

Inkonsistensi Regulasi Sanksi Bagi Pelaku Nikah Tidak Tercatat

Siti Nur Rohmah Isnaini Junaedi

UIN Kiai Haji Achmad Siddiq Jember, e-mail: sitinrij@gmail.com

Abstrak: Pada beberapa peraturan perkawinan di Indonesia memuat sanksi bagi pelaku nikah tidak tercatat, dengan ketentuan denda terlalu kecil. Dengan begitu, maka perlu dikaji dalam sebuah penelitian, mengenai: 1) Bagaimana penerapan sanksi bagi pelaku nikah tidak tercatat? 2) Bagaimana harmonisasi sanksi dalam peraturan perkawinan? 3) Instansi manakah yang berhak memberikan sanksi? Jenis penelitian yang digunakan normatif yuridis melalui pendekatan perundang-undangan dan konseptual, yang mendapatkan kesimpulan: 1) Penerapan sanksi bagi pelaku nikah tidak tercatat sesuai dengan perundang-undangan yang masih berlaku, maka ditetapkan sanksi sesuai ketentuan dalam PP Pelaksanaan UU Perkawinan, yakni denda sebesar Rp. 7.500,- dengan besaran denda yang disesuaikan dengan harga emas, maka diperoleh besaran denda sebesar Rp.267.506,- sedangkan bagi yang melampaui batas waktu pelaporan perkawinan dikenai denda sebesar Rp. 1.000.000,- sesuai ketentuan dalam UU Administrasi Kependudukan. 2) Harmonisasi sanksi dalam peraturan perkawinan saat ini, menurut asas pembentukan dan materi peraturan perundang-undangan, dikatakan belum harmonis karena masih terdapat aturan yang dinilai ambigu dan inkonsistensi yang menjadikan hukum tidak memiliki nilai kepastiannya. 3) Instansi yang berwenang memberikan sanksi bagi pelaku nikah tidak tercatat tidak tertulis secara kontekstual didalam peraturan perundang-undangan. Menurut pendapat K. Wantjik Saleh, Pengadilan Umum merupakan lembaga yang berwenang untuk memberikan sanksi meskipun pihak yang melanggar beragama Islam. Sedangkan jika ditinjau menurut teori hukum responsif dan diperkuat dengan Pasal 63 ayat (1) UU Perkawinan, maka diperoleh kesimpulan bahwa lembaga yang berwenang untuk memberikan sanksi adalah Pengadilan Agama bagi yang beragama Islam dan Pengadilan Umum bagi yang selain beragama Islam, atas dasar gugatan dari KUA ataupun KCS setempat.
Kata Kunci: Inkonsistensi, Sanksi Nikah Tidak Tercatat, Nikah siri.

Abstract: Several marriage regulations in Indonesia include sanctions for unregistered marriages, with the stipulated fines being too small. Therefore, a study is needed to examine: 1)How are sanctions applied to those who engage in unregistered marriages? 2)How is the harmonization of sanctions in marriage regulations? 3)Which institution has the authority to impose sanctions? The research utilizes a normative-juridical approach through legislation and conceptual analysis, leading to the following conclusions: 1) The application of sanctions for unregistered marriages adheres to existing legislation, with sanctions determined based on the provisions of the Implementing Regulation of the Marriage Law. This includes a fine of Rp.7,500, which, when adjusted to the current gold price, amounts to Rp.267,506. For those who exceed the reporting deadline for marriage, a fine of Rp.1,000,000 is imposed, as per the provisions of the Population Administration Law. 2) The harmonization of sanctions in current marriage regulations, according to the principles of formation and content of legislation, is considered not harmonious. This is due to the presence of ambiguous rules and inconsistencies, which result in a lack of legal certainty. 3) The institution authorized to impose sanctions on those who engage in unregistered marriages is not explicitly stated in the legislation. According to K. Wantjik Saleh, the General Court is the institution authorized to impose sanctions, even if the party violating the law is Muslim. However, based on the theory of responsive law and reinforced by Article 63 paragraph (1) of the Marriage Law, it is concluded that the institution authorized to impose sanctions is the Religious Court for Muslims and the General Court for non-Muslims, based on a lawsuit filed by the local Religious Affairs Office or the local Civil Registration Office.

Keywords: Inconsistency, Sanctions for Unregistered Marriage, Secret Marriage.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara hukum. Oleh karena itu, segala sesuatu yang berkaitan dengan orang lain, bahkan dalam skala yang lebih besar seperti hubungan dengan negara, diatur dan diundangkan dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan diadakan guna menjaga kesejahteraan dan keteraturan pada hubungan tiap lapisan masyarakat dalam mendapatkan hak dan kewajiban yang diperolehnya sejak ia lahir.¹ Oleh karena itu, memaksa dan mengatur merupakan sifat dari sebuah hukum. Memaksa, dimana tiap masyarakatnya mau tidak mau harus menjalankan hukum yang ada, yang mana pada hukum tersebut berguna dalam mengatur ketertiban dan keseimbangan dalam bermasyarakat. Dalam lingkup perkawinan pun, di negara ini juga mengatur detail apa saja yang menjadi peraturan hukum dan keabsahannya.

Keabsahan perkawinan menurut negara sangat diperlukan guna perlindungan hukum yang bisa dijamin oleh negara saat terjadi suatu peristiwa yang tidak diinginkan nantinya, seperti gugatan harta waris atau penelantaran oleh salah satu pihak sehingga merugikan pihak lainnya. Suatu perkawinan tidak dapat dinyatakan sah menurut negara, maka berarti ia tidak dapat membuktikannya dengan menggunakan akta otentik, dalam hal ini adalah akta perkawinan atau buku nikah.²

Peraturan yang mengatur tentang perkawinan terdapat pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019, yang selanjutnya disingkat menjadi UU Perkawinan. Pada Pasal 2 Undang-Undang tersebut ditegaskan perihal keabsahan suatu perkawinan, yakni dengan dilakukan menurut hukum agama atau kepercayaan masing-masing, serta dicatatkan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.³ Yang acap kali menjadi perbincangan adalah terkait pencatatan tersebut, karena nyatanya masih ada kelompok masyarakat yang melumrahkan perkawinan tanpa dicatatkan. Perkawinan tersebut tentu saja tidak dapat dikatakan sah menurut negara. Perkawinan dikatakan sah menurut negara jika dilakukan dengan pengawasan pegawai pencatat nikah (PPN). Dalam hal umat Islam maka pencatatan dilakukan di Kantor Urusan Agama (KUA), sedangkan untuk agama dan kepercayaan lainnya bisa dilakukan di Kantor Catatan Sipil (KCS).⁴

Sahnya suatu perkawinan menurut agama Islam ialah dengan memenuhi syarat sah dan rukun perkawinan. Jika itu sudah terpenuhi maka terjadilah sebuah ikatan perkawinan dimana tanggungjawab wali telah berpindah tangan. Dalam hal ini tentu saja terkait mencatatkan perkawinan tidak termasuk kedalam syarat sah atau rukun suatu perkawinan, dengan begitu meskipun tidak dicatatkan tetap saja dikatakan sah menurut agama Islam.⁵ Sayangnya di negara ini segala sesuatunya terikat dengan hukum, sehingga pelaksanaan perkawinan tersebut tidak bisa dibenarkan menurut hukum positif.

Tidak dicatatkannya sebuah perkawinan sangat beresiko dikemudian hari karena tidak adanya payung hukum yang dapat melindunginya. Saat ada problematika yang berhubungan dengan urusan rumah tangga tersebut, maka tidak dapat membawanya ke meja hijau karena kurangnya

¹ Kansil, C.S.T. *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*, Cet. Ke-8 (Jakarta: Balai Pustaka, 1986), 43.

² Sirin, Khaeron. "Aspek Pemidanaan Hukum Perkawinan Sirri Dalam Perspektif Siyasah Syar'iyah." *Jurnal KARSA* 20, No. 2 (2012): 261. DOI: <https://doi.org/10.19105/karsa.v20i2.46>.

³ Indonesia. *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan*. (Jakarta: LN. 1974/ No.1, TLN No. 3019), Pasal 2 ayat (1).

⁴ Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan*. (Jakarta: LN. 1975/ No. 12, TLN No. 3050), Pasal 2.

⁵ Sirin. "Aspek Pemidanaan," 262.

bukti formalitas berupa buku nikah atau akta perkawinan.⁶ Mencatatkan perkawinan merupakan syarat administratif yang diwajibkan Undang-Undang.⁷ Meskipun bukan merupakan syarat sah suatu perkawinan, hal tersebut tetaplah *urgent* untuk dilakukan. Adanya bukti pencatatan menjadikan perkawinan menjadi lebih jelas dan negara bisa melindungi hak dan kewajiban yang diemban setelah adanya ikatan perkawinan tersebut.⁸

Syarat pencatatan perkawinan yang hanya dipandang sebagai syarat administratif dan tidak menghalangi sahnya perkawinan menurut agama, hal ini menjadikan maraknya praktek perkawinan ilegal, sirri, ataupun tanpa dicatatkan pada pihak yang berwenang.⁹ Adanya sanksi tegas yang bisa mengatur tertibnya administrasi perkawinan sehingga kekuatan yang diatur dalam Undang-Undang Perkawinan tidak melemah sangatlah diperlukan.

Sanksi bagi pelaku nikah tidak dicatat masih merujuk pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk, serta Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Sanksi yang diatur dalam Undang-Undang tersebut memiliki nominal yang terbilang sangat murah dimasa kini.¹⁰ Dalam pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk yang selanjutnya disingkat menjadi UU Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk, yang mana disebutkan jika seseorang melakukan akad nikah atau nikah dengan seorang perempuan tidak di bawah pengawasan pegawai pencatat nikah akan dihukum denda sebanyak-banyaknya Rp 50,- (lima puluh rupiah).¹¹

Selanjutnya, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang selanjutnya disingkat menjadi PP Pelaksanaan UU Perkawinan, dalam Bab IX Pasal 45, ayat (1) PP tersebut menyebutkan bahwa perkawinan yang tidak dicatatkan mendapatkan hukuman setinggi-tingginya Rp 7.500,- (tujuh ribu lima ratus rupiah).¹² Kedua nominal denda tersebut pada masa kini tidaklah membawa efek jerah ataupun takut pada pelakunya.

Sementara itu, sanksi terhadap pelaku nikah tidak tercatat tidak diatur dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 tentang Pencatatan Pernikahan. Sedangkan dalam Kompilasi Hukum Islam hanya ditegaskan bahwa untuk menjaga ketertiban administrasi maka perkawinan harus dicatatkan dan diawasi oleh Pegawai Pencatat Nikah (PPN).¹³ Tidak mencatatkan suatu perkawinan bisa dikategorikan dalam tindak pelanggaran administrasi yang mana sanksinya dapat dijatuhkan kepada pelaku maupun pihak yang mengawinkannya.¹⁴

⁶ Laksana, Endri Nugraha. "Kewajiban Pencatatan Nikah Dalam Tinjauan Qiyas Dan Kepastian Hukum." *Al-Adalah: Jurnal Syariah Dan Hukum Islam* 7, No. 2 (Desember 2022): 356. DOI: <https://doi.org/10.31538/adlh.v7i2.2642>.

⁷ Sodiq, Muhammad. "Dualisme Hukum Di Indonesia: Kajian Tentang Peraturan Pencatatan Nikah Dalam Perundang-Undangan." *Jurnal Al-Ahwal* 7, No. 14 (2014): 113. DOI: <https://doi.org/10.14421/ahwal.2014.07201>.

⁸ Sirin. "Aspek Pembedaan," 262.

⁹ Laksana. "Kewajiban Pencatatan Nikah," 357.

¹⁰ Laksana. 357-358.

¹¹ Indonesia. *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 Tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk*. Diumumkan pada tanggal 26 November 1946, Linggarjati, Pasal 3 ayat (1).

¹² Indonesia. PP No. 9 Tahun 1975. Pasal 45 ayat (1) .

¹³ Indonesia. *Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 Tentang Kompilasi Hukum Islam*. Pasal 5 - 6.

¹⁴ Ma'arif, Toha. "Pencatatan Pernikahan (Analisis Dengan Pendekatan Qiyas, Istihsan, Sadd al-Dzari'ah, Maslahah Mursalah dan Hukum Positif di Indonesia)." *Asas: Jurnal Hukum Ekonomi Syari'ah* 11, No. 1 (2019): 137-138, dikutip oleh Laksana. "Kewajiban Pencatatan Nikah," 358.

Meskipun terdapat undang-undang yang mengatur tentang sanksi tersebut, dalam realitanya masih banyak yang melakukan perkawinan tanpa dicatatkan atau dalam istilah lainnya ialah kawin sirih.¹⁵ Dan dalam faktanya sekarang, ternyata di negara ini masih menuai pro-kontra terhadap rancangan undang-undang yang mengatur tentang pemidanaan pelaku nikah tidak dicatatkan.¹⁶ Bagi kalangan yang mendukung sanksi pidana bagi pelaku nikah siri seperti pandangan Jimly Asshidiqie: “Kawin siri hanya bentuk justifikasi praktek perzinahan terselubung. Pernikahan yang tidak dicatatkan sering menimbulkan penyalahgunaan. Karena itu, negara bertanggungjawab untuk mengadministrasikan tindakan transaksional warganya. Jadi bentuk perkawinan ini harus dicatat. Jika tidak dicatat sesuai Undang-Undang, itu dianggap tidak sah. Sekalipun sah secara agama Islam, akan tetapi tetap melanggar hukum negara, maka pelakunya diancam hukum pidana. Hal itu boleh dilakukan, sebab pidana berfungsi juga untuk mendidik.”¹⁷

Sedangkan kalangan yang kontra menurut Abdul Ghani dengan pemberian sanksi bagi pelaku nikah tidak tercatat yang sebagian besar dari kalangan ulama berpandangan bahwa pernikahan adalah ibadah, maka orang yang melaksanakan ibadah tidak harus dihukum pidana penjara.¹⁸ Jika demikian, maka perkawinan yang dilakukan tersebut dinilai sebagai tindak pidana. Permasalahannya adalah, dalam UU Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk, sanksi terhadap pelaku nikah tidak dicatatkan sudah diundangkan dan dalam pembaruan Undang-Undang terkait sanksi tersebut tidak disinggung, serta tidak ada undang-undang yang telah menghapus peraturan tersebut.

Undang-Undang dikatakan tidak berlaku apabila jangkanya sudah lampau dari waktu ditetapkannya, sudah tidak adanya hal atau keadaan yang melatarbelakangi Undang-Undang tersebut dibuat, pemerintah dengan tegas telah mencabut Undang-Undang tersebut, terdapat Undang-Undang baru yang mana jika ditinjau isinya dengan Undang-Undang lama bertentangan, sehingga otomatis Undang-Undang lama dianggap sudah tidak berlaku. Untuk dapat dinyatakan tidak berlaku pada kondisi tersebut maka ketidakberlakuannya hanya jika Undang-Undang tersebut memiliki tingkatan yang lebih tinggi atau yang sederajat dengannya.¹⁹

Dalam hal UU Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk telah diperbarui dan tidak ada pasal yang membahas terkait sanksi bagi pelaku perkawinan tanpa pengawasan PPN. Dalam penerapan sanksi tersebut masih belum jelas dan tidak optimal. Peraturan perundang-undangan yang telah mengaturnya tidak ditegaskan kembali dan masih dalam taraf rancangan. Dalam rancangan yang awalnya diusulkan pada Rancangan Kitab Undang-undang Hukum Pidana ternyata tidak disetujui dan tidak dimasukkan kedalamnya. Namun yang menjadi persoalannya ialah, sebelum adanya rancangan pemidanaan tersebut, peraturan terkait sanksi bagi pelaku nikah tidak tercatat sesuai UU Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk seakan lenyap dengan sendirinya.

Pada penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Munawir Mahasiswa Program Studi Hukum Keluarga Islam Fakultas Syariah Jurusan Syariah Institut Agama Islam Negeri Palangka Raya tahun 2017, dalam skripsinya yang berjudul “Studi Pandangan Praktisi Dan Akademisi Hukum Islam Tentang Sanksi Nikah Siri.” Hasil penelitian tersebut menyatakan bahwa para praktisi

¹⁵ Usman, Rachmadi. "Makna Pencatatan Perkawinan Dalam Peraturan Perundang-Undangan Perkawinan Di Indonesia." *Jurnal Legislasi Indonesia* 14, No. 3 (September 2017): 256. DOI: <https://doi.org/10.54629/jli.v14i3.80>.

¹⁶ Irfan, M. Nurul. "Kriminalisasi Poligami Dan Nikah Siri." *Jurnal AL'ADALAH* 10, No. 2, (Juli 2011): 135-136. DOI: <http://dx.doi.org/10.24042/adalah.v10i2.248>.

¹⁷ Nuh, Muhammad. "Kriminalisasi Nikah Siri." *Era Muslim Media Islam Rujukan*, 2010. <https://www.eramuslim.com/suara-kita/dialog/kriminalisasi-nikah-siri/>. Diakses 10 Juli 2024.

¹⁸ Ali. "Ancaman Pidana Bagi Pelaku Nikah Siri." *HukumOnline.com*, 2010. <https://www.hukumonline.com/berita/a/ancaman-pidana-bagi-pelaku-nikah-siri-4b7415136a2ee/>. Diakses 10 Juli 2024.

¹⁹ Kansil. *Pengantar Ilmu Hukum*, 47.

hukum Islam lebih sepekat pelaku nikah siri diberikan sanksi karena mengacaukan administrasi negara dan berdampak negatif bagi istri dan anak, sedangkan para akademisi hukum Islam ada yang setuju dan ada yang tidak setuju jika nikah siri diberikan sanksi, mereka yang setuju berlandaskan dampak buruk yang ditimbulkan akibat nikah siri, yakni terjadinya kriminalitas, hilangnya bahkan pelarian tanggung jawab sehingga merugikan istri dan anaknya di kemudian hari. Pihak yang tidak setuju terhadap sanksi nikah siri berlandaskan bahwa nikah siri itu tidak termasuk dalam tindak pidana.²⁰

Kemudian penelitian yang dilakukan oleh Bunyamin Alamsyah dan Sigit Somadiyono dalam sebuah jurnal yang berjudul “Kriminalisasi Nikah Siri Dalam Perspektif Hukum Pidana” menyatakan terkait adanya sanksi bagi pelaku nikah tidak tercatat masih belum diterapkan secara maksimal.²¹ Untuk ketentuan sanksinya pun dinilai ambiguitas, tidak konsisten antara peraturan satu dengan yang lain. Hal ini juga menjadikan ketidakpastian hukum pada sanksi pelaku nikah tidak tercatat. Meninjau hasil penelitian tersebut, penulis ingin mengembangkan hasil penelitian dengan mengkaji lebih mendalam pada harmonisasi peraturan terkait sanksi bagi pelaku nikah tidak tercatat sehingga dapat ditemukan aspek mana yang menghambat serta instansi yang bertanggungjawab atas penerapan sanksi tersebut. \

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan gambaran yang ada pada latar belakang diatas maka dapat diambil beberapa pertanyaan yang akan penulis jadikan sebagai fokus penelitian, diantaranya:

1. Bagaimana penerapan sanksi bagi pelaku nikah tidak tercatat?
2. Bagaimana harmonisasi sanksi dalam peraturan perkawinan?
3. Instansi manakah yang berhak memberikan sanksi bagi pelaku nikah tidak tercatat?

II. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam kajian ini menggunakan jenis penelitian normatif yuridis dengan pendekatan per-undang-undangan dan konseptual (*statute approach and conceptual approach*), dimana penulis melakukan studi pustaka menggunakan sumber bahan hukum, yakni dengan menelaah undang-undang atau regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum penelitian, serta mengkaji dengan konsep dan teori hukum yang relevan. Teknik Pengumpulan bahan hukum yang dilakukan peneliti adalah melalui studi pustaka, yakni dengan menganalisis dan memahami isi dari pustaka yang akan diteliti. Teknik analisis bahan yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis interaktif dengan menganut cara analisis data menurut Miles dan Huberman, yakni dengan reduksi bahan, penyajian bahan, dan penarikan kesimpulan. Analisis bahan dilakukan pada saat pengumpulan bahan berlangsung dan setelahnya. Kemudian dalam menarik kesimpulan memiliki 2 (dua) metode, yakni secara deduktif dan induktif. Pada penelitian ini menggunakan metode deduktif, yang mana menarik dari permasalahan yang bersifat umum ke yang khusus, yakni masalah yang konkrit dihadapi.

III. Hasil dan Pembahasan

A. Penerapan Sanksi Bagi Pelaku Nikah Tidak Tercatat

Keabsahan suatu perkawinan sangatlah penting dalam menentukan sah tidaknya hubungan perkawinan yang dijalin seseorang. Dalam hal ini, Negara Indonesia sudah mengaturnya dalam peraturan perundang-undangan, tepatnya pada UU Perkawinan Pasal 2 yang mengatakan bahwa,

- (1) Perkawinan sah jika dilakukan menurut hukum agama atau kepercayaan masing-masing;

²⁰ Munawir. “Studi Pandangan Praktisi Dan Akademisi Hukum Islam Tentang Sanksi Nikah Siri.” (Skripsi, IAIN Palangkaraya, 2017), 179 - 180.

²¹ Alamsyah, Bunyamin dan Somadiyono, Sigit. “Kriminalisasi Nikah Siri Dalam Perspektif Hukum Pidana.” *Legalitas: Jurnal Hukum* 14, No. 1 (Juni 2022): 142. DOI: <https://doi.org/10.33087/legalitas.v14i1.320>.

(2) Tiap perkawinan tersebut dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.²²

Dari ketentuan pasal di atas dapat dipahami terdapat dua sub aturan keabsahan, bahwasanya sahnya suatu perkawinan yang pertama, haruslah dilakukan menurut hukum agama atau kepercayaan masing-masing orang. Dalam hal ini berarti dapat dipahami jika seseorang menikah tidak memenuhi ketentuan hukum agamanya, maka perkawinannya dianggap tidak sah. Pada kajian yang dianalisis kali ini lebih fokus pada sahnya suatu perkawinan bagi umat Islam di Indonesia. Syarat sah perkawinan menurut agama Islam diantaranya:

- a. Beragama islam
- b. Adanya wali
- c. Dua orang saksi
- d. Bukan mahrom
- e. Tidak adanya paksaan
- f. Tidak sedang ihram

Terkait rukun perkawinan menurut Pasal 14 KHI yang merupakan kumpulan hukum keperdataan umat muslim menyatakan bahwa, untuk melaksanakan perkawinan harus ada:

- a. calon suami
- b. calon istri
- c. wali nikah
- d. dua orang saksi
- e. ijab dan qabul.²³

Kemudian dalam hal syarat perkawinan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang dalam hal itu ialah UU Perkawinan maka diantaranya:

1. Syarat Materiil
 - a. Materiil absolut :²⁴
 - 1) Pernyataan setuju dari tiap calon pengantin;
 - 2) Kedua pihak harus sudah berusia 19 tahun;
 - 3) Untuk calon pengantin yang usianya belum 21 tahun harus mendapatkan persetujuan dari walinya.
 - b. Materiil relatif :
Syarat yang hanya berlaku dalam keadaan tertentu, di mana seseorang mendapati penghalang atau larangan dalam melangsungkan perkawinannya karena terdapat hubungan, status, ataupun keadaan tertentu. Bisa dilihat lebih lanjut pada UU Perkawinan Pasal 8 hingga 11.²⁵
2. Syarat Formil:
Syarat mengenai prosedural melakukan perkawinan itu sendiri. Dalam hal ini diatur dalam PP Pelaksanaan UU Perkawinan, dimana tiap individu yang ingin melangsungkan perkawinan wajib memberitahukan kehendak nikah kepada Pegawai Pencatat setempat, maksimal 10 hari kerja sebelum nikah dilangsungkan.²⁶ Saat perkawinan berlangsung, maka dilakukan di hadapan dan dibawah pengawasan Pegawai Pencatat Nikah. Setelahnya, perkawinan akan dicatatkan oleh PPN, yang kemudian nantinya mempelai akan mendapatkan akta nikah yang sudah ditandatangani oleh mempelai itu sendiri, saksi, dan PPN.²⁷

²² Indonesia. UU No. 1 Tahun 1974. Pasal 2.

²³ Indonesia. Kompilasi Hukum Islam. Pasal 14.

²⁴ Indonesia. UU No. 16 Tahun 2019. Pasal 6 - 7.

²⁵ Indonesia. UU No. 1 Tahun 1974. Pasal 8 - 11.

²⁶ Indonesia. PP No. 9 Tahun 1975. Pasal 3.

²⁷ Indonesia. PP No. 9 Tahun 1975. Pasal 10 - 11.

Sub kedua dari aturan keabsahan perkawinan ialah bahwa tiap perkawinan yang dilangsungkan sesuai dengan aturan ayat pertama (sesuai hukum agama atau kepercayaan), haruslah dicatatkan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tentu saja hal ini juga berhubungan dengan syarat formil yang sudah dijelaskan sebelumnya. Perkawinan yang dilakukan sesuai dengan prosedural dalam Undang-Undang tentu saja sudah memenuhi syarat keabsahan perkawinan, yang dalam hal ini merupakan syarat administratif. Mencatatkan perkawinan memberikan keuntungan sendiri bagi pelakunya daripada dengan tidak mencatatkannya. Pasalnya, dalam mengurus berkas-berkas administrasi lainnya saat ini, maka diperlukan pula yang namanya bukti otentik terhadap perkawinan yang sudah dilangsungkannya, bukan hanya sekedar pengakuannya saja. Dengan begitu, maka timbullah istilah “Nikah Tercatat ” dan “Nikah Tidak Tercatat.”

Nikah tercatat berarti perkawinan yang telah dilakukan seseorang yang sudah dicatatkan oleh pihak pencatat nikah. Dalam hal yang beragama Islam maka dicatatkan oleh PPN di KUA, sedangkan bagi selain beragama Islam dicatatkan oleh pegawai pencatat perkawinan di KCS. Nikah tercatat berarti perkawinan yang sudah dilakukan telah berkekuatan hukum. Apabila suatu saat nanti terdapat gugatan hukum atau peristiwa yang membutuhkan bantuan hukum dalam menyelesaikannya, maka dapat mengajukan upaya hukum ke pengadilan. Sedangkan nikah tidak tercatat, berarti sebuah perkawinan yang saat melangsungkannya tidak dibawah pengawasan PPN ataupun setelahnya belum melakukan pencatatan pada KUA ataupun KCS. Nikah tidak tercatat tentu saja tidak memiliki bukti legal terhadap perkawinan yang sudah dilakukannya. Akibatnya, akan sulit dalam mengurus dokumen-dokumen administrasi yang memiliki hubungan dengan perkawinan yang sudah dilangsungkannya. Perkawinan yang seperti ini juga cukup sulit saat akan mengajukan upaya hukum ke pengadilan, karena ia tidak bisa membuktikan perkawinannya.²⁸

Mengenai nikah tidak tercatat, UU di Indonesia sudah mengatur sanksi administrasi bagi pelakunya agar masyarakat menjadi lebih taat aturan perundang-undangan. Adanya sanksi tidak menjadikan perkawinannya batal, namun upaya preventif (pencegahan) diperlukan demi melindungi hak-hak dalam suatu perkawinan serta agar terwujudkan tujuan dari adanya perkawinan itu sendiri.²⁹ Sanksi-sanksi tersebut diuraikan sebagai berikut.

1. UU No. 22 Tahun 1946 Jo. UU No. 32 Tahun 1954 tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk

Dapat dilihat dari tahun pemberlakuan UU tersebut, berarti sejak awal kemerdekaan Indonesia, peraturan perundang-undangan sudah mengatur terkait sanksi nikah tidak tercatat. Pada Pasal 3 ayat (1) dikatakan bahwa, “barang siapa yang menikah dengan seorang perempuan tanpa pengawasan PPN akan dikenai denda Rp. 50,- (lima puluh rupiah).”³⁰ Pada ketentuan tersebut sudah jelas bagi yang melakukan perkawinan tanpa diawasi PPN, yang tentu saja sebelum perkawinan berlangsung, pihaknya tidak melaporkan kehendak nikah pada pegawai pencatat maka dikenai denda Rp. 50,- yang mana pada saat itu besaran denda senilai tersebut terbilang besar.

2. UU No. 23 Tahun 2006 Jo. UU No. 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan

Pada UU Administrasi Kependudukan mengatur sanksi bagi pihak yang melakukan perkawinan yang telah melewati batas pelaporannya. Dalam hal ini tentu saja dapat dikatakan bahwa saat perkawinannya berlangsung tidak diawasi oleh PPN sehingga tidak langsung mencatatkannya. Batas pelaporan perkawinan menurut Pasal 34 ayat (1) UU

²⁸ Laksana. “Kewajiban Pencatatan Nikah,” 356.

²⁹ Marwin. “Pencatatan Perkawinan dan Syarat Sah Perkawinan dalam Tatanan Konstitusi.” *Asas: Jurnal Hukum Dan Ekonomi Islam* 6, No. 2 (Juni 2014), 102. DOI: <http://dx.doi.org/10.24042/asas.v6i2.1721>.

³⁰ Indonesia. UU No. 22 Tahun 1946. Pasal 3 ayat (1).

Administrasi Kependudukan adalah 60 hari sejak hari perkawinannya.³¹ Sedangkan bagi yang melangsungkan perkawinan di luar wilayah Indonesia menurut Pasal 37 ayat (4), maka batasnya 30 hari setelah yang bersangkutan kembali ke Indonesia.³² Kemudian bagi pihak-pihak yang melanggar ketentuan batas waktu tersebut menurut Pasal 90 ayat (1) UU ini, maka akan dikenakan denda setinggi-tingginya Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah).

3. **PP No. 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan UU Perkawinan**

Sanksi terhadap pelaku nikah tidak tercatat juga diatur dalam Peraturan Pemerintah dari UU Perkawinan yang merupakan dasar peraturan yang dijadikan pedoman terkait perkawinan di Indonesia. Sanksi tersebut diatur dalam Bab IX Pasal 45 ayat (1) huruf a, bahwa pelanggarnya akan dikenakan denda setinggi-tingginya Rp. 7.500,- (tujuh ribu lima ratus rupiah). Sanksi denda tersebut masih terbilang murah saat ini, menyesuaikan pada nominal nilai uang pada tahun ditetapkannya. Meskipun pada UU Perkawinan yang lama yakni UU No. 1 Tahun 1974 telah mengalami perubahan dengan UU No. 16 Tahun 2019, namun PP-nya masih menggunakan PP yang lama, belum ada perubahan sehingga besaran denda pada PP tersebut masih belum berubah. Sedangkan dalam UU Perkawinannya sendiri tidak mengatur sanksi bagi pelaku nikah tidak tercatat.

4. **PP Nomor 10 Tahun 1983 jo. PP Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS**

Pada PP tersebut tidak dijelaskan secara rinci hukuman bagi PNS yang melanggar ketentuan Pencatatan Nikah, tapi dijelaskan bahwa hukuman tersebut berdasarkan ketentuan Pasal 15 dan atau Pasal 16 Peraturan Pemerintah ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980, yang saat ini sudah diperbarui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Hukuman disiplin bagi PNS dibagi menjadi tiga kategori berdasarkan beratnya pelanggaran:

Pasal 8

(1) Tingkat Hukuman Disiplin terdiri atas:

- a. Hukuman Disiplin ringan;
- b. Hukuman Disiplin sedang; atau
- c. Hukuman Disiplin berat.

(2) Jenis Hukuman Disiplin ringan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri atas:

- a. teguran lisan;
- b. teguran tertulis; atau
- c. pernyataan tidak puas secara tertulis.

(3) Jenis Hukuman Disiplin sedang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas:

- a. Pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25% (dua puluh lima persen) selama 6 (enam) bulan;
- b. Pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25% (dua puluh lima persen) selama 9 (sembilan) bulan; atau
- c. pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25% (dua puluh lima persen) selama 12 (dua belas) bulan.

(4) Jenis Hukuman Disiplin berat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c terdiri atas:

- a. Penurunan jabatan setingkat lebih rendah selama 12 (dua belas) bulan;
- b. Pembebasan dari jabatannya menjadi jabatan pelaksana selama 12 (dua belas) bulan; dan

³¹ Indonesia. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan. (Jakarta: LN. 1974 / No. 1, TLN. No. 3019), Pasal 34 ayat (1).

³² Indonesia. UU No. 23 Tahun 2006. Pasal 37 ayat (4).

c. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS.³³

5. Inpres No. 1 Tahun 1991 tentang KHI

Pada KHI sebenarnya tidak termaktub pasal yang mengatur terkait sanksi bagi pelaku nikah tidak tercatat, namun terdapat pasalnya yang menjelaskan akibat daripada tidak mencatatkan perkawinan. Dapat dilihat pada Pasal 6 ayat (2), bahwa perkawinan yang dilakukan tanpa pengawasan PPN (dalam hal ini berarti juga tidak mencatatkan perkawinannya), maka perkawinan yang dilakukan tidak memiliki kekuatan hukum,³⁴ karena perkawinan hanya dapat dibuktikan dengan adanya bukti otentik, yang dalam hal ini berarti Akta Nikah atau Buku Nikah.³⁵ Tidak seperti ketentuan Pasal dalam UU yang lain, pada KHI malah menawarkan solusi bagi pelaku nikah tidak tercatat, yakni pada Pasal 7 ayat (2) dengan melakukan isbat nikah ke Pengadilan Agama.

Terkait besaran sanksi yang sudah dijelaskan diatas, akan terlihat jelas ketidak-konsistennya dengan adanya tabel berikut.

Sanksi Pelaku Nikah Tidak Tercatat

| No. | Peraturan Perkawinan | Besaran Sanksi | Ketentuan Sanksi |
|-----|--------------------------------------|--------------------------------------|--|
| 1. | UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk | Rp. 50,- (Pasal 3 ayat 1) | Bagi yang menikah dengan perempuan tanpa pengawasan PPN |
| 2. | UU Perkawinan | — (Diatur dalam PP Pelaksanaanya) | — |
| 3. | PP Pelaksanaan UU Perkawinan | Rp. 7.500,- (Pasal 45 ayat 1) | 1. Bagi yang tidak memberitahukan kehendak nikah kepada Pegawai Pencatat 2. Tidak mengindahkan tata cara perkawinan sesuai peraturan 3. Nikah tidak dihadapan Pegawai Pencatat |
| 4. | UU Administrasi Kependudukan | Rp. 1.000.000,- (Pasal 90 ayat 2) | Bagi yang melampaui batas waktu pelaporan perkawinan |
| 5. | PMA Pencatatan Pernikahan | — | — |
| 6. | Kompilasi Hukum Islam | Isbat Nikah (Pasal 7 ayat 2) | — |

Sanksi-sanksi yang ada pada peraturan perundang-undangan yang sudah dijelaskan, belum terdapat perubahan ataupun pencabutan ketentuannya, sehingga meskipun tahun diundangkannya sangat lampau dan nominal sanksinya sangat kecil, sanksi tersebut masih tetap berlaku hingga ada ketentuan yang mengubahnya atau mencabutnya. Dalam hal nominal denda yang terlalu kecil, jika merujuk pada ketentuan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 04/Sip/1970, tanggal 02 Maret 1970, maka penilaian uang dalam kasus denda dapat dilakukan dengan menggunakan harga emas, sehingga nantinya akan diperoleh besaran

³³ Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil*. (Jakarta: LN.2021/No.202, TLN No.6718), Pasal 8.

³⁴ Indonesia. *Kompilasi Hukum Islam*. Pasal 6 ayat (2).

³⁵ Indonesia. *Kompilasi Hukum Islam*. Pasal 7 ayat (1).

denda yang setimpal sesuai dengan masanya. Jika dikalkulasi dengan nilai mata uang sekarang maka ditemukan besaran denda sebesar Rp. 267. 506.³⁶

Dengan demikian, hasil kajian yang telah dianalisis berdasar peraturan perundang-undangan yang ada dan masih berlaku hingga saat ini, yakni Pasal 45 ayat (1) huruf a PP Pelaksanaan UU Perkawinan, maka dapat ditemukan penerapan sanksi bagi pelaku nikah tidak tercatat dikenai denda sebesar Rp. 7.500,- (tujuh ribu lima ratus rupiah) dengan nilai nominal disesuaikan dengan tahun dijatuhkannya sanksi dengan harga emas, dan bagi yang melanggar batasan pelaporan perkawinan akan dikenai denda paling banyak Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah), sedangkan bagi Pegawai Negeri Sipil dapat dikenai hukuman sesuai dengan Peraturan Pemerintah tentang Disiplin PNS yang berlaku pada masanya.

B. Harmonisasi Sanksi dalam Peraturan Perkawinan

Di Indonesia memang terdapat hukum yang mengatur sanksi bagi pelaku nikah tidak tercatat, namun tahun diundangkannya terlampaui lama sehingga sanksi pada peraturan yang diundangkan memiliki nominal yang begitu kecil untuk masa sekarang. Sedangkan dalam hal peraturan perkawinan sendiri, dalam perkembangannya hingga saat ini sudah terdapat peraturan-peraturan terbaru yang lebih diberlakukan namun di dalamnya tidak termuat aturan pasal sanksi bagi pelaku nikah tidak tercatat, sehingga penerapan sanksi tidak lebih diperhatikan. Hal ini tentu saja mengakibatkan pertanyaan terkait keharmonisan peraturan perkawinan di Indonesia. Berikut konsistensi sanksi dalam perkembangan peraturan perkawinan yang ada di Indonesia.

1. Eksistensi UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk

Adanya UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk eksistensinya untuk mencabut aturan dalam *Huwelijksordonnantie S. 1929 No. 348 Jo. 1931 No. 467 dan Vorstenlandsche Huwelijksordonnantie S. 1933 No. 38*.³⁷ Jika dilihat dari tahun pemberlakuannya maka dapat disimpulkan bahwa UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk yang diundangkan pada tahun 1946 berarti merupakan peraturan pertama yang mengatur hal perkawinan, khususnya dalam pencatatan nikah, talak dan rujuk setelah kemerdekaan di Indonesia.

Aturan perkawinan pada UU tersebut diatur bagi yang beragama Islam agar dicatitkan dan dilakukan di bawah pengawasan PPN, yang kemudian dikenai hukuman pada pelanggarnya berupa hukum denda paling banyak Rp.50,- (lima puluh rupiah), sedangkan bagi pihak yang menyalahgunakan dalam pencatatan, dalam hal ini pegawai pencatat yang melakukan pencatatan tidak sesuai aturan UU, maka dikenai pula hukuman berupa hukuman kurungan selama 3 bulan atau denda paling banyak Rp. 100,- (seratus rupiah). UU ini dalam eksistensinya masih berlaku hingga sekarang karena belum ada pencabutan terhadap pasal-pasalannya. Pada pembentukan awalnya hanya berlaku di pulau Jawa dan Madura, yang kemudian terdapat UU yang memberlakukan UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk agar berlaku pula untuk seluruh wilayah di luar Jawa dan Madura, yakni UU No. 32 Tahun 1954.

2. Pergeseran Fokus Hukum dalam UU Perkawinan

UU Perkawinan yang merupakan induk peraturan perkawinan di Indonesia saat ini, mengatur lebih banyak substansi daripada UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk. Berbeda dari UU sebelumnya, pada UU Perkawinan, pencatatan nikah lebih ditekankan sebagai syarat keabsahan suatu perkawinan. Hal ini dikarenakan perkawinan disamakan dengan peristiwa-peristiwa penting kehidupan seseorang sehingga pencatatan perlu

³⁶ Nofitasari, Solehati. "Analisis Mengenai Pengaturan Sanksi Terhadap Pelanggaran Pencatatan Perkawinan di Indonesia." *Welfare State: Jurnal Hukum* 1, No. 1 (April 2022), 77. DOI: <https://doi.org/10.56013/welfarestate.v1i1.1553>.

³⁷ Indonesia. UU No. 22 Tahun 1946. Penjelasan Umum.

dilakukan untuk membuktikan pentingnya peristiwa tersebut.³⁸ Diperlukan pula sebagai bukti otentik saat ingin mengajukan upaya hukum ataupun dalam pengurusan berkas administrasi yang berhubungan dengan itu. Meskipun eksistensi pencatatan perkawinan telah bergeser menjadi keabsahan dalam hal administrasi namun aturan di dalam UU Perkawinan tidak termuat sanksi bagi pelanggarnya. Pada UU perkawinan terbaru setelah amandemen (UU No. 16 Tahun 2019) juga tidak termuat pasal sanksi bagi pelaku nikah tidak tercatat.

3. UU Administrasi Kependudukan

Peraturan berikutnya yang membahas tentang sanksi pencatatan nikah diatur dalam UU Administrasi Kependudukan. Sanksi pada UU ini bukan ditujukan langsung pada pihak yang menikah tanpa pengawasan PPN, tetapi lebih pada pihak yang melampaui batas pelaporan perkawinannya, yakni selama 60 hari sejak perkawinan telah berlangsung.³⁹ Bagi yang melampauinya akan dikenai hukuman denda paling banyak sebesar Rp.1000.000,- (satu juta rupiah). Jika ditinjau dari UU yang memuat sanksi sebelumnya, UU Administrasi Kependudukan terkesan lebih luwes dengan masih memberikan batas waktu sebelum akhirnya dikenai sanksi. Sedangkan pada ketentuan di dalam UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk, hukuman sanksi ditujukan pada pihak yang menikah tanpa diawasi langsung oleh PPN. Dengan begitu, dikenakannya sanksi tidak menunggu batas waktu hingga dilaporkannya peristiwa perkawinan.

4. PP tentang Pelaksanaan UU Perkawinan

PP yang merupakan penjelasan lebih lanjut tentang bagaimana prosedural dilaksanakannya aturan dalam UU yang menjadi pelaksanaannya, dalam hal ini merupakan pelaksanaan dari UU Perkawinan, maka jelas sudah dalam PP Pelaksanaan UU Perkawinan membahas lebih lanjut terhadap aturan-aturan pasal yang ada dalam UU Perkawinan. Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, bahwa pencatatan perkawinan dalam UU Perkawinan dianggap sebagai bagian dari keabsahan suatu perkawinan. Aturan rinci dari prosedural tata cara dilangsungkannya perkawinan, perceraian, pembatalan perkawinan, hingga ketentuan poligami diatur didalam PP Pelaksanaannya. Tak hanya itu di dalamnya juga diatur ketentuan bagi pelanggar PP ini. Ketentuan pidana berupa denda setinggi-tingginya senilai Rp. 7.500,- (tujuh ribu lima ratus rupiah) ditujukan pada:

- a. Orang yang akan melangsungkan perkawinan tidak memberitahukan kehendak nikahnya kepada PPN sekurang-kurangnya 10 hari kerja sebelum perkawinan;
- b. pelaksanaan perkawinan tidak dilangsungkan di hadapan PPN;
- c. Seseorang yang menikah lagi tanpa mengajukan permohonan tertulis kepada pengadilan.

Pada kajian kali ini ditekankan pada pihak pelanggar yang tidak mencatatkan perkawinannya, yang berarti masuk dalam kategori kedua, yakni dalam pelaksanaan perkawinan tidak disaksikan langsung oleh PPN. Dengan begitu, sebelum perkawinan terjadi mempelai tidak memberitahukan kehendak nikahnya pada PPN, yang otomatis perkawinan yang terjadi tidaklah dicatatkan secara legal. Adanya sanksi dalam PP ini merupakan aturan lebih lanjut dari UU Perkawinan terkait, "Tiap-tiap perkawinan harus dicatatkan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku,"⁴⁰ sehingga bagi pelanggar pasal UU tersebut bisa disimpulkan mendapati hukuman pidana denda sesuai aturan dalam PP Pelaksanaannya. Dapat dilihat pada Penjelasan Umum angka 5 yang mengatakan, Untuk menjamin kepastian hukum, maka perkawinan berikut segala sesuatu yang berhubungan dengan perkawinan yang terjadi sebelum Undang-undang ini berlaku,

³⁸ Indonesia. *Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan*. (Jakarta: TLN No. 301), Penjelasan Umum angka 4 huruf b.

³⁹ Indonesia. UU No. 23 Tahun 2006. Pasal 34 ayat (1).

⁴⁰ Indonesia. UU No. 1 Tahun 1974. Pasal 2 ayat (2).

yang dijalankan menurut hukum yang telah ada adalah sah. Demikian pula apabila mengenai sesuatu hal Undang-undang ini tidak mengatur dengan sendirinya berlaku ketentuan yang ada.⁴¹

5. PMA tentang Pencatatan Pernikahan

PMA yang merupakan singkatan dari Peraturan Menteri Agama, yang dalam hal ini mengatur pasal tentang pencatatan perkawinan. Jika ditinjau substansinya hampir sama dengan UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk dan PP Pelaksanaan UU Perkawinan. Hanya saja dalam PMA diatur lebih rinci lagi dan sudah diperbarui sesuai tuntutan zaman, dapat ditinjau dari seringnya mengalami perubahan pada tiap pasalnya. Adanya fitur yang lebih modern dalam hal pencatatan perkawinan sehingga aturan PMA pun juga diubah menyesuaikan prosedural yang diterapkan. Dengan adanya SIMKAH (Sistem Informasi Manajemen Nikah) yang merupakan aplikasi pengelolaan administrasi nikah berbasis elektronik,⁴² yang mana dalam hal pengisian formulir yang digunakan dalam pendaftaran, pemeriksaan, dan pencatatan nikah dan rujuk bisa dilakukan melalui aplikasi tersebut.⁴³ Meskipun adanya aturan pembaruan menuju sistem yang lebih modern, yang memudahkan segala urusan administrasinya, namun di dalamnya tidak termuat aturan terkait sanksi bagi yang masih tidak melakukan pencatatan perkawinan. Adanya kemudahan, tidak menuntut kemungkinan masih ada pihak-pihak yang tidak mencatatkan perkawinannya. Dalam PMA tidak termuat adanya sanksi, namun terdapat alternatif yang lebih memudahkan masyarakat saat melakukan pencatatan.

6. Penerapan Kompilasi Hukum Islam

Dalam KHI terdapat aturan pencatatan perkawinan sebagai upaya dalam mewujudkan tertibnya administrasi perkawinan di Indonesia.⁴⁴ Selain itu, juga memuat pasal adanya solusi bagi pelaku yang belum mencatatkan perkawinannya, yakni dengan isbat nikah ke Pengadilan Agama.⁴⁵ Alih-alih memberikan sanksi, KHI malah memberikan solusi sehingga urusan administrasi perkawinan menjadi tertib, serta memudahkan masyarakat untuk mencatatkan perkawinan yang sudah dilangsungkannya. Dengan isbat nikah, perkawinan yang dilakukan sudah memiliki kekuatan hukum dan dinilai legal karena nantinya akan mendapatkan akta nikah. Meskipun begitu, aturan sanksi tidak diatur didalamnya.

7. Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) No. 1 Tahun 2015

Melanjutkan ketentuan adanya isbat nikah pada KHI, PERMA No. 1 Tahun 2015 memberikan kemudahan lebih pada pihak yang tidak mencatatkan perkawinannya dengan adanya pelayanan terpadu sidang keliling untuk pengesahan perkawinan, isbat nikah dan penetapan kewarganegaraan. Adanya mekanisme ini mempermudah masyarakat agar lebih taat dalam urusan administrasi negara.

Dari beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur adanya pencatatan perkawinan di Indonesia, jika ditinjau dari perkembangan fokus hukum yang menjadi tujuan utama aturannya, maka dapat dikatakan mengalami pergeseran dari yang awalnya diberlakukan sanksi *punitif* sebagai upaya *preventif* sebuah pelanggaran, bergeser menjadi upaya solutif yang menawarkan kemudahan dalam urusan administrasi sehingga masyarakat tidak merasa terbebani. Namun, jika kembali lagi pada konteks utama penelitian ini, maka terdapat ketidakkonsistenan regulasi sanksi dalam ketentuan perundang-undangan, hal ini karena meskipun terdapat solusi tetapi tidak berlaku surut terhadap ketentuan adanya sanksi dalam perundang-undangan, yang mana statusnya masih berlaku dan belum ada pencabutan. Hal ini

⁴¹ Indonesia. Penjelasan UU No. 1 Tahun 1974. Penjelasan Umum angka 5.

⁴² Indonesia. *Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 Tentang Pencatatan Perkawinan*. (Jakarta: BN.2019/NO.1118, 2019), Pasal 1 angka 15.

⁴³ Indonesia. PMA No. 20 Tahun 2019. Pasal 36 ayat (1).

⁴⁴ Indonesia. Kompilasi Hukum Islam. Pasal 5 ayat (1).

⁴⁵ Indonesia. Kompilasi Hukum Islam. Pasal 7 ayat (2).

menyebabkan pertentangan tujuan hukum pada tiap peraturan satu dengan yang lain, misalnya:

- a. Pada UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk, dimana sanksi dijatuhkan pada pihak yang menikah tanpa diawasi langsung oleh PPN;
- b. Pada UU Administrasi Kependudukan, sanksi dijatuhkan jika pihaknya melewati batas pelaporan adanya peristiwa perkawinan yang sudah dilakukan;
- c. Pada PP Pelaksanaan UU Perkawinan, memuat sanksi bagi yang melangsungkan perkawinan tapi tidak melakukannya sesuai prosedural yang ada dalam PP ini, namun ketentuan sanksi diatur dalam bentuk PP bukan bentuk UU, dimana sangat terlihat sekali adanya penurunan hierarki perundang-undangan dalam ketentuan pengaturannya;
- d. PMA, yang mana aturannya lebih detail, sering mengalami perubahan seiring perkembangan zaman, mencoba memberikan kemudahan dalam pencatatan perkawinan, namun tidak diatur sanksi didalamnya;
- e. Pada KHI yang seharusnya aturannya mendukung ketentuan peraturan dalam UU yang ada, dalam hal ini ialah UU Perkawinan, tetapi malah memberi solusi bagi pelaku nikah tidak tercatat, namun tidak memberikan hukuman sanksi bagi pelanggarnya.
- f. PERMA yang merupakan Peraturan Mahkamah Agung memberikan lebih pada kemudahan dalam prosedural isbat nikah dengan adanya pelayangan sidang keliling.

Adanya aturan yang berbeda-beda seperti ini, menjadikan kelemahan dalam keharmonisan dalam sistem perundang-undangan. Tiap peraturan harusnya memenuhi asas-asas pembentukan peraturan dan materi muatan perundang-undangan, serta adanya keharmonisan di tiap peraturan yang ada, bukan saling tumpang tindih, bahkan bertentangan. Tiap peraturan layaknya sesuai pada kedudukan hierarkinya, dimana peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi. Adanya suatu perundang-undangan diharapkan tiap lembaga yang berwenang memiliki kebijakan baku dan telah terstandarisasi melalui proses panjang dalam pembentukan perundang-undangannya, sehingga tercipta hukum yang jelas, bulat, harmonis, saling berhubungan dan menguatkan mekanismenya satu sama lain, bukan malah tumpang tindih, bertentangan, hingga melemahkan tujuan hukum itu sendiri, sehingga pelaksanaannya menjadi tidak jelas.⁴⁶

Dalam membentuk peraturan yang baik, maka harus sesuai dengan asas-asas pembentukan dan materi muatannya, sehingga dapat diketahui keefektifan serta keharmonisan peraturan tersebut dengan peraturan lainnya. Disini akan menggunakan beberapa asas dalam menganalisis lebih lanjut terkait fokus kajian yang telah dibahas, diantaranya:

- a. Asas kejelasan tujuan;
- b. Asas ketertiban;
- c. Asas kepastian hukum;
- d. Asas kesesuaian jenis, hierarki, dan materi muatan.

Peraturan perkawinan yang akan digunakan sebagai tinjauan analisis diantaranya:

- a. UU Perkawinan
- b. UU Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk
- c. UU Administrasi Kependudukan
- d. PP Pelaksanaan UU Perkawinan
- e. PMA Pencatatan Pernikahan
- f. Kompilasi Hukum Islam

Beberapa peraturan tersebut diatas, merupakan peraturan yang membahas terkait pencatatan perkawinan dalam berbagai jenjang hierarki perundang-undangan.

⁴⁶ Febriansyah, Ferry Irawan. "Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangungan Di Indonesia." *PERSPEKTIF* 21, No. 3 (September 2016), 226. DOI: <https://doi.org/10.30742/perspektif.v21i3.586>.

1. Analisis Asas Kejelasan Tujuan

Asas kejelasan tujuan merupakan asas dalam pembentukan peraturan, dimana tiap peraturan dibentuk dengan memiliki tujuan jelas yang ingin dicapai, yang mana tiap peraturan dibentuk demi memenuhi kebutuhan masyarakat sehingga menciptakan kebermanfaatan bagi orang banyak.⁴⁷ Menurut asas tersebut, berarti kejelasan tujuan dapat dilihat dalam ketentuan-ketentuan peraturan yang diatur didalamnya, apakah tiap pasal yang ada mendukung tercapainya tujuan awal pembentukan peraturan itu sendiri atau malah sebaliknya.

a. UU Perkawinan

Pada UU Perkawinan merupakan Undang-Undang yang spesifiknya membahas hal-hal yang berkaitan tentang perkawinan bagi seluruh masyarakat Indonesia, dimana dikatakan pada Pasal pertama UU tersebut, tujuan adanya perkawinan adalah “membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.”⁴⁸ Untuk mewujudkan kebahagiaan dalam rumah tangga tersebut, UU Perkawinan membuktikan dengan adanya ketentuan:

- 1) Diharuskan adanya pencatatan dalam perkawinan, bukti bahwa perkawinan dinilai sebagai peristiwa penting yang perlu dicatatkan agar memiliki legalitas dalam negara sehingga negara dapat melindungi hak-hak di dalamnya. (Pasal 2 ayat (2))
- 2) Adanya hak dan kewajiban yang setara bagi suami dan istri sehingga kedudukan keduanya seimbang dan mencegah adanya sistem patriarki yang semena-mena dalam hal perbedaan gender dalam sebuah rumah tangga. (Bab VI)
- 3) Adanya kewajiban saling cinta mencintai, hormat menghormati, setia dan menghormati satu sama lain membuktikan UU ini berusaha mewujudkan tujuan utama dari adanya perkawinan. (Pasal 33)
- 4) Menganut asas monogami terbuka yang memberikan perlindungan hak kepada istri sehingga bisa membela haknya dan menjaga keharmonisan rumah tangga. (Pasal 3 ayat (1))
- 5) Perkawinan juga harus dilaksanakan sesuai ketentuan hukum agama masing-masing, menandakan peraturan ini mengedepankan nilai-nilai ketuhanan yang mengamalkan dalam sila pertama Pancasila. (Pasal 2 ayat (1))

Terkait persyaratan perkawinan, larangan kawin, ketentuan poligami dan sebagainya, diatur jelas dalam UU Perkawinan. Dengan demikian, dapat dikatakan UU Perkawinan mengandung asas kejelasan tujuan dengan cukup baik dan mudah dimengerti oleh masyarakat, yang diharapkan dapat mencapai tujuan adanya perkawinan itu sendiri. Meskipun begitu, terkait pencatatan perkawinan dalam UU ini tidak diatur detail ketentuan pelaksanaannya, hanya dikatakan perkawinan harus dicatatkan dan diberi penjelasan karena perkawinan disamakan dengan peristiwa-peristiwa penting sehingga perlu untuk dicatatkan.

b. UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk

UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk, dalam pembentukannya sendiri dilakukan dalam keadaan yang mendesak untuk mengganti peraturan pencatatan nikah talak dan rujuk sebelumnya yang bersifat propinsialistis, yang menerapkan tarif ongkos biaya pencatatan nikah, talak dan rujuk yang berbeda-beda sehingga memiliki peraturan yang berbeda pula di tiap kabupatennya.⁴⁹ Dalam hal memenuhi tujuan dibuatnya UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk, didalamnya terdapat ketentuan bahwasanya yang berhak dalam melakukan pengawasan pelaksanaan perkawinan ialah

⁴⁷ Febriansyah, 222.

⁴⁸ Indonesia. UU No. 1 Tahun 1974. Pasal 1.

⁴⁹ Indonesia. UU No. 22 Tahun 1946. Penjelasan Umum.

Pegawai Pencatat Nikah yang dalam hal ini disingkat menjadi PPN, yang diangkat oleh Menteri Agama ataupun pegawai yang ditunjuk olehnya. Tak hanya itu, PPN juga merupakan pegawai yang berwenang dalam menerima pemberitahuan adanya talak ataupun rujuk. Dalam hal urusan ini, pihak yang bekeperluan diwajibkan membayar biaya pencatatan sesuai ketentuan yang sudah ditetapkan oleh menteri agama sehingga meminimalisir adanya pungli. Biaya tersebut dimasukkan ke dalam kas negara.⁵⁰Ketentuan dalam hal pencatatan oleh PPN diatur lebih lanjut pada Pasal 2 UU ini, namun tidak secara rinci. Kemudian untuk mewujudkan penekanan dalam tujuan ingin menghentikan adanya tindakan yang sewenang-wenang oleh PPN, UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk ini mengatur ketentuan sanksi bagi oknum pegawai yang menyalahgunakan wewenangnya. Untuk ketentuan lain dalam hal perkawinan tidak diatur didalamnya. Asas kejelasan tujuan hanya dapat dilihat pada ketentuan pegawai yang berhak mencatatkan perkawinan dan menerima pemberitahuan talak dan rujuk, serta ketentuan biaya pencatatan yang harusnya sesuai aturan Menteri Agama, namun tidak dijelaskan lebih rinci lagi aturan biaya tersebut. Dalam peraturan ini diatur terkait aturan besaran sanksi berupa denda atau kurungan yang diberikan pada pelanggar ketentuan peraturan, yakni bagi PPN ataupun pihak yang melakukan perkawinan, talak dan rujuk tanpa memberitahukan kepada PPN. Namun, tidak ada ketentuan lebih jelasnya terkait pelaksanaan aturan sanksi tersebut terutama tentang lembaga yang berwenang dalam hal memberikan sanksi ataupun prosedural dalam pemberlakuan sanksi. Dengan demikian jika ditinjau dari asas kejelasan tujuan, UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk masih memiliki banyak ketidakjelasan dan kekurangan dalam ketentuan peraturan yang diatur di dalamnya. Dalam memenuhi tujuan dibentuknya peraturan ini masih kurang terwujud dalam ketentuan pasal-pasalny.

c. UU Administrasi Kependudukan

Pada UU Administrasi Kependudukan tentu saja mengatur rangkaian administrasi penduduk terkait kepastian penerbitan dokumen dan data kependudukan yang berhubungan dengan peristiwa penting, seperti kelahiran, kematian, perkawinan, perceraian, pengakuan dan pengasuhan anak, pengangkatan anak, perubahan nama, status, dan kewarganegaraan. Perkawinan juga termasuk kedalam peristiwa yang diatur dalam peraturan ini. Pencatatan perkawinan diatur sendiri dalam bagian ketiga Pasal 34 - 38. Dalam ketentuannya dikatakan pelaporan adanya peristiwa perkawinan paling lambat 60 hari sejak tanggal perkawinan berlangsung. Adanya ketentuan tersebut jelas bertujuan bahwa adanya pencatatan perkawinan dinilai harus dan wajib dilakukan tiap warga Negara Indonesia, bahkan bagi yang melakukan perkawinannya di luar negeri memiliki batas waktu pelaporan yakni 30 hari sejak yang bersangkutan kembali ke Indonesia. Kejelasan tujuan dalam hal pencatatan perkawinan ditindaklanjuti dengan adanya ketentuan sanksi administratif bagi yang melewati batas waktunya, hanya saja tidak diatur lebih lanjut terkait penerapan sanksi ataupun prosedural lebih lanjut terhadap pihak yang telah melewati ketentuan pelaporan telah dilakukannya perkawinan tersebut. Penjelasan tentang ketentuan pencatatan nikah dalam peraturan ini hanya sebatas prosedural singkat dalam penerbitan Kutipan Akta Nikah secara sekilas. Jika ditinjau lagi dengan asas kejelasan tujuan, di mana tujuan awal UU ini ialah dalam mengatur kepastian urusan dokumen kependudukan sehingga dapat melindungi hak-hak penduduk serta dalam rangka ketertiban administrasi, maka dengan meninjau bahwasanya perkawinan juga termasuk dalam peristiwa penting yang pencatatannya juga diatur dan dijamin oleh peraturan ini maka seharusnya di dalamnya juga mengatur ketentuan yang jelas dalam mendapatkan dokumen legal terhadap perkawinan yang sudah dilakukan. Meskipun sudah terdapat

⁵⁰ Indonesia. UU No. 22 Tahun 1946. Pasal 1 ayat (4).

UU yang mengatur pencatatan perkawinan sendiri, setidaknya dalam aturan UU Administrasi Kependudukan juga memberikan ketentuan singkat dan jelas bagaimana dalam menerbitkan Akta Nikah, dan pada ketentuan batas waktu yang diterapkan dalam peraturan ini setidaknya dibahas lebih lanjut bagaimana akibat hukum pelanggarnya serta prosedural dalam adanya pemberian sanksi. Hal ini karena jika ditinjau dalam PP pelaksanaan UU administrasi kependudukan juga tidak diatur ketentuan lanjutan sanksi administrasi tersebut. Jadi menurut asas kejelasan tujuan, ketentuan pencatatan nikah dalam peraturan ini masih belum terpenuhi dengan cukup jelas.

d. PP Pelaksanaan UU Perkawinan

Pada peraturan perkawinan selanjutnya dibahas mengenai PP Pelaksanaan UU Perkawinan, yang pada dasarnya peraturan ini dibuat sebagai pelaksana prosedural secara rinci terhadap ketentuan dalam UU Perkawinan, sehingga otomatis tujuan dibentuknya peraturan ini haruslah juga sesuai dengan ketentuan yang ada pada UU Perkawinan. Jelas dikatakan pada ketentuan umum Pasal 1 bahwa, "Undang-undang adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan,"⁵¹ sehingga ketentuan di dalamnya secara spesifik merujuk pada pasal-pasal dalam UU Perkawinan. Aturan pencatatan perkawinan diatur detail didalamnya, mulai dari aturan pemberitahuan kehendak nikah ke Pegawai Pencatat, ketentuan waktunya, prosedural yang harus dilakukan Pegawai Pencatat sebelum mengumumkan kehendak nikah, hingga pada saat pelaksanaan perkawinan itu sendiri yang harus dihadiri dan diawasi oleh pegawai pencatat yang kemudian nantinya akan diperoleh Akta Nikah yang telah ditandatangani kedua mempelai, Pegawai Pencatat, saksi dan wali. Prosedural lainnya terkait perceraian, pembatalan perkawinan, waktu tunggu dan ketentuan poligami dibahas lebih lanjut di dalamnya, hanya saja untuk ketentuan peraturan tentang anak, misalnya hak dan kewajiban terhadap anak serta asal usul anak tidak diatur di dalamnya. Perkawinan campuran dan perkawinan yang dilakukan di luar wilayah Indonesia juga tidak diatur proseduralnya di dalam peraturan ini. Asas kejelasan tujuan dalam peraturan ini dapat dilihat dengan adanya ketentuan lebih lanjut yang mengatur prosedural dalam UU Perkawinan, tetapi ada beberapa ketentuan yang tidak diatur lagi didalam Peraturan Pemerintahnya. Adanya PP ini masih bisa dianggap jelas karena masih memenuhi tujuan dibuatnya peraturan ini, yakni sebagai pelaksana aturan dalam UU Perkawinan, sehingga isinya menjelaskan tentang apa yang ada dalam UU Perkawinan dan tidak ada ketentuan yang bertentangan dengannya. Meskipun masih ada ketentuan yang tidak diatur lagi di dalam peraturan ini, namun ketentuan tersebut bukanlah ketentuan pokok dalam aturan perkawinan.

e. PMA Pencatatan Pernikahan

PMA Pencatatan Pernikahan dibentuk untuk mengatur dan memastikan terlaksananya pencatatan pernikahan sesuai peraturan hukum yang berlaku, agar dapat membantu memastikan perlindungan hak dan kewajiban bagi pasangan, serta demi menjamin keteraturan administrasi kependudukan tentang perkawinan, sehingga dapat mencegah adanya perkawinan yang tidak sah, memudahkan dalam pengawasan dan evaluasi, juga dalam meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam pelayanan publik khususnya proses pencatatan pernikahan. Dengan adanya aturan yang jelas, diharapkan semua pihak yang terlibat dalam proses pencatatan dapat bekerja secara transparan dan bertanggung jawab. Dengan demikian dapat dikatakan tujuan utama adanya PMA Pencatatan Nikah adalah untuk mengatur, memfasilitasi, dan memastikan bahwa semua aspek pencatatan nikah dilakukan dengan cara yang sah, adil, dan efisien dalam rangka melindungi hak-hak individu

⁵¹ Indonesia. PP No. 9 Tahun 1975. Pasal 1.

yang terlibat di dalamnya. Tujuan tersebut diimplementasikan dalam tiap pasal pada PMA Pencatatan Pernikahan. Keteraturan penjelasan dan begitu rincinya dalam memberikan penjelasan ketentuan didalamnya, mulai dari ketentuan umum lalu proses pendaftaran kehendak nikah, syarat-syarat apa saja yang harus dilengkapi sehingga tidak mendapatkan penolakan dari pihak KUA, hingga pada proses pelaksanaan pencatatan nikahnya, serta pada penerbitan duplikat buku nikah. Jika ditinjau berdasarkan asas kejelasan tujuan maka pada PMA pencatatan nikah sudah memenuhi asas tersebut.

f. Kompilasi Hukum Islam

KHI yang peraturannya hanya sebatas Instruksi Presiden, peraturan ini dibuat demi memenuhi kebutuhan hukum perdata khusus bagi umat muslim. Substansi yang diatur dalam KHI ialah hukum perkawinan dan hal-hal yang berhubungan dengan perkawinan, hukum kewarisan dan hukum perwakafan. Asas kejelasan yang akan dianalisis tentu saja hanya dalam lingkup perkawinan, khususnya pencatatan perkawinan. Perkawinan menurut KHI memiliki tujuan untuk mewujudkan kehidupan rumah tangga yang sakinah mawadah warahmah.⁵² Aturan ketentuan dalam hal rukun dan syarat perkawinan sangat detail dijelaskan di dalamnya. Ketentuan-ketentuan lainnya juga dijelaskan cukup rinci, hanya saja ketentuan pencatatan perkawinan bukan dimasukkan ke dalam syarat nikah, hanya sebatas menjamin tertib administrasi maka pencatatan nikah harus dilakukan⁵³ oleh PPN sesuai aturan dalam UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk.

Ketentuan pencatatan nikah lebih lanjut tidak diatur di dalamnya, namun KHI memberikan solusi bagi yang tidak mencatatkan perkawinannya, yaitu dengan melakukan isbat nikah ke Pengadilan Agama. Meskipun di dalam peraturan ini menawarkan solusi tersebut, namun ketentuan dan prosedur lebih lanjut tentang isbat nikah tidak diatur lebih rinci. Hanya sebatas alasan pengajuan dan pihak-pihak yang berhak mengajukan isbat nikah saja. Asas kejelasan tujuan dalam KHI memastikan tiap aturan memiliki tujuan yang jelas, memberi kepastian hukum, melindungi hak-hak individu, dan menjaga ketertiban sosial, yang paling utama ialah ketentuan didalamnya diatur cukup jelas sesuai dengan tujuan utamanya. Tujuan utama adanya KHI adalah untuk membentuk peraturan keperdataan umat muslim sehingga penerapan aturannya terstandarisasi, tidak rancu dan bertentangan antar kasus satu dengan kasus lainnya. Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya bahwa ketentuan yang ada di dalam KHI ini diatur dengan cukup detail, hanya saja pada ketentuan pencatatan nikah dan aturan isbat nikah (yang dalam hal ini merupakan solusi yang ditawarkan oleh KHI sendiri) tidak diatur cukup detail. Sehingga menurut asas kejelasan tujuan, hal ini sedikit ambigu. Jika memang menawarkan solusi dengan adanya isbat nikah mengapa tidak dijelaskan lebih detail lagi prosedural ketentuannya.

2. Analisis Asas Ketertiban

Dengan menganalisis menggunakan asas ketertiban berarti materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian.⁵⁴ Adanya peraturan tersebut dapat dinilai apakah membantu menciptakan ketertiban dalam pencatatan perkawinan dan apakah peraturan itu menyediakan mekanisme efektif untuk menegakkan ketertiban tersebut, serta dalam penerapannya apakah terdapat mekanisme pengawasan yang efektif. Misal saja, pada UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk, yang mana dalam peraturan tersebut mengharuskan

⁵² Indonesia. Kompilasi Hukum Islam. Pasal 3.

⁵³ Indonesia. Kompilasi Hukum Islam. Pasal 5 ayat (1).

⁵⁴ Febriansyah. "Konsep Pembentukan Peraturan," 224.

masyarakat untuk diawasi oleh pihak PPN dalam pelaksanaan perkawinan, serta dalam perkara talak ataupun rujuk harus diberitahukan kepada pihak PPN. Untuk membantu menerbitkan ketentuan tersebut, UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk mengatur adanya sanksi bagi pelanggarnya berupa denda sebesar Rp.50,- (lima puluh rupiah). Untuk tujuan awal pembentukan peraturan ini yang dikatakan bahwa pada peraturan terdahulu menganut sistem tarif ongkos berbeda pada biaya pencatatan, sehingga adanya peraturan ini diharapkan mampu menyalurkan dan mencegah adanya pungutan liar dari pihak yang berkepentingan. Cara mewujudkan keefektifan peraturan tersebut, diberlakukan pula sanksi denda Rp. 100,- atau kurungan selama 3 bulan bagi pelanggar khususnya dari pegawai pencatat yang melakukan pekerjaannya tanpa mengindahkan aturan-aturan dalam peraturan yang berlaku demi kepentingan pribadinya atau oknum tertentu yang melakukan tugas sebagai pegawai pencatat, namun tidak sesuai aturan yang ada pada UU ini, yakni bahwa pegawai pencatat nikah merupakan pegawai yang diangkat oleh Menteri Agama atau yang ditunjuk olehnya. Dalam hal yang sedemikian itu, diberlakukannya sanksi berharap dapat menjaga efektivitas ketertiban peraturan dalam UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk.

Kemudian dalam perkembangannya eksistensi UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk digantikan oleh UU Perkawinan, yang mana dalam peraturan tersebut tidak diatur sanksi bagi pelanggar hal-hal yang sudah disebutkan di atas. Dalam rangka mewujudkan efektivitas ketertiban aturannya dibentuk PP Pelaksanaan UU Perkawinan yang substansi materinya merupakan aturan pelaksana dari peraturan yang ada dalam UU Perkawinan. Ketentuan sanksi bagi pihak yang melanggar aturan maka akan dikenakan denda sebesar Rp. 7.500,- atau hukum kurungan selama 3 bulan. Lalu dalam UU Administrasi Kependudukan, yang mana dalam ketentuan aturannya harus melaporkan peristiwa perkawinan tidak boleh melebihi waktu 60 hari atau 30 hari bagi yang menikah di luar negeri dihitung dari yang bersangkutan kembali ke Indonesia. Dalam membantu mewujudkan efektivitas ketertiban aturan tersebut, diberlakukan sanksi administratif berupa denda paling banyak Rp. 1.000.000,- yang mana dalam penetapan besaran yang dilakukan dengan memperhatikan kondisi masyarakat tiap daerah masing-masing.

Berbeda dari ketentuan peraturan yang sudah dijelaskan, dalam KHI dan PMA dalam menjaga efektivitas ketertiban tidak diberlakukan adanya sanksi, namun dalam ketentuan aturannya berusaha memberikan aturan yang solutif bagi yang belum memenuhi ketentuan peraturan yang ada. Misalnya, dalam KHI terdapat ketentuan agar mencatatkan perkawinan demi menjaga ketertiban administrasi. Kemudian dalam aturan pasal berikutnya diatur ketentuan bagi yang tidak dapat membuktikan perkawinannya dengan Akta Nikah, yang otomatis berarti kemungkinan besar dalam pelaksanaan perkawinan tidak dilakukan dengan pengawasan PPN. Dalam hal ini maka diberlakukan adanya permohonan isbat nikah ke Pengadilan Agama demi mendapatkan legalitas perkawinannya tersebut. Sedangkan dalam PMA Pencatatan Pernikahan yang berlaku saat ini, tidak mengatur adanya sanksi bagi pelanggar ketentuan peraturan, namun pada PMA sebelumnya, baik PMA No. 19 Tahun 2018 ataupun PMA No. 11 Tahun 2007 didalamnya terdapat aturan sanksi bagi pihak PPN yang melanggar aturan. Meskipun dalam KHI menawarkan pilihan lain bagi pihak pelanggar ketentuan pencatatan nikah, namun tetap saja berarti dalam hal asas ketertiban tidak memberikan aturan yang mengarah pada efektivitas diberlakukannya suatu aturan tetapi memberi solusi lain sehingga membuka peluang masyarakat untuk tidak taat pada ketentuan pengawasan oleh PPN saat pernikahan berlangsung. Padahal hal ini bertujuan demi menjaga rukun dan syarat sah perkawinan agar benar-benar terpenuhi dan benar-benar tidak ada penghalang atau larangan dalam hal perkawinan yang dilakukannya, yang mana nantinya problem

tersebut bisa saja mengganggu dan memberikan dampak negatif dalam hubungan rumah tangganya.

Dalam PMA saat ini juga tidak mengatur sanksi bagi masyarakat yang melanggar aturan, ataupun bagi pihak pegawai yang menyalahgunakan wewenangnya. Dengan demikian, dapat dikatakan pada KHI dan PMA, dalam asas ketertiban demi menjaga efektivitas peraturannya masih belum terpenuhi, tetapi dalam hal prosedural, substansi yang dibahas sudah diatur secara tertib. Dalam UU Perkawinan juga tidak diatur sanksi di dalamnya, meskipun sanksi diatur dalam PP Pelaksanaannya, tidak bisa dipungkiri bahwa kenyataan aturan dalam UU Perkawinan sendiri tidak mengaturnya. Terlepas dari itu, meskipun terdapat aturan sanksi dalam UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk; UU Administrasi Kependudukan, dan PP Pelaksanaan UU Perkawinan, namun dalam mekanisme penerapan sanksi sendiri tidak diatur lebih lanjut sehingga dapat dikatakan masih kurang efektif.

3. Analisis Asas Kesesuaian Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan

Pada asas kali ini dapat diartikan bahwa dalam pembentukan suatu peraturan harus memperhatikan dengan benar mengenai materi muatan yang tepat, sehingga sesuai dengan jenis dan hierarki dalam peraturan perundang-undangan.⁵⁵ Analisis kesesuaian jenis, berarti dengan memperhatikan bahwa jenis peraturan yang digunakan sesuai dengan yang diatur dalam hierarki peraturan. Hierarki peraturan perundang-undangan saat ini didasarkan pada UU No.12/2011, yakni:

- 1) UUD 1945;
- 2) TAP MPR;
- 3) UU / Perpu;
- 4) PP;
- 5) Perpres;
- 6) Perda Provinsi;
- 7) Perda Kabupaten / Kota.⁵⁶

Dalam UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk merupakan UU yang dibentuk, dengan tujuan utamanya untuk mencabut ketentuan *Huwelijksordonnantie* S. 1929 No. 348 Jo. 1931 No. 467 dan *Vorstenlandsche Huwelijksordonnantie*, yang berarti peraturan tersebut dibentuk sebelum masa kemerdekaan Indonesia. Dengan begitu, saat diundangkannya UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk, Indonesia memang membutuhkan undang-undangnya sendiri dalam mengatur urusan pencatatan nikah, talak dan rujuk. UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk hanya dikhususkan bagi umat muslim yang berada di wilayah Jawa dan Madura saja, lalu terdapat peraturan baru yang mengundang bahwa UU tersebut berlaku juga untuk luar wilayah Jawa dan Madura. Hanya saja, konsepsi UU yang hanya berlaku bagi umat Islam ini sedikit rancu, yang memberikan kesan diskriminatif aturan pada agama dan kepercayaan tertentu. Jenis aturan ini sendiri adalah berbentuk Undang-Undang, yang mana dalam urutan hierarkinya berada di nomor 3 setelah UUD 1945 dan TAP MPR.

Selanjutnya dalam perkembangannya demi memenuhi kebutuhan hukum perkawinan, Indonesia membentuk Undang-Undang yang substansinya mengatur persoalan hukum perkawinan bagi seluruh warga Indonesia. UU tersebut yang pada awalnya diundangkan pada 2 Januari 1974, saat ini sudah mengalami perubahan yang diundangkan pada tanggal 15 Oktober 2019. Suatu perundang-undangan jika menurut jenis dan hierarkinya maka

⁵⁵ Febriansyah. "Konsep Pembentukan Peraturan," 224.

⁵⁶ Indonesia. *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. (Jakarta: LN. 2011/No. 82, TLN No. 5234, 2011), Pasal 47 ayat (3).

berlaku asas “*Lex Superior Derogate Legi Inferior*,” dimana peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan yang lebih rendah.⁵⁷ Hal ini berarti peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi, sehingga materi muatan yang terkandung dalam peraturan yang lebih rendah tidak boleh terdapat unsur yang bertolak belakang dengan di atasnya. Dalam pembentukan peraturan itu sendiri, juga harus berdasarkan aturan yang lebih tinggi, sehingga terbentuklah piramida hukum berjenjang dimana aturan tertinggi menguraikan ketentuan rincinya dan mengimplementasikannya pada peraturan dibawahnya, yang otomatis peraturan yang lebih rendah mengandung pokok-pokok aturan yang menjadi ketentuan dalam peraturan di atasnya.⁵⁸ Sebagai contoh, pada UU Perkawinan dimana UU tersebut dibentuk demi memenuhi kebutuhan hukum perkawinan bagi warga negara Indonesia, yang mana terkait perkawinan itu sendiri diatur dalam UUD 1945 pada Pasal 28B ayat (1) : “Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.”⁵⁹

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dipahami bahwasanya negara menurut UUD 1945 telah melindungi adanya hak seseorang untuk membentuk rumah tangganya sendiri dan memiliki keturunannya, sehingga terbentuk suatu sistem keluarga yang diperoleh dari perkawinan yang telah dilakukannya. Dengan begitu, demi mewujudkan ketentuan tersebut maka dibentuklah suatu peraturan dalam bentuk UU, yang diharapkan mampu mengatur lebih detail ketentuan terkait perkawinan, sehingga mampu melindungi hak tiap individu, yang sudah ataupun hendak berkeluarga, agar dapat mewujudkan tujuan perkawinan itu sendiri, yakni untuk membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.⁶⁰ Materi muatan yang terkandung dalam UU Perkawinan sendiri diantaranya terkait syarat-syarat sah perkawinan, hak dan kewajiban suami istri, penghalang/larangan, pencegahan dan pembatalan perkawinan, perceraian, harta benda dalam perkawinan, hingga dalam ketentuan kewajiban orang tua terhadap anak dan ketentuan-ketentuan lainnya. Adanya ketentuan-ketentuan tersebut berupaya untuk memberikan perlindungan hukum yang jelas bagi tiap warga negara dalam melaksanakan kewajiban dan memperoleh hak-haknya. Ketentuan dalam UU Perkawinan juga tidak bertentangan dengan peraturan di atasnya. Kemudian jika menganut asas “*Lex Posterior Derogate Legi Priori*,” di mana peraturan baru mengesampingkan yang lama, dalam hal ini berlaku pada peraturan yang tingkatannya sama.⁶¹ Pada UU Perkawinan, maka peraturan yang tingkatannya sama adalah UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk. Dengan begitu, adanya UU Perkawinan kedudukannya mengesampingkan UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk, dalam hal jika terdapat ketentuan peraturan yang berlawanan.

Kemudian dalam pelaksanaan UU Perkawinan lebih lanjut, dibentuklah Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan UU Perkawinan pada Tahun 1975. Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, berarti adanya PP harus mengandung ketentuan aturan yang ada di atasnya, yang dalam hal ini PP Pelaksanaan UU Perkawinan dibentuk atas dasar pengimplementasian dari UU Perkawinan, sehingga materi muatan yang terkandung dalam PP Pelaksanaannya harus sesuai pada undang-undangnya, tidak boleh ditambah

⁵⁷ Putri, Nanda Novia dan Hidayat, Rahmat dan Oktavia, Winda. “Landasan Dan Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik.” *Fakultas Universitas Lampung*, (2018): 3. <https://www.researchgate.net/publication/325472636>.

⁵⁸ Ismanto, Yogi Hadi, Usmandani, Hani dan Jiwantara, Firzhal Arzhi. “Analisis Pengaturan Multipleksing Dalam Pasal 78 Ayat 1 - 5 dan Pasal 81 Ayat 1 - 2 PP 46/2021 Terhadap UU Penyiaran Jo. UU Cipta Kerja.” *ULIL ALBAB : Jurnal Ilmiah Multidisiplin* 1, No. 8 (Juli 2022): 2750 - 2751.

⁵⁹ Indonesia. Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Pasal 28B ayat (1).

⁶⁰ Indonesia. UU No. 1 Tahun 1974. Pasal 1.

⁶¹ Putri, Hidayat, dan Oktavia. “Landasan Dan Asas-Asas,” 3.

atau dikurangi substansinya. Misalkan, dalam UU Perkawinan dikatakan bahwa suatu perkawinan haruslah dicatatkan. Kemudian dalam PP Pelaksanaannya mengatur detail bagaimana prosedural pencatatan nikah. Dengan begitu dapat dikatakan dalam PP Pelaksanaan UU Perkawinan telah sesuai menurut asas kesesuaian jenis, hierarki dan materi muatannya. Kembali lagi pada UU Perkawinan yang dalam asas tersebut telah sesuai dengan peraturan di atasnya, namun jika diperhatikan lebih detail lagi, dalam UU sebelumnya, yakni UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk mengatur adanya sanksi bagi pelanggar ketentuan peraturannya, namun dalam UU Perkawinan tidak diatur, hanya diatur dalam PP pelaksanaannya. Jika ditinjau ulang dengan asas "*Lex Posterior Derogate Legi Priori*," harusnya peraturan baru mengesampingkan yang lama, hanya saja dalam kasus ini sedikit berbeda, karena bukan masalah pertentangan substansinya, hanya saja terdapat materi muatan yang tidak diatur di dalamnya tetapi masih diatur lebih lanjut dalam PP Pelaksanaannya.

Selanjutnya dalam PMA Pencatatan Pernikahan, yang sudah jelas bahwa peraturan ini dibentuk oleh Menteri Agama, yang mana Peraturan Menteri sendiri menurut UU No.12/2011 tidak termasuk dalam hierarki perundang-undangan, namun bisa dilihat pada Pasal 8 UU tersebut, bahwa peraturan yang ditetapkan oleh menteri keberadaannya memiliki kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintah oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.⁶² Dalam hal PMA Pencatatan Pernikahan keberadaannya dibentuk berdasarkan peraturan yang lebih tinggi, diantaranya ialah UUD 1945, UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk, UU Perkawinan, PP Pelaksanaan UU Perkawinan, dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan. Dengan begitu berarti PMA ini tidak boleh bertentangan dengan peraturan lainnya, yang dalam kedudukannya telah diatur hierarkinya dalam peraturan perundang-undangan. Materi muatan dari PMA Pencatatan Nikah tidak lain tentang prosedural perkawinan yang lebih rinci sesuai dengan penerapan masa kini, ketentuan-ketentuan lainnya termasuk pula dalam hal administrasi perkawinan. Tak hanya itu, ketentuan tentang perkawinan campuran dan perkawinan di luar negeri juga diatur didalamnya, yang mana substansi tersebut tidak diatur di dalam PP Pelaksanaan UU Perkawinan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa menurut asas kesesuaian jenis hierarki dan materi muatannya PMA Pencatatan Pernikahan sudah sesuai dan memenuhi. Meskipun begitu, terkait sanksi bagi pelanggar aturan administrasi, (sebagaimana diatur dalam PP Pelaksanaan UU Perkawinan dan UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk) tidak diatur di dalamnya sehingga ada sedikit kekurangan pada asas kesesuaian materi muatan. Selanjutnya dalam UU Administrasi Kependudukan, yang dalam hal ini tentu saja mengatur tentang jaminan perlindungan dan kepastian hukum dalam hal identitas status masing-masing individu warga negara, yang dapat dibuktikan dengan bukti otentik, sehingga dapat menunjukkan legalitas formal atas statusnya, dalam hal ini bisa ditunjukkan dengan KTP, akta lahir, akta nikah, dan lain sebagainya. UU Administrasi Kependudukan dibentuk atas dasar UUD 1945:

- a. Pasal 28 D ayat (1) : "*Setiap orang berhak atas pengakuan jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.*"⁶³ Pasal ini memberikan landasan pentingnya pencatatan kependudukan yang akurat dan adil.
- b. Pasal 28 H ayat (3) : "*Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.*"⁶⁴ Pasal ini menunjukkan bahwa administrasi kependudukan penting untuk menjamin hak-hak sosial bagi masyarakat.

⁶² Indonesia. UU No. 12 Tahun 2011. Pasal 8.

⁶³ Indonesia. UUD RI Tahun 1945. Pasal 28D ayat (1).

⁶⁴ Indonesia. UUD RI Tahun 1945. Pasal 28 H ayat (3).

Materi muatan dari UU Administrasi Kependudukan sudah sesuai dalam mengatur terkait administrasi kependudukan serta tidak terdapat ketentuan aturannya yang bertentangan dengan aturan lainnya, justru mendukung peraturan perundang-undangan yang sudah ada. Contoh saja dalam urusan perkawinan, yang mana dalam UU Perkawinan mensyaratkan agar tiap perkawinan dicatatkan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Dalam hal ini, UU Administrasi Kependudukan juga mengatur terkait ketentuan pencatatan perkawinan dan memberlakukan sanksi bagi yang melewati batas waktu pelaporan adanya peristiwa perkawinan. Dengan demikian, asas kesesuaian jenis, hierarki, dan materi muatan pada peraturan ini sudah terpenuhi.

Kemudian pada KHI, yang dalam hal ini bukanlah berbentuk peraturan perundang-undangan, melainkan hanya berbentuk Instruksi Presiden. Jika menganut sistem hierarki dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966, maka Inpres termasuk kedalam hierarki peraturan perundang-undangan. Namun, setelah dikeluarkannya TAP MPR No. III / MPR/2000, maka Inpres bukan lagi termasuk dalam peraturan perundang-undangan.⁶⁵ KHI sendiri disusun melalui keputusan bersama antara ketua Mahkamah Agung dengan Menteri Agama, yang didukung penuh oleh kalangan ulama dan tokoh agama. Seperti yang dikatakan di atas bahwa landasan hukum yang mendasari keberlakuan KHI adalah Inpres, yakni Inpres No. 1 Tahun 1991, yang secara langsung memberi perintah kepada Menteri Agama untuk mensosialisasikan kepada seluruh masyarakat dan institusi negara yang kemudian ditindaklanjuti dengan Kepmenag No. 154 Tahun 1991 sebagai respon atas Inpres No. 1/1991.⁶⁶ Berkenaan dengan sifat Inpres No. 1/1991 dalam perspektif ilmu hukum tata negara dan hukum administrasi, yang disebutkan bahwa Instruksi Presiden merupakan instrumen hukum yang sifatnya konkret dan individual serta terjadi dalam hubungan hierarki dalam suatu institusi,⁶⁷ sehingga kekuatan mengikat dalam Inpres hanya mengikat ke dalam, pada individu yang kedudukannya lebih rendah dalam satu institusi. Dalam hal ini, *adressat* dari Inpres No. 1/1991 adalah Menteri Agama secara individual, sehingga KHI ketentuannya hanya mengikat pada hakim-hakim Pengadilan Agama yang berada dibawah naungan Mahkamah Agung.⁶⁸ Dengan begitu, KHI tidak dapat diberlakukan secara umum seperti peraturan perundang-undangan lainnya. Kendatipun begitu, KHI hanya bersifat sebagai rujukan secara sukarela oleh hakim-hakim peradilan agama jika ketentuan material dalam perundang-undangan belum memenuhi sehingga hakim agama tidak terikat oleh KHI secara yuridis formal.⁶⁹

Jika melihat pada materi muatan dari KHI sendiri yang merupakan rangkuman dari kitab-kitab fiqih, agar dalam penetapan putusan pengadilan, hakim tidak lagi berbeda-beda putusannya antara satu dengan yang lainnya. Bilamana KHI dibuat seperti halnya sebagai hukum perdata bagi umat Islam maka alangkah baiknya tidaklah berbentuk Inpres.⁷⁰ Memang benar kala itu dalam pembentukan KHI sendiri secara mendesak demi

⁶⁵ Zulfirahman, Hakiki dan Tuahnu, Bernandus. "Problema Hukum Kompilasi Hukum Islam Dalam Tata Hukum Indonesia (Suatu Analisa Hukum Kedudukan Kompilasi Hukum Islam dalam Tata Urutan Perundang-Undangan dan Pemecahannya Ditinjau dari Politik Hukum Indonesia)." *Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Kalimantan Tengah*, (21 Agustus 2023): 14.

⁶⁶ Sugianto, Fajar, Wibowo, Denny Ardhi dan Michael, Tomy. "Kedudukan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1991 Tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam Dalam Sistem Hukum Kewarisan Indonesia." *Jurnal Aktual Justice* 5, No. 1 (Juni 2020): 29 - 30. DOI: <https://doi.org/10.47329/aktualjustice.v5i1.518>.

⁶⁷ Sugianto, Wibowo, dan Michael, 32.

⁶⁸ Sugianto, Wibowo, dan Michael, 32.

⁶⁹ Zulfirahman dan Tuahnu. "Problema Hukum," 18.

⁷⁰ Zulfirahman dan Tuahnu, 17 - 18.

memenuhi kebutuhan hukum perdata umat Islam, namun dalam hal ini sampai sekarang belum ada pembaruan pembentukan hukum perdata pengadilan agama dalam bentuk UU. Sehingga jika menurut asas kesesuaian jenis hierarki dan materi muatan, hal ini sangat jelas belum memenuhi. Dengan materi muatan dari KHI yang isinya berupa hukum perdata, yang dijadikan sebagai pedoman hakim dalam beracara di Pengadilan Agama, namun faktanya hingga saat ini jenis peraturannya sendiri hanya berupa Instruksi Presiden, sehingga kekuatan dari KHI masih belum dapat mengikat secara penuh.

4. Analisis Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum merupakan asas yang penting dalam sebuah sistem hukum. Hukum dan kepastian merupakan dua komponen yang tidak bisa dipisahkan, hal ini karena suatu hukum dapat terwujud karena adanya kepastian, dan kepastian menjadikan suatu hukum menjadi kuat. Secara normatif, kepastian hukum merupakan tatanan hukum yang dibentuk secara pasti dan jelas agar tidak menimbulkan multitafsir dan ambiguitas dalam pemahamannya, sehingga dapat mewujudkan tujuan dibentuknya hukum itu sendiri.⁷¹ Dengan demikian dapat dipahami bahwa asas kepastian hukum berarti asas dalam aturan hukum mengenai nilai kepastian yang diukur dari kejelasan aturannya yang konsisten satu sama lainnya, tidak menimbulkan ambiguitas ataupun multitafsir, serta terdapat kejelasan dalam peraturannya, sehingga terdapat kepastian hukum dalam menjamin hidup masyarakatnya dengan adil dan bertanggung jawab.⁷² Dalam menentukan asas kepastian hukum pada peraturan perkawinan berarti dapat dilihat dari hasil analisis yang sudah dilakukan sebelumnya berdasarkan asas-asas pembentukannya.

a. UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk

Jika dilihat dari nama undang-undangnya harusnya membahas tentang pencatatan nikah talak dan rujuk, hanya saja ketentuan di dalamnya ternyata kurang terlalu mendetail dalam membahas pencatatan nikah, talak ataupun rujuk, lebih ditekankan mengenai pengawasan dalam melakukan hal-hal tersebut oleh pegawai pencatat nikah atau PPN, yang kemudian diberlakukan sanksi bagi pelaku nikah tanpa pengawasan dan pegawai yang melanggar ketentuan aturan peraturan tersebut.

b. UU Perkawinan

Dalam peraturan ini sudah cukup jelas membahas terkait perkawinan dan hal-hal yang bersangkutan dengan itu, hanya saja ketentuan detail prosedural pencatatan perkawinan tidak diatur jelas di dalamnya, namun diatur dalam PP Pelaksanaannya. Sama halnya juga dalam hal ketentuan sanksi yang sebelumnya dibahas dalam UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk, di dalam UU Perkawinan tidak terdapat ketentuan sanksi meskipun pencatatan nikah termasuk dalam keabsahan perkawinan secara administratif.

c. UU Administrasi Kependudukan

Perkawinan juga termasuk dalam peristiwa penting sehingga diperlukan adanya pencatatan secara administrasi kependudukan. Dalam UU ini diatur terkait pencatatan nikah yang juga mengatur ketentuan batas waktu dalam pelaporan peristiwa tersebut. Hal ini menunjukkan pencatatan nikah hukumnya wajib dan harus dilakukan, bahkan terdapat sanksi bagi yang melampaui batas waktu yang telah ditentukannya.

d. PP Pelaksanaan UU Perkawinan

Materi muatan yang terkandung dalam PP ini tentu saja harus sesuai pada UU Perkawinan. Peraturan ini sudah cukup jelas mengatur rinci pelaksanaan aturan dalam

⁷¹ Neltje, Jeane dan Panjiyoga, Indrawieny. "Nilai-Nilai yang Tercakup di Dalam Asas Kepastian Hukum." *INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research* 3, No. 5, (2023): 2035 - 2036. <https://j-innovative.org/index.php/Innovative/article/view/5009>.

⁷² Neltje dan Panjiyoga, 2036 - 2037.

perkawinan hanya saja masih ada ketentuan seperti perkawinan campuran dan nikah di luar negeri tidak diatur di dalamnya. Namun dalam PP ini mengatur adanya ketentuan sanksi bagi pelanggar aturan pasalnya, salah satunya bagi yang tidak mencatatkan perkawinan.

e. PMA Pencatatan Pernikahan

Beberapa ketentuan yang tidak diatur dalam PP Pelaksanaan UU Perkawinan seperti perkawinan campuran dan nikah di luar negeri, ketentuan tersebut diatur dalam PMA ini. Prosedural pencatatan nikah juga diatur mendetail di dalamnya. Hanya saja pada PMA Pencatatan Nikah terbaru tidak mengatur adanya ketentuan sanksi, baik bagi pihak yang tidak mencatatkan perkawinannya ataupun pegawai yang melanggar aturan peraturan.

f. KHI

Dalam KHI materi muatannya cukup detail dan sangat banyak karena terdapat 3 buku di dalamnya, yakni perkawinan, kewarisan, dan perwakafan. Ketentuan pencatatan nikah juga diatur di dalamnya, hanya saja sekedar demi menjamin ketertiban perkawinan. Lalu terdapat solusi bagi yang tidak mencatatkan perkawinannya yaitu dengan isbat nikah. Namun yang tidak kalah pentingnya, KHI hanya berbentuk Instruksi Presiden sehingga kedudukannya tidak tercantum dalam hierarki perundang-undangan, tetapi KHI sendiri dijadikan pedoman hukum perdata umat Islam pada Peradilan Agama, sehingga hal ini tidak sesuai dalam asas kesesuaian jenis hierarki dan materi muatan.

Dengan demikian, asas kepastian hukum dalam peraturan perkawinan berdasarkan hasil analisis di atas dapat dikatakan belum memenuhi, karena masih terdapat banyak inkonsistensi dan ambiguitas pada peraturan satu dengan yang lainnya. Dapat dilihat pada ketentuan sanksi yang awalnya diundangkan dalam UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk, namun dalam UU Perkawinan tidak diundangkan, hanya diundangkan dalam PP Pelaksanaannya. Dengan kata lain, terdapat pelunakan kekuatan hukum, yang dari UU diturunkan menjadi PP.⁷³ Ketentuan adanya sanksi bagi pelaku nikah tidak tercatat sejauh ini ada dalam UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk, UU Administrasi Kependudukan, dan PP Pelaksanaan UU Perkawinan. Hanya saja jika dicermati lebih dalam lagi masih terdapat perbedaan ketentuan dalam tiap peraturannya:

- 1) UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk: sanksi ditujukan untuk orang yang menikah tanpa pengawasan PPN.
- 2) PP Pelaksanaan UU Perkawinan: sanksi ditujukan untuk orang yang tidak memberitahukan kehendak nikah kepada Pegawai Pencatat dan tidak mengindahkan tata cara perkawinan sesuai peraturan serta nikah tidak dihadapan Pegawai Pencatat.
- 3) UU Administrasi Kependudukan: sanksi ditujukan bagi yang melampaui batas waktu pelaporan perkawinan.

Jika melihat dari ketentuan sanksi di atas terlihat jelas perbedaan alasan dikenakannya sanksi yang mana ketentuan sanksi mengalami pergeseran dari yang awalnya ditujukan bagi nikah yang tanpa diawasi oleh PPN saja, kemudian pada peraturan berikutnya ditambah dengan ketentuan pada yang tidak melaporkan kehendak nikah pada Pegawai Pencatat dan tidak mengindahkan tata cara perkawinan sesuai peraturan yang ada. Kemudian dalam peraturan berikutnya, ditujukan bagi yang telah melampaui batas waktu setelah adanya perkawinan itu sendiri, tanpa adanya ketentuan apakah dalam perkawinannya diawasi oleh Pegawai Pencatat atau tidak. Tidak berhenti disini, ketentuan sanksi yang ada masih belum memiliki mekanisme yang jelas dalam pelaksanaannya, dapat dilihat dari peraturan yang mengatur sanksi sendiri hanya menentukan besaran sanksi,

⁷³ Nofitasari. "Analisis Mengenai Pengaturan Sanksi," 78.

namun tidak menjelaskan secara jelas bagaimana mekanisme selanjutnya dalam penerapan sanksinya. Ketentuan hukum yang ambigu seperti ini menyebabkan adanya ketidakpastian hukum. Bahkan dalam peraturan lainnya selain peraturan tiga diatas, tidak menyinggung adanya sanksi, sehingga menyebabkan inkonsistensi regulasi sanksi dalam tiap peraturan perkawinan yang ada. Hukum masih bersifat abu-abu dalam menyikapi ketegasan perihal keharusan dalam pencatatan nikah.

Ketidak-harmonisan sanksi ditinjau dari asas-asas yang sudah dijelaskan sebelumnya dapat dipahami melalui tabel berikut.

Harmonisasi Peraturan Perkawinan

| No | Peraturan Perkawinan | Asas Kejelasan Tujuan | Asas Ketertiban | Asas Kesesuaian Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan | Asas Kepastian Hukum |
|----|--------------------------------------|---|--|--|--|
| 1. | UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk | (-) Ketentuan pencatatan nikah kurang detail (-) Sanksi tidak ada mekanisme lebih lanjut | <ul style="list-style-type: none"> • Pihak yang tidak mencatatkan (Rp. 50,-) • Pegawai yang tidak sesuai UU (3 bulan / Rp. 100,-) | <ul style="list-style-type: none"> • Jenis : UU • Hierarki : Sesuai • Materi muatan : seadanya saja dan hanya untuk beragama Islam | (-) Prosedural pencatatan kurang diatur di beberapa peraturan (-) Mekanisme pelaksanaan sanksi kurang dijelaskan (-) Perbedaan ketentuan sanksi => Sanksi ditetapkan karena nikah tidak diawasi => Sanksi dikenakan karena melanggar peraturan => Sanksi diterapkan saat melampaui batas waktu pelaporan (-) Adanya ketentuan sanksi dalam KHI, yang masih berbentuk Inpres |
| 2. | UU Perkawinan | Cukup baik (-) Pencatatan nikah kurang detail | Tidak diatur sanksi => Diatur dalam PP Pelaksanaannya | <ul style="list-style-type: none"> • Jenis : UU • Hierarki : Sesuai • Materi Muatan : - A. Superior : Pasal 28B (1) UUD'45 - A. Posterior : UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk => Tidak mengatur pencatatan secara detail, tidak mengatur sanksi | |
| 3. | PP Pelaksanaan UU Perkawinan | Sesuai ketentuan UU Perkawinan | <ul style="list-style-type: none"> • Pihak yang melanggar aturan PP (Rp. 7.500,-) • Pegawai yang melanggar (3 bulan / Rp. 7.500,-) | <ul style="list-style-type: none"> • Jenis : PP • Hierarki : Sesuai • Materi Muatan : - A. Superior : UUD 1945, UU Perkawinan => Sudah sesuai | |
| 4. | UU Administrasi Kependudukan | (-) Pencatatan nikah tidak diatur detail (-) Sanksi tidak dijelaskan lebih lanjut | Ketentuan sanksi bagi yang melampaui batas waktu pelaporan perkawinan (Rp. 1.000.000,-) | <ul style="list-style-type: none"> • Jenis : UU • Hierarki : Sesuai • Materi Muatan : - A. Superior : Pasal 28D (1), Pasal 28H (3) UUD 1945 - A. Posterior : UU Perkawinan, UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk => Sudah sesuai | |

| | | | | |
|----|-----------------------|--|---|--|
| 5. | PMA Pencatatan Nikah | Sudah memenuhi karena sudah mengatur dengan cukup jelas | Tidak terdapat sanksi | <ul style="list-style-type: none"> • Jenis : PMA • Hierarki : Sesuai Pasal 8 UU 12 / 2011 • Materi Muatan : jelas dan rinci, tapi tidak mengatur sanksi (PMA sebelumnya ada) |
| 6. | Kompilasi Hukum Islam | Sedikit ambigu (-) Ada ketentuan isbat nikah tapi tidak detail (-) Isbat nikah menyebabkan longgarnya ketentuan pengawasan PPN saat perkawinan berlangsung | <p>Tidak terdapat sanksi malah memberi solusi (isbat nikah)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Perma No. 1 Tahun 2015 => Pelayanan terpadu sidang keliling untuk pengesahan perkawinan, isbat nikah, dan penetapan kewarganegaraan. | <ul style="list-style-type: none"> • Jenis : Inpres • Hierarki : bukan peraturan perundang-undangan • Materi Muatan : - A. Superior : Sesuai ketentuan (tapi dalam hal pencatatan nikah kurang sesuai) => Materi muatannya sesuai, hanya saja masih berbentuk inpres dan dijadikan pedoman |

Dengan demikian, hasil kajian dari analisis yang sudah dilakukan berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan materi muatannya, maka dapat ditemukan bahwa harmonisasi sanksi dalam peraturan perkawinan yang ada saat ini masih belum terpenuhi, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum atas ambiguitas serta inkonsistensi yang ada dalam peraturannya. Dengan begitu, dalam penerapannya sendiri akan terganggu dan kurang menjamin adanya aturan ketentuan pencatatan nikah, terutama yang terkandung Pasal 2 ayat (2) UU Perkawinan, yang merupakan syarat keabsahan perkawinan itu sendiri. Tak heran jika hingga kini masih banyak yang memperdebatkan polemik keabsahan nikah dalam hal pencatatan nikah, sedangkan dalam aturan tertulisnya saja masih kurang tegas mengatur mekanisme jalannya konsekuensi bagi pelanggarnya.

C. Instansi Yang Berwenang Memberikan Sanksi

Pembahasan terakhir pada konteks kajian penulisan ini ialah tentang instansi yang berhak memberikan sanksi bagi pelaku nikah tidak tercatat. Meskipun pencatatan nikah sudah diatur ketentuannya di dalam peraturan undang-undang, ternyata masih terdapat ketidaksinkronan aturan di dalamnya, terutama yang berkaitan dengan adanya aturan sanksi bagi pelaku yang tidak mencatatkan perkawinannya. Sebelumnya sudah dijelaskan bahwa sanksi tersebut awal mula ditegaskan dalam UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk Pasal 3 ayat (1) dengan dikenai sanksi berupa denda sebesar Rp.50,- (lima puluh rupiah). Lalu pada peraturan selanjutnya diatur dalam PP Pelaksanaan UU Perkawinan Pasal 45 ayat (1) huruf a, dengan denda sebesar Rp. 7.500,- (tujuh ribu lima ratus rupiah). Terhadap peraturan sanksi

tersebut hingga sekarang masih belum ada pembaharuan sehingga nominalnya sangat kecil dan harus dihitung dalam nilai emas.

Ketentuan sanksi yang belum ditegaskan kembali seperti ini menjadikan hukum yang melemah, sehingga perlu diadakan pembaharuan peraturan dengan nominal sanksi sesuai dengan kondisi inflasi sekarang. Hanya saja dengan adanya kekosongan waktu yang cukup lama tersebut mengakibatkan masyarakat Indonesia banyak yang tidak mengetahui adanya sanksi tersebut, sehingga masyarakat lebih meremehkan aturan pencatatan nikah. Menurut teori hukum responsif, hukum haruslah menyesuaikan diri dengan perubahan dan kebutuhan masyarakat. Hukum tidak hanya menciptakan ketertiban saja namun harus dapat memahami kompleksitas sosial dan merespon dinamika masyarakat.⁷⁴ Hukum harus lebih mengedepankan nilai-nilai keadilan sosial masyarakat sehingga hukum dipandang harus lebih fleksibel dan menyesuaikan diri dengan perkembangan sosial masyarakat.⁷⁵ Saat ini, perkembangan teknologi mulai canggih sehingga memudahkan masyarakat untuk lebih mengeksplor dunia luar hanya melalui genggamannya. Meskipun terdapat banyak dampak positif dari kemajuan tersebut, tetapi dampak negatifnya juga akan berimbang besar jika digunakan dengan sembarangan.

Terhadap kaitannya pada keharmonisan rumah tangga, hal ini juga bisa gusar jika ponsel canggih yang ia pakai malah digunakan untuk berkomunikasi dengan banyak lawan jenis sehingga memudahkan adanya perselingkuhan lewat dunia maya. Mobilitas yang canggih juga memungkinkan jika seseorang bisa mengelabui pihak lainnya dengan iming-iming kemewahan, sedangkan setelah dinikahi hanya secara siri belaka, pihaknya malah tidak bertanggung jawab, sehingga sangat merugikan pihak lainnya. Meninjau dari adanya dampak negatif yang cukup besar pula dari kemajuan teknologi, seharusnya hukum lebih berperan aktif dalam mengatasi situasi-situasi yang sangat rentan dan menimbulkan kesengsaraan pada masyarakat. Jika ditinjau dari teori hukum responsif yang merupakan teori mengenai pandangan kritis positif dengan bertujuan menggali nilai-nilai tersirat pada suatu peraturan undang-undang, sehingga hukum dapat bersifat adaptif dan fleksibel terhadap konteks sosial masyarakat. Adanya praktik nikah siri yang mana hal tersebut sangatlah mungkin bersinggungan terhadap hak asasi manusia, dikarenakan sangat rentan mengakibatkan hak-hak seseorang, terutama hak perempuan dan anak tidak didapatkan secara penuh dan adil. Pernikahan tanpa pencatatan merupakan pernikahan yang dibangun atas perjanjian yang lemah dan rentan membuka peluang terjadinya pelanggaran dan pengkhianatan.⁷⁶

Melihat hal tersebut, maka adanya perkawinan yang sah secara formalitas negara akan sangat diperlukan pada zaman sekarang. Apalagi segalanya membutuhkan surat-surat administrasi dalam membuat dokumen atau keperluan dalam mendaftar pada suatu lembaga. Dengan tak dicatatkan perkawinannya maka ia akan kesulitan dalam memenuhi kebutuhan yang berkaitan dalam hal-hal keformalitasan tersebut. Belum lagi tidak adanya jaminan dalam perkawinan membuat ia tidak memiliki kekuatan dalam mengajukan gugatan ke pengadilan, maka selayaknya pencatatan nikah dengan kondisi zaman yang semakin maju dapat dikatakan wajib. Terhadap aturan sanksi yang tujuannya agar masyarakat lebih patuh hukum, sekiranya harus lebih ditegaskan kembali. Adanya program isbat nikah yang kini lebih berjalan aktif daripada dijatuhi sanksi, seharusnya program tersebut dibentuk untuk menjadi solusi bagi yang sudah terlanjur menikah namun belum mencatatkannya, atau memang terdapat kendala biaya ataupun sulitnya akses dalam pencatatan sehingga isbat nikah merupakan solusi dari

⁷⁴ Arianto, Henry. "Hukum Responsif Dan Penegakan Hukum Di Indonesia." *Lex Jurnalica* 7, No. 2 (April 2010): 116 - 117. DOI: <https://doi.org/10.47007/lj.v7i2.308>.

⁷⁵ Arianto, 117.

⁷⁶ Laksana, "Kewajiban Pencatatan Nikah," 368.

permasalahan nikah tidak tercatat tersebut. Namun kenyataannya tiap tahun jumlah perkara permohonan isbat nikah meningkat, sedangkan perkawinan tersebut kebanyakan bukan perkawinan yang terjadi puluhan tahun yang lalu, tetapi dalam rentang waktu 10 tahun terakhir.⁷⁷

Dengan demikian, maka dapat disimpulkan terjadi adanya penurunan dalam ketaatan pada aturan pencatatan nikah. Meninjau hal tersebut seharusnya pemerintah dapat menindak tegas dengan membuat hukum yang lebih efektif mengatasinya, bukan hanya dengan menggalakkan solusi isbat nikahnya saja. Menurut pandangan Philippe Nonet dan Philip Selznick, yang mana membedakan hukum dalam tiga tahap perkembangan:⁷⁸

- 1) *Repressive Law* (hukum represif): hukum sebagai alat penguasa untuk memaksakan kepatuhannya.
- 2) *Autonomous Law* (hukum otonom): hukum yang lebih independen dari kekuasaan politik tapi tetap formalistik.
- 3) *Responsive Law* (hukum responsif): hukum yang bertujuan untuk merespon kebutuhan dan aspirasi masyarakat dengan fokus pada keadilan sosial.

Adanya ketentuan sanksi bagi pelaku nikah tidak tercatat, awalnya mungkin terlihat sangat memaksa sehingga dapat dikategorikan hukum bersifat *Autonomous Law*, atau bahkan *Repressive Law*. Masyarakat yang lebih kental terhadap keyakinan agama dan budayanya, yang mendalilkan agama sebagai tameng dalam membela dirinya, mungkin akan sangat setuju dengan program isbat nikah tanpa adanya sanksi, karena menurutnya hukum menikah itu sudah pasti sah jika telah memenuhi rukun dan syarat menikah, sehingga adanya sanksi bagi pelaku nikah tidak tercatat akan sangat kontra terhadap keyakinannya. Sedangkan teori hukum responsif, kondisi sejatinya lebih mengedepankan nilai-nilai yang lebih adaptif dan mengutamakan keadilan bagi masyarakatnya. Pada konteks nikah siri sendiri terdapat kelemahan dalam mendapatkan nilai-nilai keadilan didalamnya, sehingga seharusnya terdapat aturan yang mampu menghentikan praktek tersebut yang mana sudah dianggap wajar oleh masyarakat tertentu. Selanjutnya menurut Eugene Ehrlich dalam konsep hukumnya yang terkenal, yakni "*living law*," dikatakan bahwa hukum yang sebenarnya efektif tidak berasal dari hukum tertulis tetapi yang lebih diterapkan dan dipatuhi oleh masyarakatnya sendiri.⁷⁹ Dalam konteks pencatatan nikah, meskipun negara mengharuskan pencatatan, tetapi masih banyak masyarakat yang beranggapan mengikuti ketentuan hukum agamanya saja. Hukum formal dalam konteks ini bisa dikatakan berseberangan dengan praktek sosial masyarakat, sehingga sanksi bagi pelaku nikah tidak tercatat menjadi kurang efektif. Adanya isbat nikah menunjukkan negara mulai terbuka pada hukum yang hidup di tengah masyarakat. Menindaklanjuti adanya perseberangan antara ketentuan yang diatur oleh agama dan negara, menurut Umarwan Sutopo dan Achmad Hasan Basri, dalam jurnal yang berjudul "Islam dan Negara: Menguak Relasi Agama dan Negara Dalam Sejarah Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia," menyatakan bahwa agama dan negara memanglah 2 entitas yang berbeda, yang mana agama bersifat transendental dan suci, sedangkan negara merupakan hasil peradaban manusia.⁸⁰

⁷⁷ Alamsyah, Bunyamin dan Somadiyono, Sigit. "Kriminalisasi Nikah Siri Dalam Perspektif Hukum Pidana." *Legalitas: Jurnal Hukum* 14, No. 1 (Juni 2022): 142. DOI: <https://doi.org/10.33087/legalitas.v14i1.320>.

⁷⁸ Philippe Nonet and Philip Selznick. "Law and Society Transtition: Toward Responsive Law." dikutip oleh Henry Arianto, "Hukum Responsif," 119.

⁷⁹ Susilowati, W.M. Herry. "Kritik Terhadap Aliran Sociological Jurisprudence Eugene Ehrlich." *Jurnal PERSPEKTIF*, 5, no. 1 (Januari 2000): 27.

⁸⁰ Sutopo, Umarwan dan Basri, Achmad Hasan. "Islam dan Negara: Menguak Relasi Agama dan Negara Dalam Sejarah Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia." *Al-Syakhsyiyah: Journal of Law & Family Studies*, 5 no. 1, (Juni 2023): 81. DOI: 10.21154/syakhsyiyah.v5i1.6162.

Meskipun begitu, negara dan agama, terutama agama Islam di Indonesia, relasinya sangatlah kuat dengan dilihat dari pembentukan institusi, seperti Kementerian Agama, Pengadilan Agama, serta UU Perkawinan dan Perda-Perda Syariah.⁸¹ Dengan demikian, maka agama dan negara harus disinergikan untuk menghasilkan aturan yang mencerminkan nilai-nilai keadilan dan kepatuhan. Dalam hal ini sejalan dengan peraturan perkawinan, khususnya pencatatan nikah, yang seharusnya lebih konsisten dan sejalan dengan nilai-nilai agama yang mendukung tertib administrasi dalam hukum perkawinan. Sanksi dalam aturan pencatatan nikah tidak harus dihilangkan sepenuhnya, tetapi peran dan penerapannya harus disesuaikan dengan kebutuhan dan realitas sosial masyarakat. Teori hukum responsif menekankan fleksibilitas, sensitivitas terhadap konteks sosial, dan penegakan hukum yang lebih adaptif, bukan semata-mata rigid atau kaku. Oleh karena itu, sanksi tetap ada, hanya saja sebagai pilihan terakhir (*ultima ratio*) saat langkah lainnya, seperti edukasi atau insentif positif tidak berhasil. Ketentuan pencatatan perkawinan jika menurut keyakinan agama Islam, yang kitab sucinya adalah Al-Qur'an, di dalamnya tidak mengatur secara eksplisit terkait keharusan dari segi pencatatan. Namun jika dicermati kembali dari beberapa doktrin ayat yang terkandung di dalamnya, Islam sangat menspesialkan ikatan perkawinan, ditinjau dari segi pelafalannya bahwa perkawinan dianggap sebagai *عَلِيَّةٌ مَّيْتَأَتًا* (perjanjian yang sangat kuat), sebagaimana dalam Q.S. An-Nisa' ayat 21:

وَكَيْفَ تَأْخُذُونَهُ وَقَدْ أَفْضَى بَعْضُكُمْ إِلَى بَعْضٍ وَأَخَذْنَ مِنْكُمْ مِيثَاقًا غَلِيظًا

Artinya: "Dan bagaimana kamu akan mengambilnya kembali, padahal kamu telah bergaul satu sama lain (sebagai suami-istri). Dan mereka (istri-istrimu) telah mengambil perjanjian yang kuat (ikatan pernikahan) dari kamu."⁸²

Bilamana memang perkawinan dianggap sebagai perjanjian yang sangat kuat, bukankah itu artinya bahwa perkawinan merupakan sebuah peristiwa yang teramat penting. Seiring berkembangnya zaman, sesuatu yang dianggap penting tak hanya cukup diabadikan melalui lisan per-lisan saja, tetapi haruslah dituliskan sehingga terdapat bukti lebih kuat terhadap suatu hal yang telah terjadi dan telah dilakukan. Hal ini diperlukan untuk menghindari adanya kemudharatan yang mungkin timbul di kemudian hari. Kaidah hukum Islam:

دَرَّةُ الْمَفَاسِدِ مُقَدِّمٌ عَلَى جَلْبِ الْمَصَالِحِ

"Menolak kemafsadatan didahulukan daripada menarik kemaslahatan."⁸³

Jika ditinjau dari 'illat yang ada pada kaidah tersebut, yakni dalam menghindari kemudharatan, baik pada diri sendiri ataupun orang lain, serta dapat menarik kemaslahatan bersama, maka ketentuan adanya pencatatan perkawinan dapat dikatakan wajib dalam konteks demi mencegah adanya kemudharatan. Bilamana dalam konteks terdapat jaminan adanya pencegahan datangnya kemudharatan, maka hukum pencatatan bisa menjadi sunnah. Namun jika dilihat pada situasi zaman sekarang, dengan segala kemudahan dan perkembangan teknologinya, sehingga cukup mudah untuk seseorang melakukan tindakan yang menyimpang dari aturan agama, dalam hal ini khususnya pada segi perkawinan, maka wanita dan anak-anak akan rentan diperlakukan tidak adil oleh pihak suami dengan melakukan tindakan menyimpang dan bisa merugikan pihak lainnya. Dengan begitu, hukum pencatatan nikah bisa dikatakan wajib. Pencatatan nikah menurut keyakinan agama Islam, dapat diqiyaskan dengan adanya kewajiban pencatatan pada saat bermuamalah. Ketentuan tersebut ada pada QS. Al-Baqarah ayat 282:

⁸¹ Sutopo dan Basri, 85.

⁸² QS. An-Nisa' ayat 21.

⁸³ Faishol, Imam. "Pencatatan Perkawinan Dalam Hukum Kekeluargaan Di Indonesia." *Jurnal Ulumul Syar'i* 8, No. 2, (Juni 2019): 4.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِذَا تَدَايَنْتُمْ بِدَيْنٍ إِلَىٰ آجَلٍ مَّسْئُومٍ فَاكْتُبُوهُ وَلْيَكْتُب بَيْنَكُمْ كَاتِبٌ بِالْعَدْلِ وَلَا يَأْب كَاتِبٌ أَنْ يَكْتُبَ كَمَا عَلَّمَهُ اللَّهُ فَلْيَكْتُبْ

Artinya: “Wahai orang-orang yang beriman! Apabila kamu melakukan utang piutang untuk waktu yang ditentukan, hendaklah kamu menuliskannya. Dan hendaklah seorang penulis di antara kamu menuliskannya dengan benar. Janganlah penulis menolak untuk menuliskannya sebagaimana Allah telah mengajarkan kepadanya, maka hendaklah dia menuliskan.”⁸⁴

Jikalau transaksi muamalah yang notabenehnya memang merupakan kegiatan sehari-hari terdapat ketentuan pencatatannya, maka seharusnya perkawinan yang diyakini oleh agama Islam sebagai perjanjian yang sangat kuat, seharusnya harus lebih dipedulikan terhadap ketentuan pencatatannya sehingga tidak ada pihak-pihak yang dirugikan di kemudian hari. Sedangkan pada konteks kajian masalah mursalah, dalam hal ini menurut Teori Masalah Najmuddin Ath-Thufi, menekankan bahwa kemaslahatan bagi umat muslim lebih diutamakan, bahkan jika tidak ada dukungan secara kontekstual dalam agama, sehingga dalam hal ini keputusan hukum harus didasarkan pada apa yang paling bermanfaat bagi masyarakatnya. Dengan demikian, Ath-Thufi membolehkan penetapan hukum berdasarkan *masalah* meskipun tidak ada *nash* yang mendukung secara eksplisit.⁸⁵

Meninjau hal tersebut, Rima Ariyani berpendapat bahwa teori Masalah Najmuddin Ath-Thufi memiliki relevansi dengan pencatatan perkawinan dalam hukum keluarga di Indonesia, dengan melihat pentingnya pencatatan perkawinan untuk memberi kepastian hukum, khususnya terkait hak-hak keluarga, seperti status hukum suami istri, warisan, dan perlindungan terhadap hak anak. Hal ini sejalan dengan teori Ath-Thufi yang memprioritaskan kemaslahatan manusia di atas segalanya, sehingga teori tersebut mendukung pencatatan perkawinan sebagai upaya menghindari kerugian sosial, hukum, dan ekonomi yang bisa muncul dari perkawinan tanpa pencatatan.⁸⁶ Secara hakiki memang pencatatan tidaklah termasuk dalam syarat *syar'i* dan hukum perkawinan tetap sah. Namun pencatatan nikah sendiri merupakan bagian dari syarat *tawsiqy*,⁸⁷ yang berarti suatu syarat, yang digunakan sebagai bukti pembenaran terjadinya suatu tindakan, yang berguna dalam menertibkan perbuatan di kemudian hari. Jika merujuk pada pernyataan tersebut maka adanya pencatatan perkawinan sangatlah urgent sebagai bukti otentik telah terjadinya suatu ikatan perkawinan antara laki-laki dan perempuan, sehingga keduanya tidak bisa mungkir begitu saja dari tanggung jawab yang sudah diembannya.

Hukum Islam tidak memasukkan pencatatan sebagai rukun dan syarat nikah, tetapi melihat urgensinya maka boleh dikenai sanksi pidana sesuai ketentuan pemerintah. Dalam pidana Islam termasuk kategori *Jarimah ta'zir*, yaitu tindak pidana yang ditentukan oleh penguasa.⁸⁸ Dengan begitu, seharusnya tidak perlu ada pro-kontra terhadap aturan sanksi tersebut, kecuali pihaknya memang sengaja tidak ingin mematuhi aturan hukum yang ada demi kepentingan pribadinya.

Selaras pula dengan ketentuan dalam QS. An-Nisa' ayat 59:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولَى الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِن تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

⁸⁴ QS. Al-Baqarah ayat 282.

⁸⁵ Ath Thufi. *Syarah Arbain Hadis Nomor 32*, yang dikutip oleh Hidayati, Arini. “Teori Masalah Najmuddin Ath Thufi Dan Dan Relevansinya Dengan Pencatatan Perkawinan Dalam Hukum Keluarga Di Indonesia.” (Skripsi, UIN KHAS Jember, 2023), 20.

⁸⁶ Hidayati, Arini. “Teori Masalah Najmuddin Ath Thufi Dan Dan Relevansinya Dengan Pencatatan Perkawinan Dalam Hukum Keluarga Di Indonesia.” (Skripsi, UIN KHAS Jember, 2023), 94.

⁸⁷ Faishol. “Pencatatan Perkawinan,” 11.

⁸⁸ Alamsyah dan Somadiyono. “Kriminalisasi Sanksi,” 141.

Artinya: *“Wahai orang-orang yang beriman! Taatilah Allah dan taatilah Rasul (Muhammad), dan Ulil Amri (pemegang kekuasaan) di antara kamu. Kemudian, jika kamu berbeda pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah kepada Allah (Al-Qur’an) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.”*⁸⁹

Jika dilihat pada konteks ayat tersebut, yang mana di Negara Indonesia sendiri telah mengatur ketentuan adanya pencatatan nikah, maka seharusnya yang berkeyakinan dan meyakini kitab suci al-Qur’an selayaknya mematuhi perintah peraturan perundang-undangan, selagi tidak bertentangan dengan ketentuan al-Qur’an ataupun hadis. Adanya ketentuan sanksi bagi pelaku nikah tidak tercatat dalam peraturan perundang-undangan, maka dibutuhkan instansi yang berwenang bertanggung jawab dalam penerapan sanksinya. Terkait hal tersebut, dalam peraturan perkawinan sendiri tidak diatur dengan jelas mengenai lembaga yang berwenang dalam memberikan sanksi.

Menurut K. Wantjik Saleh dalam bukunya yang berjudul “Hukum Perkawinan Indonesia,” yang mengatakan bahwa “lembaga yang berhak mengadili perkara dan menjatuhkan pidananya bagi pelanggaran nikah tidak tercatat adalah Pengadilan dalam lingkup Peradilan Umum, bukan Pengadilan dalam lingkup Peradilan Agama meskipun yang melakukan pelanggaran itu beragama Islam.”⁹⁰ Namun jika meninjau kembali dengan teori hukum responsif, yang mana lembaga yang lebih berperan aktif dalam mengurus pencatatan nikah di masyarakat adalah KUA (Kantor Urusan Agama) bagi yang beragama Islam, dan KCS (Kantor Catatan Sipil) bagi selain agama Islam. Lembaga tersebut lebih tau bagaimana praktek di masyarakat secara langsung. Kemudian pada UU Perkawinan Pasal 63 ayat (1), bahwa “yang dimaksud dengan Pengadilan dalam Undang-undang ini adalah:

- a. Pengadilan Agama bagi mereka yang beragama Islam;
- b. Pengadilan Umum bagi lainnya.”⁹¹

Dengan begitu, maka terhadap pelaku nikah tidak tercatat dapat digugat oleh KUA kepada PA sebagai lembaga yang berwenang memberikan sanksinya, dan bagi yang selain beragama Islam dapat digugat oleh KCS kepada Pengadilan Umum.

IV. Kesimpulan

1. Penerapan sanksi bagi pelaku nikah tidak tercatat dapat diterapkan sesuai ketentuan Pasal 45 ayat (1) huruf a PP Pelaksanaan UU Perkawinan, berupa denda sebesar Rp.7.500,- dengan hasil kalkulasi sebesar Rp. 267.506,- sedangkan pada UU terbaru, yakni dalam UU Administrasi Kependudukan menegaskan adanya sanksi dikenai hukuman denda sebesar Rp.1.000.000,- bagi yang telah melanggar batas waktu pelaporan adanya perkawinan.
2. Harmonisasi peraturan perkawinan khususnya mengenai sanksi bagi pelaku nikah tidak tercatat masih belum terpenuhi, terutama dalam hal asas kepastian hukum yang mana ketentuan adanya sanksi tersebut tidak diatur dalam tiap peraturan perkawinan. Begitupun mengenai mekanisme penerapan sanksinya sendiri belum diatur dan masih terdapat aturan yang ambigu tidak konsisten antara peraturan satu dengan yang lainnya.
3. Mengenai instansi yang berhak memberikan sanksi bagi pelaku nikah tidak tercatat tidak diatur secara tekstual dalam peraturan perundang-undangan. Menurut pendapat dari Wantjik Saleh, instansi yang berhak memberikan sanksi tersebut adalah Pengadilan Umum, meskipun pihak yang melanggar beragama Islam. Namun jika dilihat dari sisi teori hukum responsif serta didukung dengan ketentuan dalam Pasal 63 ayat (1) UU

⁸⁹ Q.S. An-Nisa’ ayat 59.

⁹⁰ Saleh, K. Wantjik. *Hukum Perkawinan Indonesia*. (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1980), 21.

⁹¹ Indonesia. UU No. 1 Tahun 1974. Pasal 63 ayat (1).

Perkawinan, bahwa pengadilan yang dimaksud dalam UU tersebut ialah Pengadilan Agama bagi yang beragama Islam dan Pengadilan Umum bagi selainnya. Dengan begitu, maka instansi yang berwenang memberikan sanksi kepada pelaku nikah tidak tercatat ialah Pengadilan Agama bagi yang beragama Islam dan Pengadilan Umum untuk yang selain beragama Islam, dengan gugatan yang diajukan oleh KUA ataupun KCS setempat, sebagai instansi yang lebih mengayomi dan mengetahui kondisi langsung masyarakatnya.

Daftar Pustaka

- Alamsyah, Bunyamin dan Sigit Somadiyono. "Kriminalisasi Nikah Siri Dalam Perspektif Hukum Pidana." *Legalitas: Jurnal Hukum* 14, no. 1 (Juni 2022): 135-145. <https://doi.org/10.33087/legalitas.v14i1.320>.
- Ali. "Ancaman Pidana Bagi Pelaku Nikah Siri." *HukumOnline.com*, 2010. <https://www.hukumonline.com/berita/a/ancaman-pidana-bagi-pelaku-nika-sirilt4b7415136a2ee/>. Diakses 10 Juli 2024.
- Arianto, Henry. "Hukum Responsif Dan Penegakan Hukum di Indonesia." *Lex Jurnalica* 7, no. 2 (April 2010): 115-123. <https://doi.org/10.47007/lj.v7i2.308>.
- Faishol, Imam. "Pencatatan Perkawinan Dalam Hukum Kekeluargaan Di Indonesia." *Jurnal Ulumul Syar'i* 8, no. 2 (Juni 2019): 1 - 25.
- Febriansyah, Ferry Irawan. "Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia." *Perspektif* 21, no. 3 (September 2016): 220 - 229. <https://doi.org/10.30742/perspektif.v21i3.586>.
- Hidayati, Arini. "Teori Masalah Najmuddin Ath Thufi Dan Relevansinya Dengan Pencatatan Perkawinan Dalam Hukum Keluarga Di Indonesia." Skripsi, UIN KHAS Jember, 2023.
- Indonesia. *Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 Tentang Kompilasi Hukum Islam*. 1991
- . *Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 Tentang Pencatatan Perkawinan*. Jakarta: BN.2019/No.1118, 2019.
- . *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan*. Jakarta: Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 1975 Nomor 12, 1975.
- . *Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil*. Jakarta: LN.2021/No.202, TLN No.6718.
- . *Undang-Undang Dasar Tahun 1945*. 1945
- . *Undang-Undang No. 23 Tentang Administrasi Kependudukan Tahun 2006*. Jakarta: LN.2006/No.124, TLN No.4674, 2006.
- . *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan*. Jakarta: Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 1, 1974.
- . *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: LN. 2011/No. 82, TLN No. 5234, 2011.
- . *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk*. Diumumkan pada tanggal 26 November 1946, Linggarjati.
- Irfan, M Nurul. "Kriminalisasi Poligami Dan Nikah Siri." *Jurnal Al'Adalah* 10, no. 2 (Juli 2011): 121-140. <https://dx.doi.org/10.24042/adalah.v10i2.248>.
- Ismanto, Yogi Hadi, Hani Usmandani, dan Firzhal Arzhi Jiwantara. "Analisis Pengaturan Multipleksing Dalam Pasal 78 Ayat 1 - 5 dan Pasal 81 Ayat 1 - 2 PP 46/2021 Terhadap UU Penyiaran Jo. UU Cipta Kerja." *Ulil Albab : Jurnal Ilmiah Multidisiplin* 1, no. 8 (Juli 2022): 2746 - 2754. <https://journal-nusantara.com/index.php/JIM/article/view/718>.
- Kansil, C.S.T. *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*, cet. ke-8. Jakarta: Balai Pustaka, 1986.
- Laksana, Endri Nugraha. "Kewajiban Pencatatan Nikah dalam Tinjauan Qiyas dan Kepastian Hukum." *Al'Adalah: Jurnal Syariah dan Hukum Islam* 7, no. 2 (Desember 2022): 355-374. <https://doi.org/10.31538/adlh.v7i2.2642>.

- Marwin. "Pencatatan Perkawinan dan Syarat Sah Perkawinan dalam Tatanan Konstitusi." *Asas: Jurnal Hukum Dan Ekonomi Islam* 6, no. 2 (Juni 2014): 98 - 113. <https://dx.doi.org/10.24042/asas.v6i2.1721>.
- Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press, 2020.
- Neltje, Jeane, dan Indrawieny Panjiyoga. "Nilai-Nilai yang Tercakup di Dalam Asas Kepastian Hukum." *Innovative: Journal Of Social Science Research* 3, no. 5 (2023). <https://j-innovative.org/index.php/Innovative/article/view/5009>.
- Nofitasari, Solehati. "Analisis Mengenai Pengaturan Sanksi Terhadap Pelanggaran Pencatatan Perkawinan di Indonesia." *Welfare State: Jurnal Hukum* 1, no. 1 (2022): 59 - 80. <https://doi.org/10.56013/welfarestate.v1i1.1553>.
- Nuh, Muhammad. "Kriminalisasi Nikah Siri." *Era Muslim Media Islam Rujukan*, 2010. <https://www.eramuslim.com/suara-kita/dialog/kriminalisasi-nikah-siri/>. Diakses 10 Juli 2024.
- Putri, Nanda Novia, Rahmat Hidayat, dan Winda Oktavia. "Landasan Dan Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik." Fakultas Universitas Lampung, 2018.
- Rahmi, Atikah, dan Sakdul. "Fungsi Pencatatan Perkawinan Dikaitkan Dengan Upaya Perlindungan Hukum Terhadap Anak Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 46/PUU-VIII/2010." *De Lega Lata* 1, no. 2. (Juli - Desember 2016): 264-283.
- Saleh, K. Wantjik. *Hukum Perkawinan Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1980.
- Sirin, Khaeron. "Aspek Pemidanaan Hukum Perkawinan Sirri dalam Perspektif Siyash Syar'iyah." *Jurnal Karsa* 20, no. 2 (Desember 2012): 257-273. <https://doi.org/10.19105/karsa.v20i2.46>.
- Sodiq, Muhammad. "Dualisme Hukum Di Indonesia: Kajian Tentang Peraturan Pencatatan Nikah dalam Perundang-Undangan." *Jurnal Al-Ahwal* 7, 14 (2014): 109-119. <https://doi.org/10.14421/ahwal.2014.07201>.
- Sugianto, Fajar, Denny Ardhi Wibowo, dan Tomy Michael. "Kedudukan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1991 Tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam Dalam Sistem Hukum Kewarisan Indonesia." *Jurnal Aktual Justice* 5, no. 1 (Juni 2020): 19 - 37. <https://doi.org/10.47329/aktualjustice.v5i1.518>.
- Susilowati, W.M. Herry. "Kritik Terhadap Aliran Sociological Jurisprudence Eugene Ehrlich." *Jurnal Perspektif* 5, No. 1 (Januari 2000): 26 - 37.
- Sutopo, Umarwan, dan Achmad Hasan Basri. "Islam dan Negara: Menguak Relasi Agama dan Negara Dalam Sejarah Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia." *Al-Syakhsyiyah: Journal of Law & Family Studies* 5 no. 1 (Juni 2023): 69 - 88. <https://doi.org/10.21154/syakhsyiyah.v5i1.6162>.
- Usman, Rachmadi. "Makna Pencatatan Perkawinan Dalam Peraturan Perundang-undangan Perkawinan di Indonesia." *Jurnal Legislasi Indonesia* 14, no. 3, (September 2017): 255-273. <https://doi.org/10.54629/jli.v14i3.80>.
- Zulfirahman, Hakiki, dan Bernadus Tuahnu. "Problema Hukum Kompilasi Hukum Islam Dalam Tata Hukum Indonesia (Suatu Analisa Hukum Kedudukan Kompilasi Hukum Islam dalam Tata Urutan Perundang-Undangan dan Pemecahannya Ditinjau dari Politik Hukum Indonesia)." *Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Kalimantan Tengah*, (21 Agustus 2023): 1 - 8.