.*
- (3) *Jika tidak mendapatkan persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.*

³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*.34

³⁹ Jimly Asshiddiqie.55

⁴⁰ Jimly Asshiddiqie.55

e. Peraturan Presiden

Peraturan presiden adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden guna melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih atas ataupun dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan. Peraturan presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi guna melangsungkan peraturan pemerintah, ataupun materi guna melangsungkan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.⁴¹

f. Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota

Peraturan daerah provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi beserta Gubernur. Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat daerah kabupaten atau kota bersama bupati ataupun walikota.⁴² Peraturan daerah selaku salah satu wujud peraturan perundang-undangan ialah bagian dari pembangunan sistem hukum nasional. Peraturan daerah yang baik bisa terwujud apabila didukung oleh tata cara dan standar yang pas sehingga memenuhi teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011. Tipe Perda yang diresmikan oleh Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota antara lain: Pajak Daerah; Retribusi Daerah; Tata Ruang Daerah Daerah;

⁴¹ Khalid, *Ilmu Perundang-Undangan* (Medan: CV. Manhaji dengan Fakultas Syariah IAIN Sumatera Utara, 2014).31.

⁴² Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*.74

APBD Rencana Program Jangka Menengah Daerah; Fitur Daerah; Pemerintah Desa serta Pengaturan universal yang lain. Perda dibangun sebab terdapat kewenangan yang dipunyai wilayah otonom dan perintah dari peraturan-undangan yang lebih besar. Kewenangan yang diartikan merupakan kewenangan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Wilayah Provinsi, serta Pemerintahan Wilayah Kabupaten/ Kota.⁴³

Berdasarkan paparan hierarki diatas, penjelasan umum pasal 7 ayat 2 bahwa yang dimaksud dengan “hierarki” adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.⁴⁴

2. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan

Pengetahuan pemahaman tentang materi muatan peraturan perundang-undangan diatur dalam pasal 10 sampai pasal 15 Undang-Undang Nomo 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mana tertera sebagai berikut:⁴⁵

1. Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang antara lain:

⁴³ Suko Prayitno, “Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah Dan Akibat Hukumnya Berdasarkan Asas Lex Superiori Derogat Legi Inferiori,” *Jurnal Surya Kencana Satu: Dinamika Masalah Hukum Dan Keadilan* 8, no. 2 (Oktober 2017).112

⁴⁴Penjelasan umum Pasal 7 ayat 2 “Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan” (2011).

⁴⁵ Pasal 10 sampai dengan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

- a) Mengatur lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi pembahasan hak asasi manusia, hal yang mengatur hak dan kewajiban warga negara, pelaksanaan kedaulatan negara serta pembagian negara dan daerah, kewarganegaraan dan kependudukan, keuangan negara;
 - b) Pengesahan perjanjian internasional;
 - c) Memberikan tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi;
 - d) Mengatur pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.
2. Perihal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang wajib diatur sama halnya dengan materi muatan undang-undang.
 3. Peraturan Pemerintah memuat materi untuk menjalankan Undang-Undang.
 4. Peraturan Presiden memuat materi yang di instruksikan oleh peraturan di atasnya sesuai hierarki yang berlaku.
 5. Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kota atau Kabupaten memuat materi tentang otonomi daerah dan penjabaran peraturan di atasnya yang lebih spesifik.

3. Fungsi Peraturan Perundang-Undangan

Mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, fungsi peraturan perundang-undangan dapat dijabarkan sebagai berikut:⁴⁶

⁴⁶ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

1. Fungsi Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang antara lain:
 - a) Mengatur peraturan lanjutan dari ketentuan peraturan yang bersifat umum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b) Mencangkup pengaturan dibidang hubungan antar lembaga negara dan hubungan antar warga negara.
2. Fungsi Peraturan Pemerintah meliputi:
 - a) Mengatur lebih lanjut terhadap ketentuan undnag-undang atau aturan diatasnya sesuai hierarki yang tegas menyebutnya;
 - b) Mengatur lebih lanjut terhadap ketentuan undnag-undang atau aturan diatasnya sesuai hierarki meskipun tidak tegas menyebutnya.
3. Fungsi Peraturan Presiden meliputi:
 - a) Mengatur dalam rangka menyelenggarakan kekuasaan pemerintah negara sebagai mana disebutkan dalam Pasal 4 ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b) Mengatur lebih lanjut dari aturan sebelumnya secara hierarkis.
4. Fungsi Peraturan Daerah meliputi:
 - a) Mengatur masalah otonomi daerah provinsi, kota ataupun kabupaten dan tugas pembantuan;
 - b) Menjabarkan aturan secara lebih lanjut terhadap peraturan diatasnya secara hierarkis;
 - c) Tidak bertentangan dengan peraturan sebelumnya;

- d) Pengaturannya lebih terperinci karena belum diatur oleh peraturan di atasnya yang lebih tinggi.

B. Pencatatan Perkawinan di Indonesia

1. Pengertian Pencatatan Perkawinan

Pencatatan perkawinan merupakan kegiatan mencatat peristiwa perkawinan yang dilakukan oleh pihak berwenang. Pencatatan perkawinan disebut sebagai suatu administrasi negara yang bertujuan untuk mewujudkan ketertiban serta kesejahteraan masyarakat dalam lingkup perkawinan.⁴⁷

Mencatat berarti menuliskan kejadian peristiwa perkawinan itu ke dalam buku nikah atau akta perkawinan. Buku nikah atau akta perkawinan itu bersifat autentik dan memiliki kekuatan hukum yang kuat dan tetap. Pencatatan perkawinan tidak semerta-merta dilakukan oleh sembarang orang. Pencatatan perkawinan tentu harus dilakukan oleh orang yang diberi mandat dari negara. Pencatatan perkawinan bagi orang muslim dilakukan di Kantor Urusan Agama, sedangkan bagi non muslim di Kantor Catatan Sipil. Hal ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Kegiatan pencatatan perkawinan memang tidak berpengaruh terhadap sahnya peristiwa perkawinan, namun pencatatan perkawinan

⁴⁷ Abdul Manan, *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam Di Indonesia* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012).20

wajib hukumnya dilakukan agar mendapatkan pengakuan dan jaminan perlindungan hukum dari negara

2. Tujuan dan Konsekuensi Bagi Perkawinan yang Dicatatkan dan yang Tidak Dicatatkan

Tujuan pencatatan perkawinan adalah untuk menjamin kepastian hukum dari peristiwa perkawinan itu sendiri. Negara bisa masuk melindungi serta memberikan jaminan hukum apabila perkawinan tersebut memiliki bukti yang sah dimata hukum yaitu berupa pencatatan perkawinan.

Di Indonesia bukti perkawinan tertuang dalam akta perkawinan ataupun buku nikah. Akta perkawinan ini bersifat autentik, yang mana hanya dapat dikeluarkan dan dilegalkan oleh pejabat yang berwenang. Pejabat yang berwenang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 yang pada pokoknya bagi masyarakat muslim dapat mencatatkan perkawinannya di KUA setempat dan bagi masyarakat non muslim dapat mencatatkan perkawinannya di Kantor Catatan Sipil (KCS) setempat.⁴⁸

Pencataan perkawinan yang sah tentu membawa akibat hukum (konsekuensi) yuridis, seperti hak dan kewajiban antara suami dan istri, harta perkawinan, hubungan nasab dengan anak, kewajiban pemeliharaan anak dan kewarisan. Hak dan kedudukan istri seimbang dengan suami dalam kehidupan rumah tangga. Hak dan kedudukan istri seimbang

⁴⁸ “Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan” (1975).

dengan suami dalam kehidupan rumah tangga. Selain itu suami yang notabene sebagai kepala rumah tangga wajib melindungi istri dan anaknya serta memberikan segala sesuatu keperluan rumah tangga sesuai dengan kemampuannya. Pasal 45 ayat 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, yang menjelaskan kewajiban orang tua untuk mendidik anaknya sampai anak tersebut mampu hidup mandiri. Tidak hanya untuk mendidik, tetapi juga untuk merawatnya. Selain itu anak berhak atas status keperdataan dengan kedua orangtuanya. Jika terdapat kelalaian dalam rumah tangga terhadap kepentingan tersebut, maka negara bisa masuk untuk melindungi hal tersebut atas dasar pencatatan perkawinan

Persoalan perkawinan yang tidak dicatatkan, otomatis negara tidak bisa masuk untuk melindungi dan memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan peraturan yang berlaku. Perkawinan yang tidak dicatatkan tentu sangat berpengaruh terhadap perlindungan istri dan anak. Konsekuensi yang didapatkan bagi istri akan dianggap sebagai istri siri, sedangkan bagi anak tidak akan mendapatkan status keperdataan dengan ayahnya kecuali dapat dibuktikan dengan ilmu pengetahuan atau teknologi yang mempunyai kekuatan hukum seperti halnya tes DNA⁴⁹. Perkawinan yang tidak dicatatkan juga berdampak pula terhadap sulitnya mengurus administrasi misalnya akta kelahiran anak dan kartu keluarga. Hal tersebut dikarenakan dalam mengajukan permohonan pembuatan akta kelahiran atau kartu keluarga salah satu syaratnya harus melampirkan akta perkawinan atau buku nikah. Apabila tidak memiliki akta perkawinan

⁴⁹ Putusan MK Nomor 46/PUU-VIII/2010

maka harus menunggu putusan dari pengadilan. Hal ini selaras dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan Pasal 36.⁵⁰

3. Lembaga Pencatat Perkawinan

1. Kantor Urusan Agama (KUA)

Kantor Urusan Agama (KUA) merupakan bagian terkecil dari lembaga yang berada di bawah naungan Kementerian Agama Republik Indonesia dan mempunyai tugas dan wewenang di wilayah kecamatan. Ruang lingkup kegiatan KUA adalah mendukung sejumlah tugas instansi pemerintah dan perangkat daerah Kementerian Agama dalam rangka urusan agama Islam di daerah yang menjadi tanggung jawabnya.⁵¹

KUA merupakan unit instansi terdepan dalam masyarakat, karena pada tupoksinya KUA dalam menjalankan tugasnya mayoritas berhadapan secara langsung dengan masyarakat.⁵² KUA dinilai sangat penting eksistensinya dalam Kementrian Agama. KUA juga dianggap sebagai ujung tombak pelayanan masyarakat di tingkat Kecamatan. KUA dipimpin oleh seorang kepala, yang mana kepala yang dimaksud merupakan seorang penghulu dengan tugas

⁵⁰ Pasal 36 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi kependudukan yang berbunyi: “Dalam hal perkawinan tidak dapat dibuktikan dengan akta perkawinan, pencatatan perkawinan dilakukan setelah adanya penetapan dari pengadilan.”

⁵¹ Depag RI, *Tugas-Tugas Pejabat Pencatat Nikah, Bimbingan Masyarakat Islam Dan Penyelenggaraan Haji* (Jakarta: Departemen Agama RI, 2004).12.

⁵² Ahmad Rofiq, *Hukum Islam Di Indonesia* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1998).39.

tambahan.⁵³ Berikut merupakan bagan struktur organisasi KUA Kecamatan.

Gambar 1.1 Struktur Organisasi Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan.



(Sumber: <https://bengkulu.kemenag.go.id/artikel/42907-kontak-kua-se-provinsi-bengkulu>)

Kebijakan Kementerian Agama tentang tupoksi KUA telah diatur dalam Pasal 3 Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama Kecamatan. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Bab II Pasal 2, salah satu tugas KUA ialah melaksanakan pelayanan, pengawasan, pencatatan serta melakukan pelaporan nikah dan rujuk terhadap masyarakat yang berada dibawah naungan wilayah kerjanya. Berkaitan dengan

⁵³ Pasal 6 ayat (1) “ Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya untuk memimpin KUA Kecamatan, Kepala KUA Kecamatan sebagaimana dalam Pasal 5 huruf (a) dijabat oleh penghulu dengan tugas tambahan” lihat dalam “Peraturan Menteri Agama Nomor 34 Tahun 2016 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama Kecamatan” (2016).

pencatatan perkawinan, pelaporan nikah dan rujuk hanya berlaku untuk umat islam saja.

2. Lembaga Catatan Sipil

Lembaga catatan sipil merupakan lembaga hukum yang memiliki tujuan untuk melakukan pendaftaran, pencatatan maupun pembukuan secara lengkap dan jelas, serta suatu lembaga yang memberikan kepastian hukum terhadap peristiwa kelahiran, pengakuan, perkawinan maupun kematian seseorang.⁵⁴

Berkaitan dengan kepastian hukum, maka seluruh akta yang dikeluarkan serta didaftarkan oleh lembaga ini (peristiwa kelahiran, pengakuan, perkawinan serta kematian) memiliki kekuatan hukum yang kokoh serta tentu dan tidak bisa dibantah oleh pihak manapun. Akta yang dikeluarkan oleh lembaga catatan sipil ialah akta autentik, yang mana akta tersebut dibuat oleh pejabat yang berwenang cocok dengan peraturan pemerintah.

Di Indonesia lembaga catatan sipil disebut dengan istilah Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil). Pasal 68 ayat 1 Undang Undang Nomor 23 tentang Administrasi kependudukan menyebutkan kutipan akta yang dikeluarkan oleh disdukcapil antara lain akta kelahiran, kematian, perkawinan, perceraian dan pengakuan anak.⁵⁵ Berkaitan dengan perkawinan,

⁵⁴ Sri Husnulwati, "Pencatatan Sipil Dalam Tinjauan Hukum Perdata," *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Palembang* Vol 16, no. 2 (2018).190.

⁵⁵ Pasal 68 ayat (1) dalam "Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan" (2006).

Disdukcapil berwenang untuk melakukan pencatatan perkawinan bagi masyarakat non muslim. Jika dilihat berdasarkan konteks sejarahnya, lembaga catatan sipil telah ada sejak sebelum kemerdekaan yakni pada tahun 1848 (masa pemerintahan Hindia Belanda). Namun baru diresmikan dalam aturan undang-undang pada tahun 1849. Pada masa penjajahan Hindia Belanda aturan catatan sipil tidak berlaku bagi semua golongan, namun setiap golongan memiliki aturan tersendiri. Dalam masa pemerintahannya, ada beberapa aturan mengenai catatan sipil antara lain :

1. Golongan Eropa yang berada di Indonesia diatur dalam Stb. 1849 No.25;
2. Golongan Timur Asing Tionghoa diatur dalam *Reglement* Stb. 1917 No. 130 jo.Stb.1919 No. 81 (Hanya berlaku untuk wilayah Jawa dan Madura);
3. Golongan Bumi Putera diatur dalam *Reglement* Stb. 1920 No. 751 jo.Stb. 1927 No. 564;
4. Golongan Bumi Putera Kristen di Jawa dan Madura, Minahasa, Ambonia, Saparua, dan Banda diatur dalam *Ordonantie* 1923 No. 75 jo.Stb. 1936 No. 607.⁵⁶

Berdasarkan atas pembagian golongan tersebut, tentu aturan catatan sipil antar golongan tidaklah sama. Hal ini menunjukkan bahwa dalam masa pemerintahan Hindia Belanda, mereka melakukan

⁵⁶ Titik Triwulan Tutik, *Hukum Perdata Dalam Sistem Hukum Nasional* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008).63.

diskriminasi antar golongan yang mana dapat menimbulkan pemikiran negatifa dari kalangan masyarakat. Setelah Indonesia merdeka peraturan-peraturan tersebut sudah tidak berlaku dan digantikan dengan peraturan yang baru, antara lain:

- a) Instruksi Presidium Kabinet No. 31/U/In/12/1966;
- b) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1961 tentang Perubahan Nama Keluarga;
- c) Keputusan Presidium Kabinet No. 127/4/Kep/12/1966 tentang Perubahan Nama WNI yang menggunakan nama Cina;
- d) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 28 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil;
- e) Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan;

4. Pencatatan Perkawinan Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

Pencatatan Perkawinan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan termaktub dalam Pasal 2 ayat (2)⁵⁷, yang mana setiap perkawinan harus dicatatkan sesuai aturan perundang-undangan yang berlaku.

Dikutip dari karya Neng Djubaedah Menurut Prof. Dr. Bagir Manan mantan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia, untuk

⁵⁷ Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan berbunyi “ Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku” .

memahami status hukum perkawinan bagi umat islam di Indonesia harus diketahui terlebih dahulu asas legalitasnya.⁵⁸ Sesuatu perbuatan hukum yang legal memiliki arti ikatan hukum serta akibat hukum menjadi legal pula. Perbuatan hukum yang legal sehubungan dengan perkawinan yang legal/sah serta menunjukkan pasangan suami istri yang legal/sah, demikian pula dengan akibat hukumnya. Akibat hukum yang diartikan semacam terbentuknya ikatan kekeluargaan yang berakibat pada larangan perkawinan, harta perkawinan ataupun anak yang dilahirkan dari hasil perkawinan tersebut.⁵⁹

Bagir Manan menyatakan bahwa perkawinan yang sah itu perkawinan yang memenuhi pasal 2 ayat 1 yang mana perkawinan sah itu dilakukan sesuai agama dan kepercayaannya masing-masing yang kemudian berimbas pada akibat hukum yang sah pula. Menurut Bagir Manan, Pasal 2 ayat 2 undang-undang perkawinan tidak menunjukkan hierarki sederajat yang pasal 2 ayat 1. Pasal 2 ayat 1 merupakan syarat tunggal sahnya suatu perkawinan. Pasal 2 ayat 2 tidak menunjukkan kualifikasi yang sederajat yang bermakna sahnya perkawinan menurut masing-masing agama adalah sama dengan pencatatan perkawinan. Alasan Bagir Manan terkait Pasal 2 ayat 1 merupakan syarat tunggal sahnya suatu perkawinan adalah *pertama*, pasal 2 ayat satu secara tegas menyebutkan bahwa perkawinan sah dilakukan menurut agama masing-masing merupakan suatu rumusan yang jelas sehingga tidak mungkin

⁵⁸ Asas legalitas merupakan setiap perbuatan atau tindakan hukum yang bersifat harus atau wajib serta mempunyai dasar hukum tertentu yang telah ada sebelum perbuatan hukum itu dilakukan.

⁵⁹ Neng Djubaedah, *Pencatatan Perkawinan Dan Perkawinan Tidak Dicatat*, edisi 1, Cet.1 (Jakarta: Sinar Grafika, 2010).215

ditambah ataupun dikurangi. *Kedua*, Penjelasan pasal 2 ayat 2 menyebutkan bahwa pencatatan perkawinan sama halnya dengan pencatatan peristiwa penting lainnya seperti kelahiran dan kematian.⁶⁰

5. Pencatatan Perkawinan Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan

Perkawinan yang karena sesuatu hal tidak dapat dibuktikan dengan akta perkawinan, dapat dicatat setelah adanya penetapan pengadilan Hal ini diamanatkan dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang bunyinya sebagai berikut.⁶¹

“Dalam hal perkawinan tidak dapat dibuktikan dengan akta perkawinan, pencatatan perkawinan dilakukan setelah adanya penetapan pengadilan.”

Berdasarkan pasal tersebut, jelas bahwa pencatatan perkawinan yang tidak dapat dibuktikan dengan akta perkawinan, pencatatan perkawinan dapat dilakukan pada instansi berwenang yang diberi mandat oleh pemerintah setelah adanya penetapan dari pengadilan. Dengan kata lain, perkawinan yang tidak dapat dibuktikan dengan akta perkawinan agar dapat dicatat harus disahkan terlebih dahulu oleh pengadilan

⁶⁰ Neng Djubaedah.216

⁶¹ Pasal 36 dalam “Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan” (2006).

6. Pencatatan Perkawinan Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 Tentang Perkawinan

Pencatatan perkawinan diatur lebih detail dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975. Proses pencatatan perkawinan tentu tidak boleh dilakukan oleh sembarang orang. Sesuai Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975, instansi yang berwenang dalam pencatatan perkawinan antara lain:⁶²

1. Pencatat perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agama Islam, dilakukan oleh pegawai pencatat, sebagaimana dimaksudkan dalam UU No. 32 Tahun 1954 tentang Pencatatan-Nikah, Talak, dan Rujuk.
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 perundang-undangan mengenai pencatatan perkawinan.

Pejabat yang berwenang (bagi umat islam) tentang pencatatan perkawinan sesuai dengan Peraturan Menteri Agama ialah penghulu dengan mandat tugas di Kantor Urusan Agama (KUA). Dalam menjalankan tugasnya seorang penghulu dapat digantikan apabila wilayah yang diampunya terlalu luas. Sedangkan pihak yang berwenang

⁶² Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

menggantikan penghulu dalam pelaksanaan tugas pencatatan perkawinan adalah Pembantu Pegawai Pencatat Perkawinan. Peraturan ini muncul sejak adanya Peraturan Menteri Agama Nomor 6 Tahun 1983 tentang Penunjukan dan Pemberhentian Serta Kewajiban dan Hak Pembantu Pegawai Pencatat Nikah. Sebutan dari berbagai daerah tentang Pembantu Pegawai Pencatat Nikah ini berbeda-beda, misalnya di pulau jawa terdapat julukan sebagai modin.⁶³ Namun, jika pasangan suami istri bukan pemeluk agama islam, maka pencatatan dapat dilakukan di kantor catatan sipil terdekat.

Terkait alat bukti dari peristiwa perkawinan yang sah berupa akta perkawinan yang merupakan akta autentik. Pengaturannya terdapat dalam Pasal 13 ayat 1 dan 2 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sebagai berikut:⁶⁴

- a) Akta Perkawinan dibuat rangkap 2 kali, helaian pertama akan disimpan oleh pegawai yang berwenang, helai selanjutnya akan disimpan oleh panitera pengadilan yang bekerja dinaungan wilayah pencatatan perkawinan dilaksanakan.
- b) Selanjutnya, suami dan istri menerima kutipan akta perkawinan.

⁶³ Ali Firdaus, "Pelaksanaan Tugas Pembantu Pegawai Pencatat Nikah Pasca Instruksi Dirjen BIMAS Islam Nomor DJ.II/1 Tahun 2015," *Ijtima'iyya: Jurnal Pengembangan Masyarakat Islam* 2, no. 10 (2017).255.

⁶⁴ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

7. Pencatatan Perkawinan Menurut Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam

Kompilasi Hukum Islam (KHI) juga menjelaskan mengenai pencatatan perkawinan. Pasal 5 Kompilasi Hukum Islam menerangkan yang pada pokoknya pencatatan perkawinan harus dilakukan agar terjamin ketertiban perkawinan. Pencatatan perkawinan dilakukan oleh lembaga pegawai pencatat nikah yang mempunyai mandat dari negara yakni Kantor Urusan Agama sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan-Nikah, Talak, dan Rujuk.⁶⁵

Pasal 6 Kompilasi Hukum Islam juga menjelaskan yang pada pokoknya setiap perkawinan harus dilangsungkan dihadapan dan dibawah pengawasan lembaga pegawai pencatat nikah yang diberi mandat oleh negara. Apabila perkawinan dilangsungkan tanpa dihadapan dan pengawasan langsung oleh pegawai pencatat nikah yang ditunjuk, perkawinannya tidak mempunyai kekuatan hukum. Lembaga yang berwenang yang dimaksud adalah lembaga Kantor Urusan Agama sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan-Nikah, Talak, dan Rujuk.⁶⁶

Pasal 7 ayat (1) Kompilasi Hukum Islam menyatakan bahwa suatu perkawinan hanya dapat dibuktikan dengan akta perkawinan yang dikeluarkan oleh pegawai yang berwenang, selain itu jika tidak dapat

⁶⁵ Mahkamah Agung RI, *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Yang Berkaitan Dengan Kompilasi Hukum Islam Serta Pengertian Dan Pembahasannya* (Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2011).⁶⁴

⁶⁶ Mahkamah Agung RI.⁶⁴

membuktikan jika telah terjadi perkawinan dengan akta perkawinan tersebut, maka dapat mengajukan isbat nikah ke Pengadilan Agama setempat.⁶⁷ Isbat nikah yang dimaksud adalah pengesahan perkawinan antara suami dan istri yang telah melaksanakan perkawinan sesuai ketentuan agama, namun tidak mencatatkannya kepada petugas yang berwenang.⁶⁸ Pasal 7 ayat 3 Kompilasi Hukum Islam juga menerangkan isbat nikah dapat diajukan ke Pengadilan Agama dengan beberapa alasan antara lain adanya perkawinan dalam rangka penyelesaian perceraian, akta nikah hilang, keraguan sah atau tidaknya salah satu syarat nikah, permohonan isbat nikah dikarenakan terjadinya perkawinan sebelum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.⁶⁹ Pasal 7 ayat 4 juga menerangkan bahwasanya permohonan isbat nikah tidak boleh dilakukan oleh sembarang orang, permohonan isbat nikah hanya dapat dilakukan oleh yang berhak antara lain suami, istri, anak -anak mereka, wali nikah ataupun yang berkepentingan dalam perkawinan tersebut.⁷⁰

⁶⁷ Nafi' Mubarak, "Sejarah Hukum Perkawinan Islam Di Indonesia," *Al Hukama: The Indonesian Journal of Islamic Family Law* 02, no. 02 (Desember 2012).83.

⁶⁸ Mahkamah Agung RI, *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Yang Berkaitan Dengan Kompilasi Hukum Islam Serta Pengertian Dan Pembahasannya*.65

⁶⁹ Mahkamah Agung RI.65

⁷⁰ Mahkamah Agung RI.65