DUALISME HUKUM DI INDONESIA: Kajian Tentang Peraturan Pencatatan Nikah dalam Perundang-Undangan

Muhammad Sodiq

UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta Email: Shodiqshare14@gmail.com

Abstract

The issue of registration of marriages in national law is the issue unresolved until now. The rule of marriage records in Indonesia there is the Law No. 1 1974 Article 2 paragraph (1), Article 2 paragraph (2) and KHI Article 5, paragraph (1 and 2). Factors causing legal dualism is due to the dominance of the doctrine of scholars (political Islam) in the UUP legislative process, political factors Indonesian law, aspects of language UUP No. 1 of 1974 has implications for the multi-interpretation and validity of a marriage dilemma also be recording the status of marriage. When UUP and understood inductively connected with the existing provisions, it appears there are discrepancies, then there is still the possibility that a legitimate marriage records as a condition of marriage. Generally laws and regulations in Indonesia led to what is called the law of duality, this is due to legal pluralism in Indonesia. This paper examines the legal dualism in Indonesia, namely the marriage records in the UUP regulation No. 1 In 1974 and KHI.

[Persoalan pencatatan perkawinan dalam hukum nasional adalah persoalan yang belum tuntas sampai sekarang. Peraturan pencatatan nikah di Indonesia ada dua, yaitu pada UU No. 1 Tahun 1974 Pasal 2 ayat (1), Pasal 2 ayat (2) dan KHI Pasal 5, ayat (1 dan 2). Faktor penyebab dualisme hukum adalah karena dominasi doktrin ulama (politik Islam) pada proses legislasi UUP, faktor politik hukum Indonesia, aspek kebahasaan UUP No. 1 Tahun 1974 berimplikasi pada multi-interpretasi keabsahan suatu pernikahan dan juga dilema akan status pencatatan nikah. Ketika UUP dihubungkan dan dipahami secara induktif dengan pasal-pasal yang ada, nampak adanya ketidaksesuaian, maka masih ada kemungkinan bahwa pencatatan nikah sebagai syarat sah suatu pernikahan. Secara umum peraturan perundang-undangan di Indonesia memunculkan apa yang disebut dualisme hukum, hal ini disebabkan oleh legal pluralism yang ada di Indonesia. Tulisan ini mengkaji tentang dualisme hukum di Indonesia, yaitu adanya peraturan pencatatan nikah dalam UUP No. 1 Tahun 1974 maupun KHI.]

Kata kunci: Dualisme, Hukum, Pencatatan Nikah

A. Pendahuluan

Perkawinan merupakan persoalan yang esensial bagi kehidupan manusia, karena di samping perkawinan sebagai sarana untuk membentuk keluarga, perkawinan juga merupakan kodrat manusia untuk memenuhi kebutuhan

seksualnya.¹ Oleh karena itu, agar hakikat perkawinan tidak mengarah pada hal-hal yang negatif, maka sangat diperlukan adanya pengaturan tersendiri tentang perkawinan tersebut. Sebagai konsekuensi logis bahwa negara Indonesia adalah negara berdasarkan hukum (*recht*

¹ Wasman dan Wardah Nuroniyah, Hukum Perkawinan Islam di Indonesia, Perbandingan Fiqih Dan Hukum Positif, (Yogyakarta: Teras, 2011), hlm. 29.

staat)² bukan berdasarkan kekuasaan (power), maka seluruh aspek kehidupan masyarakat haruslah diatur berdasarkan hukum salah satunya adalah mengenai perkawinan.

Berdasarkan konsepsi perkawinan menurut pasal 1 ayat (1) undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan (UUP), bahwa perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan untuk membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.³ Di dalam agama Islam, perkawinan merupakan salah satu perikatan yang telah disyari'atkan. Hal ini dilaksanakan untuk memenuhi perintah Allah agar manusia tidak terjerumus ke dalam perzinaan, perkawinan dalam hukum Islam adalah akad yang sangat kuat atau mitaaqangali"an untuk mentaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah.4 Seperti dinyatakan dalam firman Allah:

"Hai sekalian manusia, bertakwalah kepada Tuhan-mu yang telah menciptakan kamu dari seorang diri, dan dari padanya Allah menciptakan isterinya; dan dari pada keduanya Allah memperkembang biakkan laki-laki dan perempuan yang banyak".

Perkawinan merupakan ikatan yang sangat kuat, maka akad nikah dalam perkawin-

an memiliki kedudukan yang sentral. Begitu pentingnya akad nikah, hal ini ditempatkan sebagai salah satu rukun nikah yang disepakati, meskipun tidak ada syarat bahwa akad nikah itu harus dituliskan atau diaktekan. Atas dasar inilah fikih Islam tidak mengenal pencatatan perkawinan, walaupun al-Qur'an telah menganjurkan pencatatan dalam transaksi muamalah dalam keadaan tertentu, seperti dalam surat al-Baqarah berikut.

"Hai orang-orang yang beriman, apabila kamu bermu'amalah tidak secara tunai untuk waktu yang ditentukan, hendaklah kamu menuliskannya".

Manhaj yang digunakan dalam pengambilan hukum pencatatan nikah ini adalah qiyas. Qiyas menurut bahasa berarti "mengukur sesuatu dengan sesuatu yang lain untuk diketahui adannya persamaan antara keduanya.

Tantangan yang kini dihadapi oleh Indonesia berkenaan dengan hukum yang mengatur perkawinan, yakni masih ditemukan peraturan-peraturan yang masih ambigu, tidak secara jelas dan tegas dalam mengaturnya, sehingga berimbas pada multi-interpretasi dalam memahami undang-undang. Kondisi yang demikian tentunya akan mengakibatkan polemik berkepanjangan yang berimplikasi pada pemahaman yang dualis terhadap interpretasi undang-undang.

²Negara hukum yang dimaksud adalah negara yang berdiri di atas hukum dan menjamin keadilan bagi masyarakat, keadilan dan hukum tersebut disamping sebagai satu kesatuan (intergral) juga sebagai intergrated dengan negara. Keadilan dan hukum inilah yang menjadi dasar bagi negara merealisasikan tujuannya. Menurut Kansil hukum mengabdi kepada tujuan negara, oleh karena isi pokok didalamnya adalah mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan pada rakyatnya, dalam melayani tujuan negara tersebut yaitu dengan menyelenggarakan "keadilan" dan "ketertiban" sebagai syarat pokok untuk mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan. Lihat C.T.S Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum di Indonesia*, cet. Ke-7 (Jakarta: Balai Pustaka, 1989), hlm. 41.

³Undang-undang No.1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Pasal 1.

⁴Lihat dalam KHI Bab II, Pasal 2.

⁵Khoiruddin Nasution, Status Wanita di Asia Tenggara: Studi Terhadap Perundang-undangan Perkawinan Muslim Kontemporer di Indonesia dan Malaysia (Jakarta-Leiden: INIS, 2002), hlm. 139.

⁶Q. S. al-Baqarah (1): 282.

⁷UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Pasal 2 ayat (1).

Persoalan dualisme hukum secara nyata telah ditampilkan dalam teks undang-undang, dalam hal ini adalah persoalan pencatatan nikah baik didalam regulasi UUP Pasal 2 ayat (1) dan (2) maupun dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI) Pasal 4, 5, 6 dan 7 yang secara eksplisit menyebutkan akan syarat sah perkawinan dan pencatatan sebagai ketertiban administrasi. Keabsahan pernikahan menurut UUP dijelaskan dalam beberapa pasal, yakni Pasal 2 ayat (1) menyebutkan: "perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masingmasing agamanya dan kepercayaanya itu".8 Dengan perumusan pada Pasal 2 ayat (1) ini, maka tidak ada perkawinan diluar hukum masing-masing agama dan kepercayaannya.

Adapun yang dimaksud dengan hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu, termasuk ketentuan perundang-perundangan yang berlaku bagi golongan agamanya dan kepercayaannya itu, sepanjang tidak bertentangan atau tidak ditentukan lain dalam UUP. Kemudian Pasal 2 ayat (2) menyatakan bahwa: "tiap-tiap perkawinan dicatat menurut perundang-undangan yang berlaku". Pencatatan perkawinan menurut UUP adalah sebagai pencatatan "peristiwa penting", bukan "peristiwa hukum". Hal ini dapat terlihat jelas dalam penjelasan umum pada angka 4 huruf b UUP seperti kutipan langsung berikut.

KHI Pasal 4 menyatakan bahwa: "Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum Islam sesuai dengan Pasal 2 ayat (1) Undang-undang No. 1 Tahun 1974". 10 Pasal 5 ayat (1) "agar terjamin ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam setiap perkawinan harus dicatat". Ayat (2) menyatakan: "Pencatatan perkawinan tersebut pada ayat (1), dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah. Sebagaimana yang diatur dalam Undang-un-

dang No. 22 Tahun 1946 jo Undang-undang No. 32 Tahun 1954. Pasal 6 ayat (1) menyatakan: "Untuk memenuhi ketentuan dalam pasal 5, setiap perkawinan harus dilangsungkan dihadapan dan di bawah pengawasan Pegawai Pencatat Nikah.

Berdasarkan pemaparan di atas, dapat dikemukakan bahwa rumusan yang ada dalam Pasal 4 KHI mempertegas bahwa perkawinan yang sah adalah perkawinan menurut hukum Islam. Sementara itu, dalam Pasal 5 ayat (1) KHI disebutkan perkawinan harus dicatat, hal ini merupakan perwujudan dari Penjelasan Umum angka 4 huruf b UUP tentang perkawinan sebagaimana dikutip di atas. Tetapi kata harus dicatat dalam Penjelasan Umum angka 4 huruf b tersebut adalah tidak berarti pencatatan perkawinan sederajat atau sepadan dengan ketentuan sahnya perkawinan seperti ditentukan dalam Pasal 2 ayat (1) UUP, sehingga tidak berimplikasi pada sah atau tidaknya perkawinan.¹¹ Akibat regulasi di atas nampak jelas berimplikasi secara administratif, yakni terhadap keabsahan (legalitas) suatu perkawinan yang dilakukan menurut hukum Islam yang tanpa dicatatkan.

Akhirnya hal ini berakibat pada multiinterpretasi dan dualisme tentang status pencatatan nikah dalam bingkai apakah pencatatan nikah menjadi penentu keabsahan pernikahan ataukah hanya pernikahan sah menurut hukum agama dan kepercayaanya saja.
Persoalan di atas telah memasuki persoalan
teoritis, dimana pada satu sisi pencatatan nikah
merupakan kebutuhan demi ketertiban hukum
dalam masyarakat, sedangkan pada sisi lain
eksistensi keabsahan perkawinan agama
(sesuai dengan teks yang tercantum dalam
Pasal 2 ayat (1) UUP yang menuntut untuk
diakui, baik tercatat maupun tidak tercatat.

⁸UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Pasal 2 ayat (1).

[°]Wasman dan Wardah Nuroniyah, Hukum Perkawinan Islam di Indonesia, Perbandingan Fiqih Dan Hukum Positif (Yogyakarta: Teras 2011), hlm. 45-46.

¹⁰Kompilasi Hukum Islam, Pasal 4.

¹¹Neng Djubaidah, Pencatatan Perkawinan dan Perkawinan tidak Dicatat, menurut Hukum Tertulis Di Indonesia dan Hukum Islam, cet. Ke-1 (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 218-219.

Di dsisi lain, secara politis dibutuhkan teori untuk menempatkan perkawinan pada posisi hukum yang tepat sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dalam hal ini terdapat hubungan antara produk pencatatan nikah dengan kekuatan hukum berupa perlindungan hukum dan pembuktiannya. Pemahaman demikian akan dapat melahirkan sebuah konsep dualisme dalam menginterpretasikan dan mengaplikasikan ketentuan undang-undang.

B. Aspek-Aspek Dualisme Hukum Peraturan Pencatatan Nikah

1. Aspek Kebahasaan

Dialektika dan pro-kontra mengenai konsepsi peraturan pencatatan nikah menjadi menarik untuk dikaji, karena ternyata perdebatan mengenai fungsi pencatatan nikah tidak hanya selesai pada saat proses legislasi UUP di Gedung DPR, tetapi hingga sampai saat ini pun, pro dan kontra serta interpretasi mengenai aspek kebahasaan undang-undang menjadi salah satu topik penting dalam dinamika perdebatan mengenai konsepsi Pasal 2 UUP tersebut. Berikut berbagai interpretasi kebahasaan yang muncul.

Dari sisi bahasa, arti kata 'dan' pada pasal 2 ayat (1) UUP menurut Soenarto Soerodibroto, berarti komulatif. Penegasannya, menurut Pasal 2 ayat (1) UUP suatu perkawinan baru sah apabila memenuhi dua persyaratan, yakni: hukum agama, dan kepercayaanya, yang berarti apabila hanya dilakukan menurut hukum agamanya saja perkawinan itu belum sah.¹²

Sejalan dengan isi Pasal 2, tata cara perkawinan termasuk Pendaftaran/Pencatatan Perkawinan. PP. No. 9 Tahun 1975 berlaku umum bagi umat Islam dihubungkan dengan UU No. 22 Tahun 1946 (berlaku di seluruh Indonesia dengan Undang-undang No. 32 Tahun 1954), dan bagi yang beragama lain berlaku ordonasi tentang catatan sipil.¹³

Selanjutnya dengan pendekatan *qa'idah al-fiqhiyah* yakni:

Berkaitan dengan penggunaan kaidah ini pada kasus pencatatan nikah bahwa peraturan pencatatan nikah adalah suatu peraturan yang sengaja dibuat dalam rangka menyempurnakan kualitas sebuah perkawinan. Penyempurnaan kualitas perkawinan ini berkaitan erat dengan status perkawinan yang merupakan bagian dari perintah Allah dalam rangka beribadah kepada-Nya. Karena tujuannya yang luhur itu maka segala sesuatu peraturan yang telah ada sebelumnya dalam kitab-kitab fiqih dan peraturan yang muncul terkemudian wajib untuk diadakan. Dengan demikian, berlakulah ketentuan:

Tiada sempurna suatu kewajiban kecuali dengan sesuatu, maka adanya sesuatu itu menjadi wajib hukumnya. Artinya, tiada sempurna sebuah perkawinan kecuali dengan adanya pencatatan, maka adanya pencatatan menjadi wajib hukumnya.

Pendapat lain terkait dengan penafsiran kebahasaan pasal 2 ayat (1) adalah apa yang dikemukakan umumnya oleh kaum Muslim dan juga banyak ahli-ahli hukum, bahwa saat mulai sahnya perkawinan bukan pada saat pencatatan, tetapi sahnya perkawinan adalah setelah terjadi *ijab qabul*. Kemudian mereka berpendapat bahwa ayat (1) dari pasal 2 UUP

¹²Advokat Peradilan Jakarta, dalam tulisannya, "Undang-undang Perkawinan Nasional", dalam Harian Kompas, 1 Oktober 1975, sebagaimana dikutip Saidus Syahar, *Undang-undang.*, hlm. 26.

¹³Saidus Syahar, Undang-undang., hlm. 16-17.

¹⁴Asjmuni A. Rahman, Qa'idah-qa'idah Fiqih "Qawa'idul Fiqhiyah" (Jakarta: Bulan Bintang, 1976), hlm. 36.

¹⁵Ibid., 36.

¹⁶ Ibid., hlm. 18-19.

lepas dari ayat (2). Bahkan penjelasan UU tentang pasal 2 lebih jelas lagi menunjukkan ke arah pendapat bahwa pencatatan hanya sebagai urusan administrasi, dimana disebutkan: "....tidak ada perkawinan di luar hukum masingmasing agamannya dan kepercayaannya itu, sesuai dengan Undang-undang Dasar 1945".¹⁷

Hasbullah Bakry misalnya menulis bantahan terhadap pendapat Soenarto Soerodibroto, bahwa arti 'dan' dalam pasal 2 ayat (1) tersebut bukan berarti komulatif tetapi alternatif. Sebagai tambahan, bahwa dengan penggunaan penafsiran logis, sosiologis dan historis, tata cara perkawinan Islam (misalnya) setelah selesai akad nikah menurut fiqih Islam, tanpa tata cara adatpun pernikahannya sudah sah tanpa ragu. ¹⁸ Karena itu, dari analogi ini secara implisit adalah, bahwa nikah secara Islam meskipun tidak dicatatkan perkawinannya berarti sah.

2. Kesesuain dengan pasal terkait

Melihat teks dan penjelasan Perundangundangan Indonesia tentang perkawinan dapat disimpulkan, fungsi pencatatan perkawinan hanya untuk memenuhi urusan administrasi, bukan untuk menentukan sah atau tidaknya suatu perkawinan. Namun kalau teksteks tersebut dihubungkan dengan pasal-pasal lain yang ada dalam batang tubuh Undangundang, khususnya UUP secara keseluruhan, dan dihubungkan dengan perundang-undangan lain yang pernah berlaku di Indonesia, ternyata memunculkan konsepsi dualis antara pasal yang satu dengan pasal yang lain. Berikut diuraikan ketidaksesuaian antara satu pasal dengan pasal yang lain. Ketentuan dalam pasal 2 UUP adalah sebagai satu kesatuan. Artinya, perkawinan yang telah memenuhi syarat keagamaan dan atau kepercayaanya itu segera disusul dengan pendaftaran atau pencatatan, karena sebagaimana ditentukan oleh pasal 100 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPa)¹⁹ dan pasal 34 Peraturan Perkawinan Kristen Indonesia, Kristen Jawa, Minahasa dan Ambon, bahwa akte perkawinan adalah bukti satu-satunya dari suatu perkawinan.²⁰ Kemudian ketentuan dalam KHI disebutkan dalam pasal 7 ayat (1) perkawinan hanya dapat dibuktikan dengan Akta Nikah yang dibuat oleh Pegawai Pencatat Nikah.²¹

Apabila isi pasal 2 UUP dikaitkan dengan bab III (pasal 13 s/d 21) dan bab IV (pasal 22 s/d 28) UUP, dan juga ketentuan dalam KHI pada bab X (pasal 60 s/d 69) dan bab XI (pasal 70 s/d 76) masing-masing tentang pencegahan dan batalnya perkawinan, tentunya hanya bisa dilakukan apabila prosedur (tata cara) pendaftaran atau pencatatannya ditempuh sebagaimana diatur oleh PP No. 9 Tahun 1975. Sehingga apabila perkawinan dapat sah di luar pencatatan/pendaftaran, bab mengenai pencegahan dan batalnya perkawinan tersebut hampir tidak ada guna atau efeknya.²² Demikian pula sekiranya pencatatan nikah tidak dipahami sebagai satu kesatuan mengenai keabsahan nikah, maka pasal-pasal mengenai pengawasan poligami, pencegahan perkawinan anak-anak (di bawah umur) dan semacamnya, sama sekali tidak akan efektif dan bahkan lebih ekstrim lagi ketentuan-ketentuan tersebut tidak akan dapat terealisasikan.²³

¹⁷Khoiruddin Nasution, Hukum Perdata (Keluarga) Islam Indonesia., hlm. 356.

¹⁸Dalam harian Kompas, 29 Oktober 1975, seperti dikutip Saidus Syahar, *Undang-undang*, hlm. 26.

¹⁹Ketentuan pasal 100 KUHPa yakni: Adanya suatu perkawinan tak dapat dibuktikan dengan cara lain, melainkan dengan akta perlangsungan perkawinan itu, yang telah dibukukan dalam register-register catatan sipil, kecuali dalam hal-hal teratur dalam pasal-pasal berikut.

²⁰Khoiruddin Nasution, *Hukum Perdata (Keluarga) Islam Indonesia dan Perbandingan Hukum Perkawinan di Dunia Muslim (*Yogyakarta: ACAdeMIA + TAZZAFA, 2009), hlm. 353-354.

²¹Lihat KHI, Pasal 7 ayat (1).

²²Khoiruddin Nasution, Hukum Perdata (Keluarga) Islam Indonesia dan Perbandingan Hukum Perkawinan di Dunia Muslim., hlm. 354.

²³Saidus Sahar, *Undang-undang dan Masalah Pelaksanaanya* (*Ditinjau dari Segi Hukum Islam*) (Bandung: Penerbit Alumni, 1981), hlm. 20-22.

Pendapat Saidus, ada beberapa pasal yang secara eksplisit menunjukan ketidaksesuaian antara pasal yang satu dengan pasal yang lain yakni, isi PP. No. 9 Tahun 1975, Pasal 10 ayat (3) menyatakan: "Dengan mengindahkan tata cara perkawinan menurut masing-masing hukum agamanya dan kepercayaannya itu, perkawinan dilaksanakan di hadapan Pegawai Pencatat dan dihadiri oleh dua orang saksi".

Berdasarkan itu, jalan keluar terbaik untuk terlaksanakannya pasal-pasal dalam UUP, khususnya tentang pencegahan dan lain-lain harus dengan mengubah substansi (hakikat) UUP, bukan hanya prosedurnya saja.²⁴ Karenanya, demi terwujudnya tujuan dan efektifitas UUP.

Peraturan pencatatan perkawinan di negara-negara lain semisal Brunei yang mengharuskan adanya pendaftaran atau pencatatan perkawinan, meskipun dilakukan setelah akad nikah, dan lewat pendaftaran inilah Pegawai Pencatat memeriksa lengkap atau tidaknya syarat-syarat perkawinan.²⁵ Bagi pihak-pihak yang melakukan perkawinan tetapi tidak mendaftarkan, termasuk pelanggaran yang dapat dihukum dengan hukuman penjara atau denda.²⁶

Berdasarkan teks-teks Perundang-undangan Brunei, dapat dipahami bahwa pencatatan hanya berfungsi sebagai syarat administrasi, tidak berkaitan dengan syarat sah atau tidaknya suatu perkawinan serta ditentukan akan adanya sanksi bagi pihak yang tidak mencatatkan perkawinannya. Dengan demikian, kalau Perundang-undangan Indonesia masih ada kemungkinan pencatatan sebagai syarat sahnya perkawinan, khususnya jika pasal-pasal yang berhubungan dengan perkawinan dan perceraian dipahami secara induktif (menyatu dalam satu kesatuan yang utuh).²⁷

Dilematisnya lagi bahwa jika bagi pihak yang tidak mencatatkan perkawinannya diberlakukan atau dikenakan sanksi, maka akan muncul anggapan bahwa ada semacam mengkriminalisasikan hukum perkawinan dimana hukum perkawinan adalah hukum privat (private law).

C. Faktor-faktor Penyebab Dualisme Hukum Peraturan Pencatatan Nikah

Ketidaksepahaman di dalam perumusan suatu regulasi undang-undang tentunya akan berimplikasi terhadap interpretasi dan kepastian didalam undang-undang itu sendiri. Pada akhirnya dualisme hukum menjadi sebuah keniscayaan akan muncul didalam konsepsi suatu perundang-undangan.

Kalangan masyarakat khusunya yang beragama Islam masih terdapat perbedaan pandangan terkait dengan fungsi dan kedudukan pencatatan perkawinan. Masih kuatnya pengaruh doktrinasi ulama dan kontruks budaya menjadi salah satu faktor adanya dua pandangan antagonistik terhadap norma hukum dan peraturan yang ada.

Di satu sisi aturan hukum yang dinyatakan bersumber dari al-Qur'an dan Sunnah atau selama dikaitkan dengan produk pemikiran fuqaha, sekalipun memilki dimensi *khilafiah* dipandang memiliki nilai sakralistik dan bersifat mengikat. Sementara ketika norma hukum itu telah berbentuk dan diformulasikan dalam wujud peraturan perundang-undangan,

²⁴Ibid., hlm. 83.

²⁵Religious Council and Kadis Court Cap. 77 pasal 143 ayat (1), "Dalam jangka waktu 7 hari setelah melakukan akad nikah pada pihak diharuskan melaporkan perkawinan tersebut, yang boleh jadi para pasangan atau wali". Ayat 2, "Pencatat wajib memeriksa apakah seluruh persyaratan perkawinan sudah terpenuhi sebelum melakukan pencatatan". Lihat juga Khoiruddin Nasution, *Hukum Perdata (Keluarga) Islam Indonesia dan Perbandingan Hukum Perkawinan di Dunia Muslim* (Yogyakarta: ACAdeMIA + TAZZAFA, 2009), hlm. 342. Meskipun dalam buku ini yang tercatat adalah UU lama yang belum direvisi, namun isinya sama dengan UU yang sudah direvisi.

 $^{^{26}}$ Religious Council and Kadis Court Cap. 77 pasal 180 ayat (1), "Seorang yang seharusnya tetapi tidak melaporkan perkawinan atau perceraian kepada Pegawai Pencatat adalah satu pelanggaran yang dapat mengakibatkan dihukum dengan hukuman penjara atau denda \$ 200".

²⁷Khoiruddin Nasution, *Hukum Perdata (Keluarga) Islam Indonesia dan Perbandingan Hukum Perkawinan di Dunia Muslim (*Yogyakarta: ACAdeMIA + TAZZAFA, 2009), hlm. 342.

walaupun menjadi bagian dari kerangka undang-undang atau bahkan diserap dari dan dan tidak bertentangan dengan norma hukum Islam tetap dipandang sebagai aturan yang tidak memiliki nilai sakralistik dan mengikat, sehingga aturan tersebut dapat dikesampingkan dengan mudah.

Salah satu hal yang belum mendapat tempat secara utuh dan kedudukan yang penting di masyarakat adalah keharusan adanya pencatatan terhadap setiap perkawinan yang dilangsungkan. Berbagai opini dan argumen berdasar atas kontruks dan doktrin agama yang tekstual menjadi legitimasi dalam mengindahkan akan pentingnya pencatatan nikah. Akibat dari hal ini sehingga berakibat munculnya paham dualisme dan multi-interpretasi terhadap ketentuan perundang-undangan. Berikut beberapa faktor penyebabnya.

1. Dominasi doktrin Ulama (Politik Islam)

Al-Qur'an dan al-Hadis tidak secara eksplisit dan rinci mengatur mengenai pencatatan perkawinan. Namun dirasakan oleh masyarakat mengenai pentingnya hal itu, sehingga diatur melalui perundang-undangan, baik UUP maupun melalui KHI. Pencatatan perkawinan merupakan upaya untuk menjaga kesucian aspek hukum yang timbul dari ikatan perkawinan.

UUP dan KHI merupakan era baru bagi kepentingan umat Islam khususnya dan masyarakat Indonesia pada umumnya. Undangundang yang dimaksud merupakan kodifikasi dan unifikasi hukum perkawinan yang bersifat nasional yang menempatkan hukum Islam mempunyai eksistensi tersendiri, tanpa diresepsi oleh hukum adat.Pencatatan perkawinan

seperti yang diatur dalam UUP pasal 2 ayat (2)²⁸ dan KHI pasal 5 dan 6.²⁹ Walaupun UUP telah disosialisasikan bertahun-tahun dan telah dipertegas dalam KHI, namun semua itu tidak dapat memberikan pemahaman dan kepastian terhadap ketentuan pencatatan nikah. Sehingga sampai saat ini masih dirasakan adanya kendala dan pro-kontra mengenai status hukum pencatatan nikah.

Keadaan seperti ini tentunya membawa pengaruh terhadap konsepsi UUP, khususnya dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) yang masing-masing mengatur tentang keabsahan nikah dan status pencatatan nikah dalam keabsahan suatu perkawinan. Kemudian hal serupa juga ditampakkan dalam ketentuan-ketentuan yang ada di dalam KHI. Biarpun KHI merupakan fiqh yang dalam proses inisiasi, perumusan dan pengesahan berada di tangan negara. Namun kompilasi yang bersubtansi hukum Islam itu jelas merupakan produk keputusan politik.Instrumen politik yang digunakan adalah Inpres No. 1 Tahun 1991. Sehingga selain KHI sebagai representasi substansi hukum Islam, KHI juga merupakan substansi meterial Islam yang dilegislasikan.30

Berdasarkan pemaparan diatas, nampak jelas akan berakibat kepada paradigma masyarakat dalam menafsirkan dan melaksanakan ketentuan perundang-undangan, khususnya mengenai pencatatan nikah. Kemudian, adanya paradigma bahwa melakukan sesuatu sesuai prosedur, merupakan sebuah "keribetan". Hal ini berdampak pada apriori masyarakat pada sesuatu yang sesuai aturan (perbuatan hukum) dan berkecenderungan untuk bertindak di luar aturan (perbuatan bertentangan dengan hukum).

²⁸Bunyi pasal 2 ayat (2) UUP No. 1 Tahun 1974 yang dimaksud adalah "tiap-tiap perkawinan dicatat menurut perundangundangan yang berlaku".

²⁹Bunyi pasal yang dimaksud di dalam KHI adalah pasal 5 menyatakan "(1) Agar terjamin ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam setiap perkawinan harus dicatat. (2) Pencatatan perkawinan tersebut pada ayat (1), dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1946 jo Undang-undang No. 32 Tahun 1954." Kemudian dalam pasal 6 menyatakan "ayat (1) Untuk memenuhi ketentuan dalam pasal 5, setiap perkawinan harus dilangsungkan dihadapan dan di bawah pengawasan Pegawai Pencatat Nikah. Ayat (2) Perkawinan yang dilakukan di luar pengawasan Pegawai Pencatat Nikah tidak mempunyai kekuatan hukum."

³⁰ Marzuki Wahid dan Rumadi, Figh Madzab Negara (Yogyakarta: LKIS, 2001), hlm. 144.

Secara alamiyah perilaku social normative tersebut telah membawa aspek struktur hukum untuk lebih mengikuti cara pandang masyarakat daripada konsisten mempertahankan aturan dengan jalan menjalankan ketentuan-ketentuan perundang-undangan. Berdasarkan kendala di atas, sebagai akibat adanya pemahaman fiqh para ulama yang sudah membudaya dan melekat dikalangan umat Islam di Indonesia. Khususnya pemahaman fiqh Imam Syafi'i. Karena dapat disadari bahwa umat Islam Indonesia mayoritas bermadzab Syafi'i. Menurut paham mereka, pernikahan dianggap cukup apabila syarat rukunnya sudah dipenuhi, tanpa diikuti oleh pencatatan.

Masyarakat Indonesia, yang mayoritas muslim, terdapat perkawinan adat yang diadopsi dari hukum Islam. Model perkawinan seperti inilah yang masih sering dipraktikkan dalam masyarakat. Semisal, perkawinan dengan mengundang Kyai untuk menikahkan, tanpa petugas pencatat perkawinan. Hal inilah yang kemudian akrab disebut dengan perkawinan/nikah *sirri*.

Keadaan ini tentunya berakibat terjadi dikotomi dalam masyarakat muslim 'tradisional' dengan apa yang disebut perkawinan secara hukum dan perkawinan secara agama. Perkawinan secara agama telah dianggap sah, apabila ada dua mempelai, wali, dan saksi. Hal ini pun sebagai implikasi dari konsepsi pasal 2 UUP yang menyatakan perkawinan adalah sah jika dilakukan menurut hukum agama dan kepercayaannya itu. Namun secara hukum, model perkawian seperti itu apakah ada legitimasi dari undang-undang dan juga perkawinan dianggap mempunyai kekuatan hukum apabila dicatatkan. Hanya itu yang menjadi perbedaan mendasarnya.³¹

Selanjutnya ketentuan dalam Kompilasi Hukum Islam yang secara tegas menyatakan di dalam Pasal 4 bahwa: "Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum Islam sesuai dengan Pasal 2 ayat (1) UUP tentang Perkawinan". Kemudian ketentuan pasal 5 ayat (1) agar terjamin ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam setiap perkawinan harus dicatat. Ayat (2) pencatatan perkawinan tersebut pada ayat (1), dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1946 jo Undang-undang No. 32 Tahun 1954.³²

Berdasarkan kutipan pasal-pasal dalam undang-undang tersebut diatas bahwa mengarah kepada pemahaman masyarakat bahwa UUP dan KHI secara jelas memberikan legalitas keabsahan suatu pernikahan tanpa dicatatkan, karena kedudukan pencatatan perkawinan hanyalah bersifat untuk ketertiban administrasi negara saja. Sehingga bukan tidak mungkin bahwa mengenai ketentuan pencatatan nikah menjadi ketentuan yang bisa diindahkan begitu saja atau diabaikan karena hal ini tidak berimpilikasi kepada keabsahan suatu pernikahan.

2. Faktor sistem politik hukum di Indonesia

Undang-undang Dasar 1945 Pasal II Aturan Peralihan ditegaskan: "Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-undang Dasar ini". Makna yang tersirat dalam ketentuan tersebut adalah segala badan negara dan sistem hukum atau peraturan hukum yang ada dan pernah berlaku pada masa kolonial, masih bisa berlaku terus di negara Indonesia, dengan catatan, berlakunya itu tidak untuk selamanya, melainkan hanya untuk sementara waktu, yakni selama belum diadakan badan negara dan sistem hukum atau peraturan hukum yang baru menurut UUD 1945. Dengan demikian dapat diambil suatu pengertian, bahwa dalam ketentuan Pasal II

³¹ Sri Wahyuni-suka.blogspot.com/2009/10/artikel_6282.html?m=1, akses hari Kamis, tanggal 08 Mei 2014, Pukul 22.00 WIB.

³²Kompilasi Hukum Islam, Pasal 4 dan Pasal 5 ayat (1), dan ayat (2).

Aturan Peralihan tersebut terkandung suatu cita-cita hukum (ius constituendum), yakni kehendak untuk mengadakan pembaharuan hukum sesuai dengan UUD 1945.33

Berdasarkan amanat konstitusi, bahwa suatu hukum yang akan dibangun sebagai kehendak politik hukum seperti yang dimaksud dalam Pasal II Aturan Peralihan tersebut, haruslah memiliki ciri religius atau bersifat Ketuhanan Yang Maha Esa, atau dengan kata lain, dalam rangka pembaharuan (law reform) atau pembangunan hukum di Indonesia, harus dihindari hal-hal yang bertentangan dengan sifat Ketuhanan Yang Maha Esa. Dengan demikian, konsep hukum sekuler yang melepaskan sama sekali sifat Ketuhanan atau kereligiusan, berada diluar kerangka politik hukum di Indonesia.

Kondisi demikian, jika politik hukum itu dikaitkan dengan hukum perkawinan di Indonesia, sebenarnya persoalannya sudah selesai, karena peraturan hukum yang mengatur soal perkawinan di Indonesia sudah terbentuk dalam UUP dan salah satu pedoman dalam Pengadilan Agama yakni KHI yang merupakan produk hukum nasional, dan karenanya juga merupakan cerminan dari politik hukum Indonesia.

Kendatipun demikian lahirnya UUP dan KHI sebagai cerminan dari politik hukum di Indonesia dapat disadari bahwa peraturan perundang-undangan yang mengatur persoalan perkawinan masih menimbulkan ketidakpuasan dari berbagai kalangan masyarakat dan ahli hukum di Indonesia.34 Oleh karena itu, yang menjadi persoalan di sini adalah ingin menanyakan dan menelaah kembali bagaimana sebenarnyan politik hukum di Indonesia terhadap perkawinan.

Berdasarkan aspek politik, kelahiran UUP tentang Perkawinan pada prinsipnya telah memenuhi kriteria hukum yang baik. Yakni

hukum yang diserap dari nilai-nilai dan normanorma, serta kepercayaan yang hidup dalam masyarakat bangsa Indonesia, sehingga dapatlah dikatakan sebagai hukum yang aspiratif dan akomodatif. Namun karena pengaruh politik, sifat kompromistis dan kepentingan dari kaum mayoritas sehingga berimpikasi terhadap prodak hukum yang ambigu dan multi-interpretasi.

Hal ini berati bahwa UUP belum sepenuhnya dapat mengimplementasikan amanat konstitusi dan falsafah Bhineka Tunggal Ika. Sebagai contoh adalah tentang konsepsi peraturan pencatatan nikah yang secara nyata masih menampakkan adanya ambiguitas dan dualisme hukum yang telah pen

D. Analisis Dualisme dalam Sistem Hukum Nasional tentang Perkawinan

Sistem hukum dapat diartikulasikan sebagai suatu kesatuan hukum (unified) dari unsur-unsur hukum yang saling berhubungan (konsideran) dan bekerjasama sebagai suatu kesatuan untuk mencapai tujuan tertentu. Tujuan dari hukum itu sendiri adalah untuk menjamin adanya kepastian dan rasa keadilan hukum dalam masyarakat. Di dalam sistem hukum normatif haruslah memuat unsur-unsur dan bercirikan: (1) peraturan itu diadakan oleh badan-badan resmi dalam suatu negara; (2) adanya unsur perintah; (3) adanya sanksi yang tegas terhadap pelanggaran peraturan tersebut; (4) adanya perintah dan larangan; dan (5) peraturan yang bersifat memaksa.³⁵

Hukum adalah berbagai peraturan yang menentukan dan mengatur hubungan antar subjek hukum yang satu dengan yang lain yang dapat disebut sebagai kaidah hukum. Hal ini haruslah senantiasa ditaati dan dijadikan pedoman (way of life) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sebagai manifestasi hidup dinegara hukum.³⁶

³³Taufiqurrohman Syahuri, Legislasi Hukum Perkawinan Indonesia, pro-kontra Pembentukannya Hingga Putusan Mahkamah Konstitusi, cet. Ke 1 (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), hlm.83.

³⁴Teuku Mohammad Radhie, "Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional" , hlm. 84.

³⁵ Budi Ruhiatudin, Pengantar Ilmu Hukum (Yogyakarta: SUKSES Offset, 2008), hlm.22.

³⁶ Ibid., hlm. 11.

Kelahiran UUP yang secara resmi mulai diberlakukan secara efektif mulai tanggal 1 Oktober 1975,³⁷ tidak dapat diartikan sebagai intervensi pemerintah dalam arti negatif dalam persoalan *privacy* (keperdataan), justru pemerintah dalam hal ini menginginkan keteraturan dan ketertiban sehingga kekacauan dalam masyarakat dapat dihindari sebagai akibat dari tidak adannya aturan yang baku yang mengatur hal-ihwal perkawinan bagi segenap bangsa Indonesia.

Jauh daripada itu juga bukan sekedar bermaksud menciptakan suatu hukum perkawinan yang bersifat *unified* dan berlaku nasional dan menyeluruh, melainkan juga dimaksudkan dalam rangka mempertahankan, terlebih menyempurnakan, memperbaiki atau bahkan menciptakan konsepsi-konsepsi hukum perkawinan baru sesuai dengan perkembangan dan tuntutan zaman bagi rakyat Indonesia yang pluralistik. Dalam hal ini, Penjelasan Umum UUP antara lain menyatakan:

"Dalam undang-undang ini ditentukan prinsip-prinsip atau asas-asas mengenai perkawinan dan segala sesuatu yang berhubungan dengan perkawinan yang telah disesuaikan dengan perkembangan zaman dan tuntutan zaman".³⁸

Berdasarkan aspek politik, kelahiran UUP tentang Perkawinan pada prinsipnya telah memenuhi kriteria hukum yang baik. Yakni hukum yang diserap dari nilai-nilai dan normanorma, serta kepercayaan yang hidup dalam masyarakat bangsa Indonesia sehingga dapatlah dikatakan sebagai hukum yang aspiratif dan akomodatif.

Walaupun demikian, di dalam regulasi UUP setelah dilakukan kajian dengan berbagai pendekatan misalnya pendekatan politik hukum, UUP tersebut secara eksplisit maupun implisit secara nyata masih menampakkan adanya konsepsi-konsepsi yang dualis dan ambigu. Akibat dari begitu kuatnya pengaruh politik Islam pada saat legislasi UUP telah membawa pengaruh terhadap konsepsi-konsepsi undang-undang itu sendiri. Pada akhirnya dualisme menjadi sebuah keniscayaan ketika undang-undang tersebut diimplementasikan. Sebagai contoh yakni ketentuan tentang peraturan pencatatan nikah.

Berdasar atas uraian di atas, maka dapat diambil suatu pemahaman bahwa kehadiran UUP adalah suatu bentuk dari cita-cita suatu bangsa Indonesia yakni dalam menghadirkan suatu produk hukum perkawinan yang unifikasi dan bersifat nasional serta sesuai dengan perkembangan dan tuntutan zaman. Namun karena berbagai hal diantaranya faktor politik dan social-culture, sebagaimana telah penyusun jelaskan sebelumnya, maka didalam regulasi peraturan perundang-undangan masih menampakkan konsepsi-konsepsi yang multiinterpretasi dan dualis. Sehingga hal ini berimplikasi terhadap kepastian hukum dan totalitas implementasi undang-undang itu sendiri didalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Penyusunberasumsi bahwa di Indonesia terdapat dualisme status hukum perkawinan masyarakat Islam, yakni nikah yang sah menurut negara (tercatat) dan nikah *sirri* (yang tidak tercatat). Pembahasan persoalan di atas tidak lagi berfokus pada hukum perkawinan Islam, melainkan pada hukum pencatatan nikah yang subtansinya memasuki wilayah bidang Administrasi Negara yang berimplikasi pada hukum perkawinan Islam di Indonesia.

Atas dasar analisis tersebut di atas maka penyusun berasumsi bahwa UUP masih belum bisa menjadi undang-undang yang representatif, karena masih memiliki kekurangan-kekurangan dari berbagai hal, semisal masih adanya dualisme antara satu pasal dengan pasal yang lain yakni pada Pasal 2 ayat (1 dan 2) mengenai keabsahan pernikahan dan status pencatatan nikah secara nyata bertentangan

 $^{^{37}} Lihat$ PP No. 9 Tahun 1975, Pasal 49, ayat (1 & 2).

³⁸Lihat penjelasan atas Undang-undang RI No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

dengan bab III Pasal 13 sampai 21 dan bab IV Pasal 22 sampai 28 yang masing-masing tentang pencegahan dan batalnya perkawinan.

Tujuan adanya pencatatan nikah pada prinsipnya untuk ketertiban adminintrasi sebagaimana tersirat dalam ketentuan Undangundang Perkawinan, tetapi ternyata peraturan pencatatan nikah di Indonesia telah menjadi kontra produktif. Status perkawinan sirri atau bukan sirri di Indonesia pada praktiknya mendapat legitimasi hukum yang berakibat justru menciptakan ketidaktertiban perkawinan di Indonesia. Hal inilah implikasi dari konsepsi peraturan pencatatan nikah yang masih ambigu, multi-tafsir dan memunculkan paham dualis. Oleh karena itu, berkenaan dengan memaksimalkan tujuan dan prinsip dari undangundang itu sendiri, maka upaya pembaharuan hukum (law reform) perkawinan dapat menjadi salah satu resolusi untuk menciptakan hukum yang lebih komprehensif dan akomodatif.

E. Penutup

UUP No. 1 Tahun 1974 maupaun KHI, masih menampakkan adanya ambiguitas dan ketidakjelasan konsepsi-konsepsi terutama mengenai peraturan pencatatan nikah. Yakni Pasal 2 ayat (1 dan 2) tidak jelas dalam menempatkan status pencatatan nikah dan bertentangan dengan bab III Pasal 13 sampai Pasal 21 danbab IV Pasal 22 sampai Pasal 28 masingmasing tentang pencegahan dan batalnya perkawinan. Pasal 29 tentang perjanjian perkawinan bertentangan dengan ketentuan dalam KHI pasal 45, sehingga terjadi multi-interpretasi dan pro-kontra mengenai keabsahan suatu pernikahan dan juga dilema akan status pencatatan nikah adalah merupakan implikasi dari sifat kompromistis dan kurang beraninya pemerintah dalam proses legislasi undang-undang tersebut.

Dualisme hukum dalam peraturan pencatatan nikah disebabkan oleh beberapa aspek dan faktor. Aspek kebahasaan yang dipergunakan dalam penyusunan aturan terkait pen-

catatan dan ketidakselarasan antara satu pasal dengan pasal yang lain adalah dua aspek yang memberikan sumbangan terhadap adanya dualisme. Adapun faktor-faktor yang berpengaruh terhadap munculnya dualisme dalam konsepsi peraturan pencatatan nikah adalah karena kuatnya doktrinasi ulama (politik Islam) pada saat maupun sesudah legislasi peraturan tersebut dan juga faktor politik hukum yang ada di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Zainuddin, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, Jakarta: PT Sinar Grafika, 2007.
- Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahnya Juz 1-30 Edisi Baru*, Surabaya: Pustaka Agung Harapan, 2006.
- Depkeh RI, Sekitar Pembentukan Undang-undang Perkawinan, Jakarta, 1974.
- Djubaidah, Neng, Pencatatan Perkawinan dan Perkawinan tidak Dicatat, Menurut Hukum Tertulis Di Indonesia dan Hukum Islam, cet. Ke-1, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Harian Kompas, 29 Oktober 1975, seperti dikutip Saidus Syahar, *Undang-undang.*, hlm. 26.
- Instruksi Presiden R.I. Nomor 1 Tahun 1991 Kompilasi Hukum Islam di Indonesia Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam Departemen Agama R.I, Jakarta: Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, 2001.
- Ismail Saleh, "Wawasan Pembangunan Hukum Nasional", Makalah, Gontor, 17 Juni 1991.
- Jaziri, Abdurrahman, al, *Kitab al-Fiqh 'ala Ma¿ahib al-'Arba'ah*, Juz IV, Dâr al-Fikr,t.t.
- Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973 tentang GBHN Bab IV Pola Umum Pelita Kedua.
- Manan, Abdul, *Reformasi Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006.

- MK, M. Anshary, Hukum Perkawinan di Indonesia (masalah-masalah krusial), Yogyakarta: Pustaka Pelajar, cet. Ke-1, 2010.
- Nasution, Khoiruddin, Status Wanita di Asia Tenggara: StudiTerhadapPerundangundanganPerkawinan Muslim Kontemporer di Indonesia dan Malaysia, Jakarta-Leiden: INIS, 2002.
- Syahar, H. Saidus, *Undang-undang Perkawinan* dan Masalah Pelaksanaanya (Ditinjau dari Segi Hukum Islam), Alumni Bandung,1981.
- Syahuri, Taufiqurrohman, Legislasi Hukum Perkawinan Indonesia, pro-kontra Pem-

- bentukannya Hingga Putusan Mahkamah Konstitusi, cet. Ke 1, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013.
- Syaltut, Mahmud, *Al-Fâtâwâ Dirâsah Musykilat al-Muslim al-Mu'asir Fi \$ayatihi al-Yaumiyah al-Ammah*, cet. Ke-3, Ttp: Dâral-Qalam,tt.
- Undang-undang RI No. 1 Tahun 1974 tentangPerkawinan, Bandung: Citra Umbara, 2007.
- Zuhaili, Wahbah, al, *Al-Fiqh al-Islam wa Adillatuhu*, Beirut: Dâr al-Fikr, 1986.