

# TINJAUAN ATAS CATATAN SIPIL SEBAGAI LEMBAGA PENCATAT PERKAWINAN SETELAH BERLAKU UNDANG-UNDANG NO. 1 TAHUN 1974 DI PROPINSI SULAWESI SELATAN\*

Aurelius Kasimirus Yori\*\*

## ABSTRACT

This article deals with the function of the registry office as an institution responsible for the registration of marriage since the enforcement of Law Number 1 of 1974 on Marriage, and it is a normative study of law which examines the legal principles and rules. Therefore, the objects of the research comprise of the legal rules, principles, and definitions concerning the function of the registry office, particularly as a marriage registration institution in South Sulawesi Province. This article aims to identify the problems associated with the ways in which the function of the registration of marriage is administered by the registry office, to discuss the factors that affect the implementation of Law Number 1 of 1974, and to seek ways in which the registration of marriages should be conducted.

## I. PENDAHULUAN

Dewasa ini bangsa Indonesia sedang giat-giatnya melaksanakan pembangunan di segala bidang, tidak terkecuali pembangunan dan pembinaan dalam bidang hukum. Salah satu hasil yang telah dicapai dalam pembangunan dan pembinaan hukum ini adalah Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (selanjutnya disingkat UUP) yang diundangkan pada tanggal 2 Januari 1974 yang disusul dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 tentang pelaksanaan UUP, dan mulai berlaku secara efektif pada tanggal 1 Oktober 1975 di seluruh Indonesia.

Sebagaimana diketahui, bahwa pada jaman penjajahan, Pemerintah Hindia Belanda dengan politik hukumnya membagi penduduk di Indonesia berdasarkan Pasal 163 IS menjadi tiga golongan, yaitu: (1) golongan Eropa, (2) Golongan Bumiputera, dan (3) golongan Timur Asing. Bagi ketiga golongan penduduk tersebut berlaku hukum perdata yang berlainan, begitu juga dalam bidang hukum perkawinan.

Sebagai akibat dari penggolongan tersebut, oleh Sudikno Mertokusumo (1984: 62) dikatakan:

---

\* Tulisan ini merupakan ringkasan hasil penelitian untuk tesis penulis di Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

\*\* Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya, Ujung Pandang.

Wajarlah kalau pemerintah bercita-cita untuk mengadakan unifikasi hukum, sehingga terhadap rakyat Indonesia hanya diperlukan satu sistem hukum saja. Dan pemerintah telah berusaha pula merealisasi cita-cita itu, antara lain dengan telah diundangkannya Undang-undang Perkawinan. Walaupun belum dapat dikatakan sepenuhnya berhasil, karena ada ketentuan yang menyatakan tidak berlaku peraturan-peraturan perkawinan lainnya "sejauh telah diatur dalam undang-undang ini" (Pasal 66 UU No. 1 Tahun 1974) yang membuka kemungkinan penafsiran beraneka ragam. Ketidakjelasan itu tersebar dalam undang-undang tersebut.

Sebagai negara yang berdasarkan Pancasila, dengan sila pertama adalah Ketuhanan Yang Maha Esa, maka perkawinan dianggap mempunyai hubungan yang erat sekali dengan agama. Dengan demikian, dalam menentukan sah tidaknya suatu perkawinan adalah digantungkan sepenuhnya pada ketentuan hukum agama dan kepercayaan yang dianut (calon) pasangan suami isteri yang bersangkutan.

Hal tersebut terdapat dalam Pasal 2 Ayat (1) UUP, yang menyatakan: "Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu." Selanjutnya mengenai ketentuan yang mengatur tentang pencatatan perkawinan, terdapat di dalam Pasal 2 Ayat (2) UUP jo. Pasal 3 s.d. 11 PP No. 9 Tahun 1975.

Pasal 2 Ayat (2) UUP menetapkan, bahwa tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun tujuan pencatatan perkawinan diatur dalam Butir 4 Huruf (b) Penjelasan Umum UUP yang menyatakan:

Dalam undang-undang ini dinyatakan bahwa suatu perkawinan adalah sah bilamana dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu dan disamping itu tiap-tiap perkawinan harus dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pencatatan tiap-tiap perkawinan adalah sama halnya dengan pencatatan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seseorang, misalnya kelahiran, kematian yang dinyatakan dalam surat-surat keterangan suatu akte resmi yang juga dimuat dalam daftar pencatatan.

Dari ketentuan tersebut, dapatlah disimpulkan, bahwa pencatatan perkawinan tidaklah menentukan sahnyanya suatu perkawinan melainkan hanya dimaksudkan untuk memenuhi persyaratan administratif semata. Adapun yang menentukan sah tidaknya suatu perkawinan adalah ketentuan hukum agama dan kepercayaan yang dianut oleh yang bersangkutan. Dalam arti yang berwenang melaksanakan perkawinan adalah pemuka agama (pejabat gereja).

Hal tersebut di atas berbeda sama sekali dengan keadaan sebelum berlakunya UUP di mana yang berhak menentukan sahnyanya suatu perkawinan adalah lembaga catatan sipil

(Pasal 26 jo Pasal 81 KUH Perdata). Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 26 dan 81 KUH Perdata tersebut, dengan tegas menunjuk siapa yang berwenang melaksanakan suatu perkawinan, yaitu lembaga catatan sipil. Lain halnya dengan UUP jo PP No. 9 Tahun 1975, tidak ada suatu pasal pun yang mengatur secara tegas tentang lembaga mana yang berwenang melaksanakan perkawinan, apakah lembaga catatan sipil ataukah lembaga keagamaan (gereja).

Sebagai akibat dari ketidakjelasan pengaturan tersebut, maka dalam praktik dijumpai lembaga catatan sipil dan lembaga keagamaan (gereja) sama-sama melaksanakan perkawinan, sehingga terlihat bahwa antara lembaga catatan sipil dan lembaga keagamaan (gereja) tidak ada saling kerja sama, dalam arti sama-sama mensahkan perkawinan.

Pada tanggal 17 April 1989, Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Surat Edaran No. 893.3/1558/PUOD/1989 tentang Tindak Lanjut Job Training Catatan Sipil yang menegaskan, bahwa fungsi kantor catatan sipil hanyalah sebagai lembaga pencatat perkawinan dan bukan lembaga yang melaksanakan perkawinan. Dari ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa fungsi catatan sipil dalam melaksanakan perkawinan hanyalah sebagai lembaga pencatat perkawinan, dalam arti lembaga catatan sipil tinggal mencatatkan apa yang telah dilaksanakan oleh pemuka agama (pejabat gereja) bagi yang beragama Kristen Protestan/Katholik.

Namun dalam kenyataannya, Surat Edaran Menteri Dalam Negeri tersebut belum dilaksanakan sebagaimana mestinya oleh karena sampai sekarang lembaga Catatan Sipil Propinsi Sulawesi Selatan tidak hanya berfungsi sebagai lembaga pencatat perkawinan semata, melainkan juga masih tetap berfungsi sebagai lembaga pelaksana perkawinan. Dengan demikian terdapat kesan, bahwa telah terjadi dua kali pelaksanaan atau pelangsungan perkawinan.

Berdasarkan permasalahan tersebut timbul pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut. Pertama, mengapa lembaga catatan sipil masih tetap melaksanakan perkawinan? Kedua, faktor-faktor apa yang menyebabkan sehingga terjadi dua kali pelaksanaan perkawinan? Ketiga, bagaimana seyogianya fungsi catatan sipil dalam pelaksanaan perkawinan?

Adapun tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut: (1) untuk mengidentifikasi alasan catatan sipil sehingga masih tetap melaksanakan perkawinan; (2) untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya dua kali pelaksanaan perkawinan dan bagaimana cara mengatasinya; dan (3) untuk mengidentifikasi bagaimana seyogianya fungsi catatan sipil dalam pelaksanaan perkawinan.

## **II. CARA PENELITIAN**

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang didasarkan pada penelitian kepustakaan guna memperoleh data sekunder di bidang hukum, yang meliputi asas-asas hukum, kaidah dan doktrin serta peraturan perundang-undangan mengenai pelaksanaan perkawinan dan pencatatan sipil. Untuk melengkapi data dari penelitian kepustakaan, dilakukan juga penelitian lapangan di empat kabupaten dan satu kotamadya dalam wilayah Propinsi Sulawesi Selatan.

Dari hasil penelitian diharapkan dapat memberikan gambaran atau uraian yang bersifat deskriptif analitis. Deskriptif karena penelitian ini diharapkan akan memberikan gambaran yang menyeluruh dan sistematis tentang fakta-fakta yang berhubungan dengan pelaksanaan perkawinan oleh catatan sipil khususnya pelaksanaan pencatatan perkawinan di Sulawesi Selatan. Analisis karena kemudian akan dilakukan analisis terhadap berbagai aspek hukum yang menguasai pelaksanaan perkawinan, sahnya perkawinan, dan pencatatan perkawinan yang diatur dalam UUP dan PP No. 9 Tahun 1975.

Alat yang digunakan dalam penelitian lapangan adalah kuisioner yang disusun secara terbuka dan tertutup. Di samping itu, juga digunakan wawancara dalam bentuk semi terstruktur.

Untuk memperoleh hasil yang objektif, ditentukan responden, yang terdiri dari pejabat catatan sipil (10 orang), pelaksana/pembantu pegawai pencatat perkawinan (8 orang) dan pemuka agama/pejabat gereja (pastor dan pendeta, 18 orang).

## **III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **A. Pandangan Agama Kristen (Katolik dan Protestan) tentang Sahnya Perkawinan**

Sebagaimana diketahui bahwa dalam Agama Kristen terdapat beberapa aliran yang masing-masing berdiri sendiri, antara lain Katolik dan Protestan. Sekalipun demikian, sumber kepercayaan dan tata cara ibadahnya tetap sama, yaitu Alkitab (Perjanjian Lama dan Perjanjian Baru), sedangkan yang membedakannya adalah cara pemahaman isi Alkitab, termasuk pemahaman terhadap makna perkawinan.

Dikatakan demikian karena berdasarkan Alkitab, pengertian perkawinan antara agama Katolik dan Protestan adalah sama, yaitu sebagai suatu karunia atau pemberian Allah (Kejadian 1 : 26-28 dan Kejadian 2 : 18-24, serta Matius 19 : 3 dan Markus 10 : 6-9). Perbedaan terletak pada cara penafsiran perkawinan dalam kehidupan keagamaan pada masing-masing gereja.

Hanya saja dalam Agama Katolik, di samping berpedoman pada Alkitab (Perjanjian Lama dan Perjanjian Baru), juga telah ditetapkan ketentuan mengenai hukum perkawinan yang diatur dalam Kitab Hukum Kanonik. Selain itu, Agama Katolik menganggap perkawinan sebagai suatu sakramen, sedangkan dalam agama Protestan tidaklah demikian halnya. Walaupun demikian, Agama Protestan tetap menganggap perkawinan itu sebagai suatu peraturan suci yang ditetapkan oleh Tuhan (merupakan pemberian Allah). Nikah bagi Agama Protestan tetaplah merupakan sebagai alam kehidupan yang diciptakan. Kemuliaan Injil bagi pernikahan itu bukanlah berupa pengangkatan pernikahan itu ke alam atas (sakramen).

Sebagai konsekuensi dari paham tentang perkawinan di atas, maka bagi kedua agama tersebut terdapat adanya perbedaan dalam penentuan sahnya perkawinan.

Bagi agama Katolik, berdasarkan hasil penelitian terhadap 4 pastor (100 %) menyatakan, bahwa sahnya perkawinan Katolik ditentukan oleh pemberkatan perkawinan yang dilakukan oleh pastor dengan dihadiri 2 orang saksi. Karena dengan pemberkatan tersebut, maka perkawinan itu telah diangkat menjadi sakramen perkawinan. Mengenai pencatatan perkawinan yang dilakukan oleh lembaga catatan sipil, pada dasarnya Gereja Katolik tidak keberatan dan sangat mendukung, asalkan pencatatan sipil tidak melaksanakan ulang perkawinan yang telah disahkan oleh gereja. Karena hal tersebut bertentangan dengan Kanon 1127 Pasal 3 Kitab Hukum Kanonik.

Selanjutnya bagi agama Protestan, berdasarkan hasil penelitian terhadap 14 pendeta (100%) menyatakan, bahwa sahnya perkawinan ditentukan oleh pelaksanaan dan sekaligus pencatat perkawinan yang dilakukan oleh lembaga catatan sipil, sedangkan gereja hanya mempunyai kewenangan dalam hal pemberkatan perkawinan. Hal tersebut, sejalan dengan hasil ketetapan Sidang Majelis Pekerja Lengkap (MPL) PGI NO. 01/MPL-PGI/1989, yang merupakan sidang kedua terbesar setelah Sidang Raya (Mengenai Pemahaman Gereja-Gereja di Indonesia tentang Sahnya Perkawinan dan Perkawinan bagi Warganegara yang Berbeda Agama), dinyatakan:

Kompetensi pemerintah untuk mensahkan suatu perkawinan secara teologis didasarkan pada keyakinan bahwa pemerintah adalah "hamba Allah" untuk kebaikan manusia (Roma. 13:1 dan 4). Oleh karena itu gereja meneguhkan dan memberkati suatu perkawinan tidak dalam arti "legitimasi" melainkan "konfirmasi". Dengan perkataan lain, gereja tidak bertugas untuk mensahkan suatu perkawinan, melainkan gereja bertugas sebagai alat dalam tangan Allah untuk meneguhkan dan memberkati perkawinan itu sebagai suatu yang telah ada dan yang telah disahkan oleh Pemerintah.

Selanjutnya, sesuai dengan kesimpulan konsultasi hukum tentang pelaksanaan UUP yang diselenggarakan oleh Persekutuan Gereja-gereja di Indonesia (PGI) tanggal 4-6 April

1989 di Cipayung Bogor perihal Sahnya Perkawinan Kristen Protestan dalam Butir 4 dijelaskan:

Oleh karena kepercayaan Kristen bukan hukum agama, maka Pasal 2 Ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974 harus dipahami menjadi "Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum yang berlaku bagi pemeluk-pemeluk agama dan kepercayaan itu".

Hukum yang berlaku bagi pemeluk agama Kristen yang mengatur perkawinannya sampai saat ini adalah Ordonansi Perkawinan Indonesia Kristen (HOCl) S. 1933 No. 74. Ketentuan ini masih tetap berlaku berdasarkan Pasal 66 UU No. 1 Tahun 1974. Menurut Ordonansi Perkawinan Indonesia Kristen (HOCl) sahnya perkawinan apabila dilakukan di Kantor Catatan Sipil. Namun karena perkawinan itu bersifat sakramental maka sahnya perkawinan dikonfirmasi oleh gereja dalam bentuk peneguhan/pemberkatan atas perkawinan tersebut (Weinata Sairin dan J.M. Pattiasina, 1994: 159).

#### **B. Pelaksanaan Pencatatan Perkawinan pada Lembaga Catatan Sipil di Propinsi Sulawesi Selatan**

Sebelum berlakunya UUP di Indonesia berlaku beraneka ragam peraturan mengenai pencatatan perkawinan, yaitu: (1) Ordonansi Catatan Sipil untuk Golongan Eropa (S. 1849 No. 25). (2) Ordonansi Catatan Sipil untuk Golongan Cina (S. 1917 No. 130 jo. S. 1919 No. 81). (3) Ordonansi Catatan Sipil untuk Golongan Indonesia Kristen (S. 1933 No. 75 jo S. 1936 No. 607), dan (4) Ordonansi Catatan Sipil untuk Perkawinan Campuran (S. 1904 No. 279). Peraturan-peraturan tersebut merupakan pelaksanaan dari perkawinan yang dilaksanakan berdasarkan KUH. Perdata (S. 1847 No. 23), Ordonansi Perkawinan Indonesia Kristen (S. 1933 No. 74), dan Peraturan Perkawinan Campuran (S. 1898 No. 158).

Dalam hal pandangan mengenai perkawinan, ketiga peraturan tersebut di atas hanya menganggap perkawinan sebagai suatu hubungan keperdataan semata. Oleh karena itu, segala sesuatunya yang berhubungan dengan perkawinan harus mengikuti ketentuan yang ditetapkan oleh hukum negara dalam arti perkawinan itu harus dilaksanakan oleh Kantor Catatan Sipil dan menganggap tata cara keagamaan hanya bersifat sekunder atau sekadar formalitas belaka.

Hasil penelitian terhadap 10 pejabat catatan sipil (100%) menyatakan, bahwa sebelum berlakunya UUP lembaga catatan sipil tidak hanya berfungsi sebagai lembaga pencatat perkawinan semata melainkan sekaligus berfungsi sebagai lembaga yang melaksanakan perkawinan. Hal tersebut di atas disebabkan karena pandangan undang-undang di bidang perkawinan yang berlaku pada waktu itu yang menganggap bahwa perkawinan hanyalah merupakan suatu hubungan keperdataan semata (Pasal 26 KUH

Perdata jo Pasal 1 HOCI), sehingga yang berwenang melangsungkan perkawinan adalah pegawai catatan sipil (Pasal 76 KUH Perdata). Selain itu, terdapat larangan bagi pemuka agama untuk melaksanakan upacara keagamaan sebelum perkawinan dilangsungkan oleh pegawai catatan sipil (Pasal 81 KUH Perdata). Jika pasal tersebut dilanggar maka pejabat agama yang bersangkutan akan dikenakan sanksi pidana berdasarkan Pasal 530 KUH Pidana.

Dengan diundangkannya UUP, maka diakhirilah pluralisme dalam bidang perkawinan, sehingga hanya ada satu undang-undang yang mengatur mengenai perkawinan bagi seluruh penduduk Indonesia. Di samping itu, terjadilah perubahan yang mendasar terhadap pandangan mengenai sahnya perkawinan dan pencatatan perkawinan. Hal ini disebabkan karena UUP tidak lagi menganggap perkawinan hanya sebagai suatu hubungan keperdataan semata, melainkan erat hubungannya dengan soal-soal keagamaan.

Paham perkawinan tersebut akan lebih jelas bila diperhatikan ketentuan Pasal 1 UUP, yang berbunyi: "Perkawinan, ialah ikatan lahir bathin antara seorang pria dengan seorang wanita untuk membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa." Lebih lanjut penjelasan pasal ini menyatakan:

Sebagai negara yang berdasarkan Pancasila, di mana sila yang pertama ialah Ketuhanan Yang Maha Esa, maka perkawinan mempunyai hubungan yang erat sekali dengan agama/kerohanian, sehingga perkawinan bukan saja mempunyai unsur lahir/jasmani, tetapi unsur bathin/rohani juga mempunyai peranan yang penting....

Sebagai konsekuensi dari pandangan perkawinan tersebut, maka ditetapkanlah dalam Pasal 2 Ayat (1) UUP mengenai sahnya perkawinan, bahwa perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu. Penjelasannya mengatakan:

Dengan perumusan pada Pasal 2 Ayat (1) ini, maka tidak ada perkawinan di luar hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945. Yang dimaksud dengan hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu termasuk ketentuan perundang-undangan yang berlaku bagi golongan agamanya dan kepercayaannya itu sepanjang tidak bertentangan atau tidak ditentukan lain dalam Undang-undang ini.

Oleh karena setelah berlakunya UUP penentuan sahnya perkawinan tidak lagi ditentukan lembaga catatan sipil; melainkan ditentukan oleh lembaga keagamaan,

maka selanjutnya persoalan yang muncul adalah bagaimana dengan fungsi atau peranan pencatatan perkawinan yang dilakukan oleh lembaga catatan sipil setelah berlakunya UUP?

Dalam UUP, pencatatan perkawinan diatur dalam Pasal 2 Ayat (2) yang menyatakan, bahwa tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya, dalam Penjelasan Umum Butir 4 Huruf (b) Alinea ke-2, dikatakan, bahwa pencatatan tiap-tiap perkawinan adalah sama halnya dengan pencatatan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seseorang misalnya kelahiran, kematian yang dinyatakan dalam surat-surat keterangan, suatu akte resmi yang juga dimuat dalam daftar pencatatan.

Dari uraian di atas diketahui, bahwa walaupun Pasal 2 Ayat (2) tidak menjelaskan lebih lanjut mengenai fungsi pencatatan perkawinan, namun dari bunyi penjelasan umum tersebut menunjukkan bahwa fungsi pencatatan perkawinan hanyalah bersifat administratif belaka.

Dengan diketahuinya fungsi catatan sipil tersebut, maka dalam hal prosedur pelaksanaan perkawinan seharusnya yang dilaksanakan terlebih dahulu adalah pelaksanaan di depan pemuka agama dalam hal ini pejabat gereja lalu menyusul pencatatan di hadapan pegawai catatan sipil. Namun kenyataannya, dalam kurun waktu 1974 hingga April 1989, di Propinsi Sulawesi Selatan, yang dilaksanakan terlebih dahulu adalah pelaksanaan pencatatan perkawinan lalu menyusul pelaksanaan perkawinan di hadapan pemuka agama/pejabat gereja.

Hasil penelitian terhadap 18 pejabat catatan sipil/pembantu pegawai pencatat perkawinan (100%) menyatakan, bahwa pada periode 1974 hingga April 1989 yang dilaksanakan terlebih dahulu adalah pelaksanaan (pencatatan) perkawinan di hadapan pegawai catatan sipil, lalu disusul dengan pemberkatan perkawinan di hadapan pemuka agama/pejabat gereja.

Dari data tersebut diketahui, bahwa lembaga catatan sipil masih tetap berfungsi sebagai lembaga yang menentukan sah dan tidaknya suatu perkawinan dalam arti masih tetap mempertahankan kebiasaan-kebiasaan yang dipraktikkan pada periode sebelum berlakunya UUP. Kenyataan tersebut dapat juga diketahui dari prosedur atau tahapan-tahapan yang wajib dipenuhi, apabila akan dilakukan pencatatan perkawinan. Prosedur atau tahapan-tahapan tersebut adalah: (1) tahap pemberitahuan perkawinan; (2) tahap penelitian perkawinan; (3) tahap pengumuman perkawinan; dan (4) tahap pelaksanaan perkawinan.

### 1. Tahap Pemberitahuan Perkawinan

Pada tahap ini ditentukan, bahwa setiap orang yang akan melangsungkan perkawinan harus memberitahukan kehendaknya itu kepada pegawai pencatat perkawinan di tempat perkawinan akan dilangsungkan, sekurang-kurangnya 10 hari kerja sebelum perkawinan dilangsungkan, dan dapat dilakukan baik secara lisan maupun tertulis.

### 2. Tahap Penelitian Perkawinan

Setelah tahap pemberitahuan, maka diadakanlah penelitian perkawinan, yang meliputi:

- a. Kutipan akta kelahiran/surat kenal lahir calon mempelai, atau surat keterangan yang menyatakan umur dan asal-usul calon mempelai yang diberikan oleh kepala desa atau yang setingkat dengannya.
- b. Keterangan mengenai nama, agama/kepercayaan, pekerjaan, dan tempat tinggal orang tua calon mempelai.
- c. Bagi yang belum berumur 21 tahun harus ada izin dari orang tua/wali/orang yang memelihara/pengadilan.
- d. Izin pengadilan/pejabat sebagai dimaksud dalam Pasal 4 UUP dalam hal calon mempelai adalah seorang suami yang masih mempunyai istri.
- e. Dispensasi pengadilan/pejabat sebagai dimaksud dalam Pasal 7 Ayat (2) UUP.
- f. Surat kematin istri atau suami terdahulu atau dalam hal perceraian, surat keterangan perceraian bagi perkawinan kedua kalinya atau lebih.
- g. Izin tertulis dari pejabat yang ditunjuk oleh Menhankam/Pangab apabila salah seorang calon mempelai atau kedua-duanya anggota ABRI.

Surat kuasa otentik atau di bawah tangan yang disahkan oleh pegawai pencatat apabila salah seorang calon mempelai atau kedua-duanya tidak dapat hadir sendiri karena suatu alasan yang penting, sehingga mewakilkan kepada orang lain.

### 3. Tahap Pengumuman Perkawinan

Stelah tahap pemberitahuan dan tahap penelitian dipenuhi, maka tindakan selanjutnya yang dilakukan pegawai pencatat adalah melakukan pengumuman perkawinan. Pengumuman perkawinan ini diumumkan selama 10 hari kerja. Pengumuman tersebut memuat hal-hal sebagai berikut:

- a. Nama, umur, agama/kepercayaan, pekerjaan dan alamat calon mempelai beserta orang tuanya. Apabila salah seorang atau kedua-duanya pernah kawin, disebutkan nama istri dan atau suami terdahulu.
- b. Hari, tanggal, jam, dan tempat di mana perkawinan akan dilangsungkan.

Hasil penelitian terhadap 18 pejabat catatan sipil/pembantu pegawai pencatat perkawinan (100%) menyatakan, bahwa maksud diadakannya pengumuman tersebut adalah untuk memberikan kesempatan kepada umum/masyarakat untuk diketahui dan mengajukan keberatan-keberatan, apabila terdapat adanya halangan-halangan serta bertentangan dengan hukum agama/kepercayaan atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### 4. Tahap Pelaksanaan Perkawinan

Setelah hari kesepuluh sejak pengumuman perkawinan dan ternyata tidak terdapat adanya keberatan-keberatan, maka perkawinan tersebut dapat dilangsungkan oleh pegawai catatan sipil dengan dihadiri oleh 2 orang saksi. Ketentuan yang mengatur mengenai tahap pelaksanaan perkawinan ini terdapat dalam Pasal 10 dan Pasal 11 PP No. 9 thun 1975 yang lebih lazim disebut tata cara perkawinan. Dalam Pasal 10 Ayat (2) dan (3) dinyatakan, bahwa tata cara perkawinan dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaan itu. Dengan mengindahkan tatacara perkawinan menurut masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu, perkawinan dilaksanakan di hadapan Pegawai Pencatat dan dihadiri oleh dua orang saksi.

Dari bunyi pasal tersebut timbul kesan, bahwa pembentuk undang-undang dengan sengaja menciptakan dualisme dalam pelaksanaan/pelaksanaan perkawinan, yaitu di satu pihak menentukan, bahwa tata cara perkawinan harus dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaan. Namun di lain pihak, juga ditentukan bahwa perkawinan harus dilaksanakan di hadapan pegawai pencatat dengan dihadiri oleh dua orang saksi.

Dengan adanya dualisme tersebut, maka dalam menjalankan tugasnya, pegawai pencatat perkawinan/pembantu pegawai pencatat perkawinan, tidak hanya bertindak sebagai pencatat perkawinan melainkan juga turut melangsungkan perkawinan dalam arti turut menyatakan sah tindaknya suatu perkawinan. Hal tersebut, sejalan dengan hasil penelitian terhadap 18 pejabat catatan sipil/pembantu pegawai pencatat perkawinan (100%), yang menyatakan bahwa dalam melaksanakan pencatatan

perkawinan, pegawai pencatat masih tetap menyatakan, bahwa perkawinan kedua mempelai telah sah menurut hukum negara (undang-undang) kemudian disusul dengan pengetukan palu sebanyak tiga kali berturut-turut, serta pada saat melakukan pencatatan, pegawai pencatat tetap memakai toga. Sebelum tiba pada pengetukan palu, terhadap pasangan tersebut, dibacakan: dasar perkawinan (Bab I Pasal 1 s.d. Pasal 5), hak dan kewajiban suami isteri (Bab VI Pasal 30 s.d. Pasal 34) dan harta benda dalam perkawinan (Bab VII Pasal 35 s.d. Pasal 37), juga kepada kedua mempelai dibekali dengan nasihat-nasihat perkawinan.

Adapun alasan dari 18 responden tersebut, untuk masih tetap melangsungkan dan mensahkan perkawinan yang dihadapkan kepadanya, karena para responden beranggapan bahwa walaupun UUP tidak menentukan demikian, namun lembaga catatan sipil sebagai lembaga pelayanan umum tetap merasa turut bertanggung jawab atas kelangsungan perkawinan tersebut.

Selanjutnya, jika melihat kepada Surat Edaran Mendagri No. 893.3/1558/PUOD/1989, yang pada pokoknya menyatakan bahwa pelaksanaan pencatatan perkawinan dilakukan setelah pelaksanaan perkawinan berdasarkan hukum agama dan kepercayaan, maka lembaga catatan sipil tidak dibolehkan lagi melaksanakan perkawinan, karena hal itu merupakan kewenangan pemuka agama (pejabat gereja). Dalam Butir 1 Huruf (c) dan (d) Surat Edaran Mendagri di atas dinyatakan, bahwa berdasarkan UUP jo PP Nomor 9 Tahun 1975, bahwa perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu dan tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian tidak ada perkawinan tanpa mengikuti prosedur dan ketentuan-ketentuan sesuai dengan hukum agama, dalam hal ini agama yang dianut sebagai Katolik, Hindu dan Budha. Selanjutnya, Huruf (d) dari surat itu menyatakan, bahwa fungsi kantor catatan sipil adalah sebagai lembaga pencatat perkawinan, dan bukan melakukan perkawinan dalam arti mengesahkan suatu perkawinan.

Dari ketentuan tersebut dapat disimpulkan, bahwa lembaga catatan sipil tidak boleh lagi melaksanakan (melangsungkan) dan mensahkan suatu perkawinan karena hal tersebut merupakan kewenangan pemuka agama, dalam hal ini pastor atau pendeta bagi yang beragama Kristen/Katolik. Dalam praktiknya, hanya urutan pelaksanaan saja yang berubah, sedangkan tata cara dan tindakan-tindakan yang dilakukan pada saat pelaksanaan (pencatatan) perkawinan tidaklah banyak mengalami perubahan. Prosedur atau tahapan-tahapan yang dipraktikkan pada waktu sebelum dikeluarkannya Surat Edaran Mendagri ini, masih tetap dipertahankan dan

dipersyaratkan. Prosedur-prosedur tersebut adalah pemberitahuan, penelitian, pengumuman, dan pelaksanaan perkawinan. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian terhadap 18 pejabat sipil/pembantu pegawai pencatat perkawinan (100%).

Selanjutnya perubahan hanya terjadi pada saat pasangan tersebut memberitahukan kehendaknya pada lembaga catatan sipil, yaitu yang bersangkutan harus melampirkan surat nikah atau surat keterangan/jaminan dari gereja, bahwa kedua (calon) mempelai tersebut telah diberkati atau sementara dalam proses untuk pemberkatan bagi gereja-gereja yang mensyaratkan pelaksanaan dan pencatatan perkawinan harus dilaksanakan terlebih dahulu. Lalu disusul dengan prosedur-prosedur selanjutnya (penelitian, pengumuman dan pelaksanaan perkawinan).

Selain itu, sejak tanggal 2 Januari 1991 dipersyaratkan pula bahwa (calon) mempelai yang akan mencatatkan perkawinannya pada kantor catatan sipil, harus terlebih dahulu mendapatkan *imunisasi tetanus toksoid (ITT)* (Surat Edaran Mendagri No. 443.32/003/PUOD/1991), serta pegawai catatan sipil/pembantu pegawai pencatat perkawinan tidak lagi diperbolehkan memakai toga, melainkan cukup memakai pakaian sipil harian (PHS), hal ini sesuai dengan Surat Edaran Mendagri No. 893.3/1558/PUOD/1989 Butir 3 Alinea 4.

Dari keseluruhan uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan, bahwa lembaga catatan sipil di Propinsi Sulawesi Selatan masih tetap berfungsi sebagai lembaga yang menentukan sah tidaknya suatu perkawinan. Dengan demikian, timbul kesan bahwa di Propinsi Sulawesi Selatan telah terjadi dua kali pelaksanaan (pelaksanaan) perkawinan, yaitu pertama pelaksanaan (pemberkatan) perkawinan oleh pastor atau pendeta, dan kedua pelaksanaan dan sekaligus pencatatan perkawinan yang dilakukan oleh pegawai catatan sipil.

### **C. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pelaksanaan Pencatatan Perkawinan pada Lembaga Catatan Sipil**

#### **1. Peraturan Perundang-undangan**

Sebagaimana diketahui, bahwa ketentuan mengenai sahnya perkawinan telah diatur dalam Pasal 2 Ayat (1) UUP, yaitu jika dilakukan menurut ketentuan hukum masing-masing agama dan kepercayaan, sedangkan pencatatan perkawinan hanyalah bersifat administratif (Pasal 2 Ayat (2) jo Penjelasan Umum Butir 4 Huruf (b) Alinea kedua). Namun jika diperhatikan ketentuan mengenai Pencegahan Perkawinan (Pasal 13 s.d. Pasal 21) dan Pembatalan Perkawinan (Pasal 22 s.d. Pasal 28), ketentuan

tersebut hanyalah dapat dilakukan jika ketentuan mengenai pencatatan perkawinan sebagaimana diatur dalam PP No. 9 Tahun 1975 dipenuhi (Saidus Syahar & Riduan Syahrani 1985: 89).

Dengan adanya ketentuan tersebut, menunjukkan bahwa UUP sendiri tetap membuka peluang agar pencatatan perkawinan yang dilakukan oleh lembaga catatan sipil tetap berfungsi atau berperan dalam penentuan sah tidaknya suatu perkawinan dan bukan hanya ditentukan oleh pelaksanaan perkawinan yang dilakukan menurut ketentuan hukum agama dan kepercayaan (Pasal 2 Ayat 1).

Selain itu, terdapat juga adanya penyimpangan terhadap asas perundang-undangan, yaitu asas *lex superior derogat legi inferiori* di mana Pasal 3 s.d. Pasal 10 PP No. 9 Tahun 1975 mengenai prosedur pelaksanaan (pencatatan) perkawinan yang merupakan peraturan khusus telah bertentangan dengan Pasal 2 UUP yang merupakan peraturan umum. Kalau sampai terjadi hal yang demikian maka berdasarkan asas perundang-undangan yang didahulukan adalah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya atau dengan kata lain, peraturan lebih rendah dilumpuhkan oleh peraturan yang lebih tinggi tingkatannya (Sudikno Mertokusumo, 1988: 71).

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka oleh M. Yahya Harahap (1986: 2-3) diberikan alternatif pemecahan, bahwa walaupun fungsi pencatatan perkawinan menurut Pasal 2 Ayat (2) UUP adalah merupakan tindakan administratif namun bersifat imperatif dan dimaksudkan sebagai bukti otentik dari suatu perkawinan baik antara suami-istri, terhadap pihak ketiga maupun terhadap keturunan mereka.

Dari pendapat di atas diketahui, bahwa apabila suatu perkawinan tidak dicatatkan, meskipun telah dilakukan menurut hukum agama dan kepercayaan, maka secara yuridis perkawinan tersebut belum mempunyai kekuatan hukum. Oleh karena, kekuatan hukum suatu perkawinan sangat erat hubungannya dengan bukti formal atau akta perkawinan dari perkawinan yang bersangkutan, sedangkan bukti yang demikian hanya dapat diberikan oleh lembaga catatan sipil. Begitupun juga dalam kenyataan sehari-hari, apabila yang bersangkutan seorang pegawai negeri, maka isteri/suami dan anak (anaknya) tidak akan mendapat tunjangan kalau tidak melampirkan akta perkawinan yang dibuat oleh kantor catatan sipil, walaupun yang bersangkutan telah melampirkan surat nikah dari gereja.

Selanjutnya Luhut M.P. Pangaribuan mengatakan, bahwa dalam proses perceraian di pengadilan negeri bila akta perkawinan tidak dapat diperlihatkan dalam persidangan, maka perkawinan tersebut dianggap tidak pernah ada secara hukum.

walaupun yang bersangkutan dapat menunjukkan surat nikah dari gereja, akibatnya permohonan untuk melakukan perceraian tidak dikabulkan (Weinata Sairin & J.M. Pattiasina, 1994: 72).

## 2. Aparat Pelaksana

Telah disinggung di muka, bahwa walaupun setelah berlakunya UUP jo Surat Edaran Mendagri No. 893.3/1558/PUOD/1989, pegawai catatan sipil tidak dibolehkan lagi melangsungkan perkawinan, dalam arti tidak turut menentukan sah dan tidaknya suatu perkawinan, namun dalam praktiknya pegawai catatan tidak hanya melaksanakan pencatatan semata melainkan masih tetap melangsungkan perkawinan yang dihadapkan kepadanya. Hal ini disebabkan karena lembaga catatan sipil di Sulawesi Selatan masih tetap mempertahankan kebiasaan-kebiasaan yang dipraktikkannya pada periode sebelum berlakunya UUP, di mana pada waktu itu, yang berwenang melaksanakan/melangsungkan perkawinan adalah lembaga catatan sipil.

Selanjutnya dapat dikatakan, bahwa masih tetap dipertahankannya dan dipraktikkannya kebiasaan-kebiasaan yang lalu dalam pelangsungan perkawinan pada periode setelah berlakunya UUP adalah disebabkan karena tidak adanya ketentuan dalam UU No. 1 jo PP No. 9 Tahun 1975 serta dalam peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya yang melarang pegawai catatan sipil untuk melangsungkan perkawinan.

Satu-satunya pasal dalam PP No. 9 Tahun 1975 yang mengatur mengenai ketentuan pidana, yaitu Pasal 45 Ayat (1), namun sanksi pidana dalam pasal tersebut bukanlah ditujukan bagi pegawai pencatat yang masih melaksanakan perkawinan melainkan justru ditujukan bagi pegawai pencatat yang tidak melaksanakan (melangsungkan) perkawinan.

Oleh karena kebiasaan untuk melaksanakan/melangsungkan perkawinan dalam arti turut menentukan sah tidaknya suatu perkawinan, telah dipraktikkan selama kurang lebih dua puluh tahun (sejak diundangkannya UUP), serta adanya sanksi pidana bagi pegawai pencatat perkawinan yang tidak melangsungkan perkawinan, maka dapatlah dikatakan bahwa kebiasaan yang dilakukan tersebut telah memenuhi salah satu persyaratan untuk menjadi hukum kebiasaan yaitu adanya akibat hukum apabila kebiasaan itu dilanggar (Sudikno Mertokusumo 1988: 86). Selanjutnya ia mengatakan, bahwa suatu perilaku yang tetap atau ajeg berarti merupakan perilaku manusia yang diulang, perilaku yang diulang itu mempunyai kekuatan normatif, mempunyai kekuatan kesadaran, bahwa itu memang patut dilakukan: bahwa itulah adat (*die normatieve kraft des Faktischen*) (Sudikno Mertokusumo. 1988: 84).

Pendapat tersebut di atas, dengan jelas menyatakan bahwa hukum itu dapat menampakkan dirinya tidak hanya sebagai peraturan perundang-undangan saja, melainkan juga hukum itu dapat menampakkan diri sebagai perilaku nyata dalam masyarakat.

#### IV. PENUTUP

Berdasarkan uraian-uraian sebelumnya, maka dapatlah disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Bahwa pada prinsipnya, perkawinan menurut UUP adalah perkawinan berdasarkan agama, yang berarti bahwa yang berwenang menentukan sah dan tidaknya suatu perkawinan adalah pemuka agama dalam hal ini pastor atau pendeta bagi yang beragama Kristen/Katolik, sedangkan fungsi pencatatan perkawinan yang dilakukan oleh pegawai catatan sipil pada dasarnya hanya bersifat administratif belaka. Namun dalam kenyataannya, di Propinsi Sulawesi Selatan pegawai pencatatan sipil tidak hanya berfungsi sebagai pelaksanaan pencatatan perkawinan semata, melainkan juga masih tetap berfungsi sebagai pelaksana perkawinan dalam arti turut menentukan sah dan tidaknya suatu perkawinan.
2. Bahwa pada hakikatnya, pencatatan perkawinan yang dilakukan oleh lembaga catatan sipil baru dapat dilakukan jika perkawinan tersebut telah dilaksanakan atau disahkan terlebih dahulu menurut hukum agama dan kepercayaan. Namun dalam kenyataannya, di Propinsi Sulawesi Selatan pencatatan (pelaksanaan) perkawinan masih tetap didahulukan dari pada pelaksanaan perkawinan menurut hukum agama dan kepercayaannya.
3. Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pencatatan perkawinan adalah peraturan perundang-undangan dan aparat pelaksanaannya. Faktor pertama menunjukkan, bahwa walaupun UUP di satu pihak menentukan, bahwa pencatatan perkawinan yang dilakukan oleh lembaga catatan sipil hanyalah bersifat administratif belaka, namun di pihak lain tetap membuka peluang agar lembaga catatan sipil masih tetap berfungsi sebagai lembaga pelaksana perkawinan, yaitu dengan menentukan bahwa pencegahan perkawinan (Pasal 13 s.d. Pasal 21) dan pembatalan perkawinan (Pasal 22 s.d. 28) hanyalah dapat dilakukan jika prosedur mengenai pencatatan perkawinan dipenuhi. Selain itu juga terdapat adanya penyimpangan terhadap *lex superior derogat legi inferiori*, di mana ketentuan dalam Pasal 3 s.d. Pasal 11 PP No. 9 Tahun 1975 yang merupakan ketentuan khusus, lebih diutamakan pelaksanaannya daripada ketentuan yang terdapat dalam Pasal 2 Ayat (1) dan (2) UUP yang merupakan peraturan umum.

Faktor kedua, adalah aparat pelaksana. Para pelaksana pencatatan perkawinan di Propinsi Sulawesi Selatan belum tegas dalam melaksanakan ketentuan Pasal 2 UUP dan terkesan lebih cenderung mempertahankan kebiasaan-kebiasaan yang dipraktikkan pada periode sebelum berlakunya UUP serta ketentuan pidana yang terdapat dalam Pasal 45 PP No. 9 Tahun 1975 bukannya ditujukan bagi pegawai pencatat yang masih tetap melangsungkan atau melaksanakan perkawinan, melainkan sebaliknya, justru ditujukan bagi pegawai pencatat yang tidak melaksanakan atau tidak melangsungkan perkawinan.

Sebagai saran, diharapkan agar dalam Undang-Undang tentang Catatan Sipil yang akan datang supaya diatur secara tegas mengenai fungsi lembaga catatan sipil serta larangan bagi pegawai catatan sipil untuk melaksanakan (mensahkan) perkawinan.

Untuk menghindari timbulnya kesan bahwa telah terjadi dua kali pelangsungan perkawinan, yaitu yang pertama dilakukan oleh pejabat gereja Katolik/Protestan dan yang kedua dilakukan oleh pegawai pencatat perkawinan pada lembaga catatan sipil, maka disarankan supaya Gubernur KDH Tk. I Propinsi Sulawesi Selatan dapat mempertimbangkan agar semua pastor dan pendeta yang bertugas dalam wilayah Sulawesi Selatan untuk diangkat sebagai pembantu pegawai pencatat perkawinan.

Selain itu ketentuan Pasal 3 sampai dengan Pasal 11 PP No. 9 Tahun 1975 perlu ditinjau kembali sebab bunyi pasal-pasal tersebut bertentangan dengan ketentuan Pasal 2 UUP. Oleh karena jika pasal-pasal tersebut tetap dipertahankan, maka lembaga catatan sipil akan tetap melaksanakan (mensahkan) perkawinan. Juga, ketentuan Pasal 45 PP No. 9 Tahun 1975 perlu ditinjau kembali, sebab sanksi pidana dalam pasal tersebut justru mewajibkan pegawai catatan sipil untuk melaksanakan (mensahkan) perkawinan.

### DAFTAR PUSTAKA

- Harahap, M. Yahya, 1986, Undang-undang Perkawinan, Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam, Bogor.
- Mertokusumo, Sudikno, 1984, Bunga Rampai Ilmu Hukum, Liberty, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_. 1988, Mengenal Hukum Suatu Pengantar, Liberty, Yogyakarta.
- Sairin, Weinata, dan J.M. Pattiasina, 1994, Pelaksanaan Undang-undang Perkawinan dan Perspektif Kristen, BPK Gunung Mulia, Jakarta.
- Syahrani, Riduan, 1985, Seluk-Beluk dan asas-asas Hukum Perdata, Alumni, Bandung.