

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Implementasi Hukum**

Hukum memiliki arti umum tata aturan sebagai suatu sistem aturan-aturan tentang perilaku manusia. Dengan demikian hukum tidak menumpuk pada suatu aturan tunggal tetapi sekumupulan aturan yang memiliki satu kesatuan sehingga dapat dipahami sebagai suatu sistem, konsekuensinya adalah tidak mungkin memahami hukum jika hanya memperhatikan aturan saja.<sup>3</sup> Pengertian lain mengenai hukum adalah sekumpulan peraturan-peraturan atau kaidah dalam suatu kehidupan bersama, keseluruhan peraturan tentang tingkah laku yang berlaku dalam kehidupan bersama yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi.<sup>4</sup>

Paradigma ilmu hukum Indonesia sejatinya terbangun berdasarkan asas-asas hukum atau prinsip-prinsip sebagaimana diatur dalam bentuk hukum adat dan perundang-undangan. Upaya mewujudkannya mengedepankan nilai Pancasila yang berlandaskan kemanusiaan dan gotong royong serta pranata dan nilai-nilai kearifan lokal sebagai modal sosial. Dalam implementasinya tidak dapat dilepaskan terhadap berbagai aspek teori yang relevan, peraturan perundangan, kelembagaan dan budaya masyarakat. Namun, harus diakui bahwa penerapannya sering memunculkan kekeliruan bahkan disharmonisasi sehingga cita-cita hukum

---

<sup>3</sup> Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Safa'at; 2006; Teori Hans Kelsen tentang Hukum; Konpress; jakarta.

<sup>4</sup> Sudikno Mertokusumo, 1999, Mengenal Hukum, Suatu Pengantar, Liberty, Yogyakarta

yang harusnya mewujudkan kepastian, keadilan, dan kebermanfaatan tidak dirasakan sebagaimana mestinya.

Implementasi merupakan serangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan.<sup>5</sup> Dapat dipahami bahwa implementasi merupakan salah satu tahap dalam kebijakan publik. Kebijakan publik dalam bentuk Undang-Undang adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau sering disebut sebagai peraturan pelaksanaan. Teori Implementasi menurut Edward dan Emerson, menjelaskan bahwa terdapat empat variabel kritis dalam implementasi kebijakan publik atau program, diantaranya; komunikasi atau kejelasan informasi, konsistensi informasi, ketersediaan sumber daya dalam jumlah dan mutu tertentu, sikap dan komitmen dari pelaksana program atau kebijakan birokrat, dan struktur birokrasi atau standar operasi mengatur tata kerja dan tata laksana.

Variabel-variabel tersebut saling berkaitan satu sama lain untuk mencapai tujuan implementasi kebijakan peraturan. Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada publik, ketersediaan sumberdaya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari pelaku yang terlibat, dan struktur pelaksana kebijakan. Ketersediaan sumberdaya pendukung untuk melaksanakan kebijakan yaitu sumber daya manusia, merupakan aktor penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan dan merupakan potensi manusiawi yang melekat keberadaanya pada seseorang meliputi fisik maupun non fisik berupa

---

<sup>5</sup> Affan Gaffar, Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan, Jogja : Pustaka Pelajar Kedasama, 2009, hlm. 294

kemampuan seorang pegawai yang terakumulasi baik dari latar belakang pengalaman, keahlian, keterampilan, dan hubungan personal. Informasi merupakan sumberdaya kedua yang penting dalam implementasi kebijakan peraturan. Informasi yang disampaikan atau memperlancar pelaksanaan kebijakan atau program. Kewenangan merupakan hak untuk mengambil keputusan, hak untuk mengarahkan orang lain dan hak untuk memberi perintah. Sikap dan komitmen dari pelaksana kebijakan peraturan. Kunci keberhasilan implementasi kebijakan adalah sikap terhadap penerima dan dukungan atas kebijakan yang telah ditetapkan. Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan peraturan. Struktur birokrasi menjelaskan susunan tugas dan para pelaksana kebijakan, memecahkannya dalam rincian tugas serta menetapkan prosedur standar operasi.

Menurut Smith dalam Tachjan Implementasi kebijakan publik dapat dilihat dari empat (4) variabel yaitu: (1) Kebijakan yang diidealkan (*idealised policy*), yakni pola-pola interaksi ideal yang telah mereka definsikan dalam kebijakan yang berusaha untuk diinduksikan; (2) kelompok sasaran (*target groups*), yaitu mereka yang paling langsung dipengaruhi oleh kebijakan dan yang harus mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan; (3) *implementing organization*, yaitu badan-badan pelaksana atau unit-unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan; (4) *environmental factor*, yakni unsurunsur dalam lingkungan yang

mempengaruhi atau dipengaruhi oleh implementasi kebijakan, seperti aspek budaya, sosial, ekonomi, dan politik.<sup>6</sup>

Implementasi dapat dihubungkan dengan suatu produk hukum. Produk hukum berupa undang-undang yang sengaja dibuat oleh pihak-pihak yang berwenang membuatnya. Implementasi hukum digunakan sebagai sebuah ukuran bagaimana sebuah undang-undang tersebut berlaku di masyarakat. Menurut seorang pakar hukum yakni Muhammad Joni bahwa implementasi hukum yakni pelaksanaan dari norma hukum dalam kasus/ tindakan/ putusan, atau hukum dalam keadaan konkret, menerapkan hukum dari *law in book ke law in action*, dengan kata lain, efektifitas hukum adalah kesesuaian antara bagaimana yang sudah diatur di dalam hukum dengan bagaimana pelaksanaannya.<sup>7</sup>

Dalam uraian dapat disimpulkan bahwa implementasi hukum merupakan penerapan aktivitas, adanya aksi, tindakan, atau mekanisme suatu sistem hukum. mengandung arti bahwa implementasi hukum bukan sekadar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma tertentu untuk mencapai tujuannya. Suatu produk hukum harus memperhatikan isi dari hukum tersebut apakah sesuai dengan perilaku masyarakat atau tidak. Harus juga memperhatikan struktur dari penegak hukum dan bagaimana lembaga-lembaga hukum tersebut dalam penegakan hukum. Kemudian harus juga melihat bagaimana hukum yang tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat. Dengan terpenuhinya elemen-elemen tersebut maka tingkat efektifitas dari sebuah implementasi dari produk hukum tersebut akan tinggi.

---

<sup>6</sup> Tachjan, Implementasi Kebijakan Publik, Penerbit AIPI Bandung, 2006, Hal 59

<sup>7</sup> Muhammad Joni, Efektifitas Penerapan Hukum (Online), di Akses 20 Juli 2024 <http://www.mjoni.com/opini/artikelhukum/efektifitas-penerapan-hukum.html>

Apabila salah satu elemen tidak terpenuhi maka dapat dikatakan produk hukum itu gagal atau sia-sia.

## **2.2 Hukum Pencatatan Pernikahan**

Pencatatan pernikahan terdiri dari 2 kata yaitu pencatatan dan pernikahan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) pencatatan adalah proses, cara, perbuatan mencatat, pendaftaran, sedangkan pernikahan adalah suatu hal perbuatan menikah, atau proses pelaksanaan pernikahan. Jadi pencatatan pernikahan adalah suatu proses pelaksanaan pernikahan yang dicatatkan berdasarkan ketentuan Undang-undang yang ada di hadapan Aparatur Sipil Negara Pencatat Nikah.<sup>8</sup> Pencatatan perkawinan merupakan sebuah pendataan administrasi perkawinan yang dilakukan oleh petugas pencatat perkawinan (PPN) dengan tujuan memberikan kepastian dan perlindungan bagi pihak yang melangsungkan perkawinan serta memberikan kekuatan bukti autentik telah terjadinya suatu perkawinan yang sah.<sup>9</sup>

### **2.2.1 Pengertian Pencatatan Pernikahan**

Di Indonesia walaupun telah ada peraturan perundang-undangan tentang pernikahan yang secara tegas mengatur masalah keharusan mendaftarkan pernikahan secara resmi pada Pegawai Pencatat Nikah, tetapi tampaknya kesadaran masyarakat akan hukum dan pentingnya suatu pencatatan nikah masih dapat dibilang rendah. Hal ini terlihat dari banyaknya dijumpai praktik nikah siri

---

<sup>8</sup> KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia). Kamus versi online/daring (Dalam Jaringan). di akses pada 10 Juni. 2024. <https://kbbi.web.id/didik>

<sup>9</sup> Ahmad Tholabi Kharlie, Hukum Keluarga Indonesia, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), 182.

yang dilakukan di hadapan Kyai, Tengku, Ustadz, dan sebagainya.<sup>10</sup> Ada sebagian kalangan masyarakat yang masih bertanya-tanya tentang hukum dan kedudukan nikah yang tidak dicatat pada Pegawai Pencatat Nikah, walaupun undang-undang tentang keharusan mencatatkan perkawinan itu telah dinyatakan berlaku kurang lebih 35 Tahun.

Pencatatan perkawinan merupakan sebuah pendataan administrasi perkawinan yang dilakukan oleh Petugas Pencatat Nikah (PPN) dengan tujuan memberikan kepastian dan perlindungan bagi pihak yang melangsungkan perkawinan serta memberikan kekuatan bukti autentik telah terjadinya suatu perkawinan yang sah.<sup>11</sup> Pencatatan Perkawinan merupakan kegiatan administrasi sebab ikatan perkawinan yang dilakukan oleh Petugas Pencatat Nikah yang bertepatan di Kantor Urusan Agama di wilayah tempat melangsungkan perkawinan. Bagi agama islam bertempat di Kantor Urusan Agama dan bagi non muslim bertempat di Kantor Catatan Sipil.

Tujuan diadakannya pencatatan perkawinan ini tidak lain adalah untuk mendapatkan kepastian hukum, maka dari itu setiap perkawinan harus dicatatkan. Petugas yang berwenang menangani pencatatan perkawinan adalah pegawai pencatat perkawinan, dengan demikian setiap perkawinan harus dilakukan dihadapan dan dibawah pengawasan Petugas Pencatat nikah. Sedangkan perkawinan yang dilakukan diluar pengawasan Petugas Pencatat nikah maka perkawinan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum.

---

<sup>10</sup> M.Anshary MK, Huku m Perkawinan di Indonesia, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar,2010), hal. 18

<sup>11</sup> D.Y. Witanto, "hukum keluarga: hak dan kedudukan anak luar kawin pasca keluarnya putusan MK tentang uji materil UU Perkawinan," t.t., hlm. 12.

### 2.2.2 Pencatatan Perkawinan dalam Per Undang-Undangan

Hirerarki perundangan-undangan di Indonesia banyak undang-undang yang mengatur masalah pencatatan perkawinan ini, diantaranya adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 Tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk. Pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 tentang pencatatan nikah, talak dan rujuk ini didalamnya dijelaskan mengenai pencatatan perkawinan dan hukuman bagi yang melanggar undang-undang ini.<sup>12</sup> Dapat diketahui Pasal 1 yang membahas tentang pencatatan nikah dan sanksi hukuman yang terdapat dalam Pasal 3 tentang pihak yang melanggar peraturan tersebut. Hal ini dilakukan untuk menghindari perkawinan yang dilakukan dibawah tangan atau tanpa dicatatkan pada zaman itu.

Kemudian, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 sebagai perubahan atas Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 membahas sekelumit tentang pencatatan perkawinan. *Pertama*, perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya yang termuat dalam Pasal 2 ayat 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan. *Kedua*, tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang sesuai dengan Pasal 2 ayat 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

---

<sup>12</sup> Neng Djubaedah, Pencatatan Perkawinan dan Perkawinan Tidak Dicatat (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), h. 43.

Selanjutnya, Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 tentang pencatatan perkawinan Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 tentang pencatatan perkawinan ditetapkan Menteri Agama Lukman Hakim pada tanggal 30 september 2019 dan diundangkan oleh Dirjen PP Kemenkuham Widodo Eka Tjahajana. Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 merupakan pembaharuan dari Peraturan Menteri Agama Nomor 19 Tahun 2018 tentang pencatatan perkawinan. Pembaharuan dilakukan dikarenakan Peraturan Menteri Agama Nomor 19 Tahun 2018 tentang pencatatan perkawinan dianggap sudah tidak relevan dengan seiring berkembangnya zaman khususnya terhadap pernikahan.<sup>13</sup>

Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 didalamnya memuat 20 bab yang dijelaskan disetiap Pasalnya. Dalam PMA 20 Tahun 2019 tentang Pencatatan Pernikahan ini mengatur tentang pendaftaran kehendak nikah, pemeriksaan dokumen kehendak nikah, penolakan kehendak nikah, pengumuman kehendak nikah, perjanjian perkawinan, pelaksanaan pencatatan nikah hingga penyerahan Buku Nikah. Dan Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 juga membahas tentang pernikahan campur, pencatatan nikah di luar Negeri, pencatatan rujuk, sarana pernikahan, tata cara penulisan formulir dan dokumen pernikahan, legalisasi dan penerbitan duplikat nikah, pencatatan perubahan status, pengamanan dokumen hingga pelaporan supervise pencatatan nikah dan rujuk.

Peraturan Menteri Agama ini memiliki fungsi salah satunya ialah untuk menertibkan sistim administrasi yang sedang berlaku atau dijalankan oleh

---

<sup>13</sup> Lampiran Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 tentang pencatatan pernikahan.

lembaga Kantor Urusan Agama. Sehingga Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 tentang pencatatan pernikahan mempunyai kedudukan yang sangat sentral dan berpengaruh besar dalam menopangi prosedur dalam pernikahan khususnya pencatatan pernikahan.

### **2.2.3 Prosedur dan Tata Cara Pencatatan Perkawinan**

Secara administratif, perkawinan dikatakan sah jika dilakukan dengan mengikuti prosedur yang sesuai dengan undang-undang yang berlaku. Sebagaimana terdapat dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Dalam BAB II Pencatatan Perkawinan Pasal 2 dikatakan: pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agama Islam, dilakukan oleh pegawai pencatat sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 1954 tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk.

Pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agamanya dan kepercayaannya itu selain agama Islam, dilakukan oleh Pegawai Pencatat perkawinan pada Kantor Catatan Sipil sebagaimana dimaksud dalam berbagai Perundang-undangan mengenai Pencatatan Perkawinan. Dengan tidak mengurangi ketentuan-ketentuan yang khusus berlaku bagi tata cara pencatatan perkawinan berdasarkan berbagai peraturan yang berlaku, tata cara pencatatan perkawinan dilakukan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 sampai dengan Pasal 9 Peraturan Pemerintah ini.

Istilah “harus dicatat” dalam ayat (1) Pasal 5 KHI hanya bertujuan untuk menjamin ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam semata bukan sebagai syarat sahnya suatu perkawinan dalam syariat Agama Islam. Berdasarkan hal tersebut, maka umat Islam Indonesia harus menyadari bahwa pencatatan suatu perkawinan merupakan aspek yang sangat penting karena merupakan anjuran agama yang langsung sebagai perintah Allah SWT, dan telah diperjuangkan oleh umat Islam Indonesia sebagai hukum positif sehingga mempunyai daya mengikat dan memaksa untuk dipatuhi dan dijalankan oleh seluruh umat Islam.<sup>14</sup>

Untuk memenuhi tuntutan pencatatan pernikahan sebagaimana yang diamanatkan dalam undang-undang dan Kompilasi Hukum Islam, maka adapun prosedur pencatatan nikah adalah sebagai berikut:<sup>15</sup>

- a. Bagi seseorang yang bermaksud melangsungkan perkawinan, terlebih dahulu memberitahukan kehendaknya kepada pegawai pencatat nikah. Pemberitahuan ini boleh dilakukan oleh orang tua atau walinya.
- b. Pegawai Pencatat Nikah setelah menerima laporan tersebut segera meneliti syarat-syarat perkawinan apakah telah terpenuhi atau belum, apakah ada halangan kawin menurut agama dan undang-undang, demikian surat-surat yang dijadikan syarat administrasi sudah terpenuhi atau belum. Jika belum cukup syarat-syarat yang diperlukan, maka Pegawai Pencatat Nikah segera memberitahukan kepada yang bersangkutan untuk segera dipenuhi, kecuali dalam hal terdapat halangan

---

<sup>14</sup> Jamaluddin dan Nanda Amalia, Buku Ajar Hukum Perkawinan, (Lhokseumawe: Unimall Press, 2016), 38.

<sup>15</sup> Amiur Nuruddin, Azhari Akmal Tarigan, Hukum Perdata Islam di Indonesia Studi Kritis Perkembangan Hukum Islam dari Fikih, UU No. 1/1974 sampai KHI, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2004), cet. ke-1, h. 120

kawin menurut agama dan undang-undangan maka Pegawai Pencatat Nikah harus menolaknya. Adapun syarat-syarat yang dimaksud ialah:

- 1) Fotocopy KTP
- 2) Fotocopy KK
- 3) NA dari Kelurahan atau Desa
- 4) Surat izin dari atasan bagi TNI dan Polri
- 5) Pas foto ukuran 2x3 sebanyak 6 lembar dan 4x6 2 lembar
- 6) Rekomendasi (surat pengantar) dari KUA bagi yang nikah di luar kecamatan, kabupaten atau provinsi dengan membawa pas foto 3x4 sebanyak 2 lembar
- 7) Administrasi nikah<sup>16</sup>

c. Jika syarat-syarat nikah telah memenuhi ketentuan yang telah diatur oleh peraturan yang berlaku, maka Pegawai Pencatat Nikah membuat pengumuman tentang pemberitahuan yang bisa dibaca khalayak ramai. Pengumuman yang serupa juga harus ditempelkan pada Kantor Pegawai Pencatat Nikah yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman masingmasing calon pengantin atau mempelai jika mereka berlainan tempat tinggal.

d. Perkawinan baru dapat dilaksanakan setelah hari kesepuluh sejak pengumuman tersebut ditempelkan. Ketentuan ini dimaksud untuk memberi kesempatan kepada pihak-pihak yang menurut pendapatnya perkawinan tersebut tidak dapat dilaksanakan karena ada halangan

---

<sup>16</sup> Ibid, Hal 125

menurut agama dan undang-undang atau tidak memenuhi syarat-syarat yang diperlukan oleh peraturan perundangan yang berlaku.

- e. Perkawinan harus dilaksanakan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya. Perkawinan harus dihadiri oleh saksi dan dihadiri pula oleh Pegawai Pencatat Nikah. Bagi mereka yang melangsungkan perkawinan menurut Islam, akad nikahnya dilaksanakan oleh wali nikah atau orang yang mewakilinya.
- f. Sesaat sesudah berlangsungnya pernikahan tersebut, maka kedua mempelai menandatangani akta perkawinan yang disiapkan oleh Pegawai Pencatat Nikah, seterusnya diikuti pula oleh saksi-saksi, wali nikah, dan pegawai pencatatan yang bertugas untuk mencatat perkawinan tersebut.
- g. Dengan selesainya penandatanganan akta perkawinan tersebut, maka, perkawinan yang telah dilaksanakan itu telah dianggap sah dan telah tercatat secara resmi sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Akta perkawinan adalah sebuah daftar besar yang memuat identitas kedua mempelai, orang tua atau walinya atau juga wakilnya. Juga memuat tandatanda surat yang diperlukan, seperti izin kawin, dispensasi kawin, izin poligami, izin Panglima TNI/ Menteri HANKAM bagi anggota TNI dan Kapolri bagi anggota Polri.
- h. Kepada suami dan istri yang telah melangsungkan perkawinan diberikan kutipan akta nikah yang berbentuk buku dan disebut “Buku Nikah”. Kutipan akta perkawinan inilah yang menjadi bukti autentik bagi kedua suami istri. Apabila pencatatan sudah selesai, maka petugas pencatat

nikah segera menyerahkan kutipan akta nikah yang disebut buku nikah kepada pria dan juga untuk mempelai wanita. Harus diteliti dengan seksama apakah buku itu telah diisi atau ditulis sesuai dengan identitas yang benar, telah dipasang pas foto kedua mempelai dan sudah ditanda tangani oleh yang berwenang.<sup>17</sup>

### 2.3 Penegakan Hukum

Penegakan hukum merupakan suatu persoalan yang dihadapi setiap masyarakat. Perkataan penegakan hukum mempunyai konotasi menegakkan, melaksanakan ketentuan di dalam masyarakat, sehingga dalam konteks yang lebih luas penegakan hukum merupakan suatu proses berlangsungnya perwujudan konsep-konsep yang abstrak menjadi kenyataan. Kemudian dalam melakukan upaya penegakan hukum, yaitu melaksanakan sanksi represif bersama komponen penegak hukum lainnya yang dilandasi perangkat atau peraturan hukum dan menghormati hak-hak dasar manusia dengan cara mengusahakan ketaatan diri warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan, pelaksanaan proses peradilan pidana, dan mencegah timbulnya penyakit masyarakat yang dapat menyebabkan terjadinya kejahatan.<sup>18</sup>

Penegakan Hukum lingkungan sangat rumit, banyak seginya. Pelanggarannya pun beraneka ragam, mulai dari yang paling ringan seperti pembuangan sampah dapur sampai dengan yang paling berbahaya seperti pembuangan limbah berbahaya dan beracun serta radiasi atom. Oleh karena itu

---

<sup>17</sup> *Ibid*

<sup>18</sup> Ishaq, Dasar-dasar Ilmu Hukum, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009) hlm. 244-245

penanggulangannya pun beraneka ragam, mulai dari penerangan hukum sampai pada penerapan sanksi. Suatu penerapan hukum lingkungan perlu digalakkan dari media massa seperti surat kabar, radio, televisi, sampai kepada ceramah dan diskusi. Dengan demikian, pelanggaran dapat dicegah sendiri dan seluas mungkin.

Fungsi dari hukum untuk melindungi kepentingan manusia. Ada tiga unsur yang diperhatikan dalam penegakan hukum, yakni:

- 1) Kepastian hukum (*Rechtssicherheit*)
- 2) Kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*)
- 3) Keadilan (*Gerechtigkeit*)

Hukum memberikan sesuatu pasti karena untuk menertibkan umum. Kepastian hukum ini ialah perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenangwenang. Kedua, dikarenakan hukum untuk manusia, maka pelaksanaannya harus memberi manfaat bagi masyarakat. Hukum bersifat umum, mengikat, dan menyamaratakan, sehingga penegakan hendaknya adil. Jika hanya satu unsur yang diperhatikan, maka unsur lain akan dikorbankan. Maka, tiga unsur itu harus diperhatikan agar seimbang.<sup>19</sup>

Menurut Laurance M. Friedman, pelaksanaan hukum diibaratkan sebuah organisme kompleks yang struktur, substansi, juga budayanya saling berinteraksi. Ada tiga komponen sistem hukum syarat penegakan hukum dikatakan berhasil:

- 1) ..... Struktur hukum Bergerak dalam sistem atau fasilitas yang ada dan di siapkan. Jadi lebih kepada institut penegak.

---

<sup>19</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum* (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2010), 208.

- 2) ..... Su  
 bstansi hukum Reaksi kenyataan di terbitkan hukum, missal Undang-  
 undang.
- 3) ..... Bu  
 daya hukum Perbuatan publik yang mendorong faktor penentu hukum  
 mendapat tempat di budaya masyarakat.<sup>20</sup>

Di kalangan masyarakat, ada transformasi perilaku hukum positif, yaitu patuh aturan hukum, disiplin, dan mempercayakan persoalan pada penegak hukum berkompeten, dan main hakim tidak lagi jadi budaya negeri. Akan tetapi dalam tatanan sosiologis kita masih harus bersabar karena kondisi masyarakat yang ideal masih belum terwujud. Keterbukaan dan demokratisasi kehidupan soal politik sudah mulai memprihatinkan, akan tetapi pemahaman hak dan kewajiban setiap orang dalam tatanan masyarakat, sebagai prasyarat terjadinya kehidupan disiplin, taat hukum, saling menghargai, ternyata masih perlu waktu panjang untuk menjangkaunya.<sup>21</sup>

## **2.4 Pernikahan yang Dicatatkan dan Pernikahan yang Tidak Dicatatkan**

### **2.4.1 Pernikahan yang Dicatatkan**

Pencatatan perkawinan itu bertujuan untuk mewujudkan ketertiban perkawinan dalam masyarakat. Ini merupakan suatu upaya yang diatur dalam peraturan perundangundangan, untuk melindungi martabat dan kesucian

<sup>20</sup> Moh Hatta, Beberapa Masalah Penegakan Hukum Pidana umum dan Pidana Khusus, Yogyakarta: Liberty Cet.1, 2009), 1.

<sup>21</sup> Ilhami Bisri, Sistem Hukum Indonesia Prinsip-Prinsip dan Implementasi Hukum di Indonesia, 134.

perkawinan dan lebih khusus bagi perempuan dalam kehidupan rumah tangga. Melalui pencatatan perkawinan yang dibuktikan dengan akta nikah yang masing-masing suami istri mendapat salinannya, apabila terjadi perselisihan diantara mereka atau ada diantara salah salah satu pihak tidak ingin bertanggungjawab maka pihak yang lainnya dapat melakukan upaya hukum guna mempertahankan atau memperoleh hak masing-masing. Karena dengan akta tersebut, suami istri memiliki bukti otentik atas perbuatan hukum yang telah mereka lakukan.<sup>22</sup>

Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Pernikahan secara tegas memerintahkan bahwa setiap perkawinan harus dicatat menurut peraturan perundang undangan yang berlaku. Bilamana ketentuan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Pernikahan ini dihubungkan dengan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Pernikahan, maka sangat jelas bahwa setiap perkawinan yang dilakukan secara sah menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu harus dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku agar perkawinan itu diakui keabsahannya. Perkawinan yang dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaan agamanya itu, namun tidak dicatat dengan sendirinya tidak mempunyai keabsahan sebagai suatu perkawinan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Pernikahan. Argumentasi hukum bahwa pernikahan harus dicatatkan adalah sebagai berikut.<sup>23</sup>

1..... Pasal

2 Ayat (2) Undang-Undang Perkawinan telah dirumuskan secara organik

<sup>22</sup> Ahmad Rofiq, Hukum Islam di Indonesia, hal. 107

<sup>23</sup> Supriyadi, Dasar-Dasar Hukum Perdata di Indonesia, CV. Kiara Science, Kudus, 2015, hlm. 48.

oleh pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan yang pelaksanaannya diatur oleh pasal 3 s/d 9 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Undang-Undang Perkawinan.

- 2..... Putusan Mahkamah Konstitusi No. 46/PUU-VIII/2010, telah menolak permohonan uji materiil pasal 2 Undang-Undang Perkawinan, selanjutnya menyatakan setiap perkawinan diwajibkan untuk dicatatkan.
- 3..... Intruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 Tentang Kompilasi Hukum Islam dan Peraturan Kementerian Agama Nomor 154 Tahun 1991 Pasal 5,6 dan 7 ayat (1) memperkuat bahwa pencatatan menjadi syarat syahnya akad nikah.
- 4..... Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negeri Nomor 48/SE/1990 tentang petunjuk pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 butir IX: istri PNS yang dinikah sah, yaitu sesuai dengan Pasal 2 (1) dan Pasal 2 (2) Undang-Undang Pernikahan.

Pernikahan yang dicatatkan dihadap Pejabat Pencatat Nikah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 Tentang Pencatatan Pernikahan merupakan praktek pernikahan yang sah dihadapan Hukum Agama maupun Hukum Negara yang akan mendapatkan akta otentik peristiwa pernikahan berupa nikah dan kartu nikah

yang sudah terintegrasi dengan sistem informasi manajemen pernikahan yang memiliki kekuatan hukum sebagai pasangan suami istri.

#### **2.4.2 Pernikahan yang Tidak Dicatatkan**

Di Indonesia pernikahan yang tidak dicatatkan oleh Pejabat Pencatat Nikah di Kantor Urusan Agama dikatakan pernikahan di bawah tangan atau lebih dikenal dengan nikah siri. Meskipun istilah nikah siri sebetulnya kurang tepat ditujukan kepada praktek perkawinan yang rukun-rukun maupun syarat-syarat perkawinannya sudah terpenuhi, akan tetapi tidak mendaftarkannya pada Pejabat Pencatat Nikah, sebagaimana diatur dan ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Pernikahan dan Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 Tentang Pencatatan Pernikahan karena merujuk pada historis penggunaan istilah nikah siri pada masa Umar bin Khatab digunakan untuk perkawinan yang tidak memenuhi ketentuan rukun dan syarat dalam perkawinan. Istilah pernikahan yang lebih tepat untuk perkawinan dibawah tangan yaitu perkawinan *urfi* yang merupakan tradisi terkenal Di Mesir, dimana perkawinannya sudah memenuhi syarat dan rukunnya dan dianggap sah menurut fikih konvensional, tetapi tidak mencatatkannya berdasarkan ketentuan yang telah ditetapkan pemerintah.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Ulya Hikmah Sitorus & Muhammah Rojzali."Analisis Fatwa Ahli Jum'ah (Mufti Agung Mesir) Tentang Nikah Urfi Dalam Kitab Al-Kalim Al-Tayyib Fattawa Asriyah" Jurnal AlMizan, Vol.12 No.1,2016, h.54

Istilah perkawinan tidak tercatat dapat dipahami di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Pasal 2 Ayat (2) yang berbunyi: “Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.” Jadi, menurut Undang-Undang Perkawinan setiap perkawinan harus dicatatkan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Maka konsukuensinya setiap perkawinan yang tidak dicatatkan di KUA tidak diakui oleh hukum negara atau bisa disebut sebagai perkawinan yang illegal. Kemudian berangkat dari pemahaman terbalik terhadap pasal 2 ayat (2) tersebut, setiap perkawinan yang tidak didaftarkan ke KUA, maka disebut dengan istilah perkawinan tidak tercatat.

Pernikahan yang tidak dicatat sering kali terjadi di Negara Indonesia karena mempunyai presepsi bahwa tanpa dicatatkan oleh Pejabat Pencatatan Nikah di Kantor Urusan Agama pernikahan dianggap sah sesuai dengan tuntunan Agama dan Budaya yang diyakini. Sementara itu jika dilihat dari perspektif hukum pemerintahan dan norma sosial, perkawinan yang tidak tercatat merupakan perkawinan yang menyimpang karena tidak tercatat di Kantor Urusan Agama atau KUA sebagai instansi yang berwenang sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum.

Sahnya perkawinan bagi penduduk di Indonesia, menurut Pasal 2 Undang-Undang perkawinan Tahun 1973, ditentukan berdasarkan “Pencatatan Perkawinan” sebagai unsur penentu. Hukum agama atau hukum adat dapat diberlakukan sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini yang berfungsi sebagai pelengkap, bukan penentu. Undang-Undang perkawinan Tahun 1973 merumuskan sahnya perkawinan dalam Pasal 2 ayat (1) “Perkawinan adalah

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

Dari berbagai penjelasan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa perkawinan yang tidak tercatat ialah akad nikah antara seorang laki-laki dengan seorang perempuan yang pelaksanaannya hanya didasarkan pada ketentuan-ketentuan dalam hukum agama saja tanpa memperhatikan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 Tentang Pencatatan Pernikahan serta peraturan lain yang berkaitan dengan perkawinan yang berlaku.

Fungsi dan manfaat pencatatan perkawinan adalah untuk bukti autentik jika terjadi masalah dalam perkawinan misalnya menentukan status anak yang lahir dalam perkawinan antara pasangan tersebut dan jika terjadi perceraian akta perkawinan yang digunakan sebagai bukti dan suatu alat dalam menyelesaikannya.<sup>25</sup> Adapun pencatatan perkawinan yang dimaksud untuk menjadikan peristiwa perkawinan itu menjadi jelas, baik bagi yang bersangkutan, maupun bagi orang lain dan masyarakat. Hal ini dapat dibaca dalam suatu surat yang bersifat resmi dan termuat dalam daftar khusus yang disediakan, sehingga sewaktu-waktu dapat digunakan terutama sebagai alat bukti tertulis.

---

<sup>25</sup> Harahap, M. Yahya, 1975, Pembahasan Hukum Perkawinan, CH.Zahir Trading Co, Jakarta, Hal 25

Undang-Undang Perkawinan tidak hanya mengatur bahwa suatu perkawinan harus dilakukan menurut hukum agama dan kepercayaan masing-masing, tetapi juga mengharuskan suatu perkawinan untuk dicatatkan melalui Pegawai Pencatat Nikah. Sehingga terhadap perkawinan yang tidak dilakukan pencatatan tidak dapat dibuktikan adanya perkawinan jika berhadapan dengan persoalan hukum.<sup>26</sup> Suatu perkawinan adalah sah bilamana dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya.

Disamping itu tiap-tiap perkawinan harus dicatatkan pada Kantor Catatan Sipil menurut peraturan yang berlaku. Akibat hukum dari perkawinan yang tidak dicatatkan, meski secara agama atau kepercayaan dianggap sah, namun perkawinan yang dilakukan di luar pengetahuan dan pengawasan pegawai pencatat nikah tidak memiliki kekuatan hukum yang tetap dan tidak diakui di mata hukum Negara. Secara hukum, perempuan tidak dianggap sebagai isteri sah dalam hal pembagian harta bersama. Ia tidak berhak atas nafkah dan warisan dari suami jika ditinggal meninggal dunia. Selain itu sang istri tidak berhak atas harta bersama atau harta gono-gini jika terjadi perpisahan, karena secara hukum Negara perkawinan tersebut dianggap tidak pernah terjadi.

## **2.5 Penelitian Terdahulu**

Penelitian terdahulu menjadi salah satu hal yang penting dalam penelitian. Bertujuan sebagai komparasi dan referensi bahkan sebagai bentuk pemetaan posisi penelitian ini dengan penelitian sebelumnya. Penelitian Tesis

---

<sup>26</sup> Tutiek Retnowati, 2011, Jurnal Fakultas Hukum Volume XX Nomor 20 April, Fakultas Hukum Universitas Narotama, Surabaya.

Pertama dari Musliani dengan Judul “*Analisis Pelaksanaan Isbat Nikah Pada Pengadilan Agama Lebong Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Dan Kompilasi Hukum Islam*”. Penelitian ini sama mengkaji tentang hukum pencatatan perkawinan dengan perbedaan substansi tentang metodologi yang digunakan dan orientasi terhadap perspektif Hukum yang Diangkat yaitu tentang Undang undang nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan. Kedua Penelitian dari Fathul Qorib dengan judul “*Studi analisis tentang pencatatan perkawinan prespektif gender*”. Terdapat korelasi tentang penelitian ini yang menjadi perbedaan di metodologi penelitian dan focus penelitiannya. Ketiga Penelitian dari Arif Firmansyah Hamid dengan judul “*Penerapan Pasal 21 Pma Nomor 20 Tahun 2019 Tentang Kartu Nikah Digital Di Kua Kecamatan Tumpang Perspektif Teori Utilitarianisme Hukum*”. Keempat Nova Ayu Lestari dengan judul “*Dinamika Implementasi Peraturan Menteri Agama (Pma) Nomor 20 Tahun 2019 Tentang Pencatatan Pernikahan (Studi Terhadap Eksistensi Simkah Di Kantor Urusan Agama (Kua) Kota Metro)*”. Kelima penelitian dari Askar dengan judul “*Pelaksanaan Pencatatan Perkawinan Ditinjau Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 (Studi Kasus di Kantor Urusan Agama Kecamatan Lembah Sorik Marapi)*”. Penelitian ini fokus pada Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 dengan Lokasi di KUA Kecamatan Lembah Sorik Marapi, Kabupaten Mandailing Natal, Sumatera Utara.