

KK
TH 01/03
Pog
K

TESIS

**Keanekaragaman Peraturan Catatan Sipil
dan Konsekuensi Yuridisnya
Terhadap Akta Perkawinan**



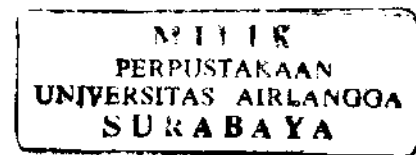
HEROWATI POESOKO



**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
PASCA SARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2001**

TESIS

**Keanekaragaman Peraturan Catatan Sipil dan
Konsekuensi Yuridisnya
Terhadap Akta Perkawinan**



HEROWATI POESOKO

PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2001

**Keanekaragaman Peraturan Catatan Sipil dan
Konsekuensi Yuridisnya
Terhadap Akta Perkawinan**

TESIS

Untuk memperoleh Gelar Magister
Dalam Program Studi Ilmu Hukum
Pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga

Oleh

HEROWATI POESOKO
NIM 099913270-M

PEROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

Tanggal 4 Oktober 2001

iii

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur dihadapan Tuhan Yang maha Kasih, atas perkenan dan penyertaannya dalam menyusun tesis yang berjudul “KEANEKARAGAMAN PERATURAN CATATAN SIPIL DAN KONSEKUENSI YURIDISNYA TERHADAP AKTA PERKAWINAN” sebagai tugas akhir memenuhi persyaratan Pendidikan Pascasarjana Program Magister di Universitas Airlangga.

Terima kasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya saya ucapkan kepada Prof. Mr Dr R. SOETOJO PRAWIROHAMIDJOJO, sebagai Pembimbing yang dengan penuh perhatian, kasabaran, ketulusan dan dorongan serta bimbingan kepada saya sehingga dapat menyelesaikan tesis ini dengan baik.

Saya ucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada Pemerintah Republik Indonesia cq Menteri Pendidikan dan Kebudayaan melalui Tim Manajemen Program Doktor yang telah memberikan bantuan finansial, sehingga meringankan beban biaya saya dalam menyelesaikan tesis ini

Dengan selesainya tesis ini, perkenakan saya mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

Rektor Universitas Airlangga Prof. H. Soedarto, dr, DTMH, PhD atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada saya untuk mengikuti dan menyelesaikan Pendidikan Program Magister.

Ketua Program Studi ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Bpk Dr. Abd Rasyid, S.H., LL.M., sekaligus selaku Ketua Tim Penguji tesis ini.

Direktur Program Pascasarjana Universitas Airlangga beserta Asisten Direktur

Bapak Prof. Dr. Soewoto Mulyosudarmo, S.H., M.S., Bapak Dr. Maarten Lendret S., S.H., M.S. dan Ibu H. Sri Hayati, S.H., M.S., Sogar Simamora, S.H., M.S., selaku Panitia Penguji Tesis.

Kepala Kantor Catatan Sipil Kota Surabaya beserta stafnya dan Kepala Kantor Dinas Kependudukan Kabupaten Dati II Jember beserta stafnya, yang telah memberikan bantuan berupa data demi terselesainya tesis ini.

Rektor Universitas Jember, Bapak Prof. Dr. Kabul Santoso beserta para Pembantu Rektor.

Bapak Prof. Dr. Tjuk Wirawan, S.H. serta Mantan Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember, Bapak Samsi Kusairi, S.H. dan Bapak Bastian, S.H.

Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember, Bapak Soewondho, S.H., M.S. beserta Para Pembantu Dekan.

Tercinta Alm. Ayah/Ibu R.S. Wirjopoesoko / Lusje von Stiebe. Alm. Ayah/Ibu Angkat, R. Oetoyo / Pinasti. Alm. Suami saya terkasih G.B.M. Suryantara, S.H.

Semua pihak yang telah membantu dalam rangka penulisan tesis ini.

Akhirnya terima kasih pada anak-anak dan cucu tercinta : Dr. Ir. Steve Asikin, S.E., MM, MBA, Ivida Dewi Amrih Suci, S.H., Ivo Dewi Kumalawati S.H., Adi Tjahjono S.W., Teddy Evert Donald, Olivia, James Bryan Asikin, Adis, Ivan, dan nanda Riana dan lainnya, yang telah memberikan mendoakan dan memberikan semangat kepada saya.

Surabaya,

RINGKASAN

Kantor Catatan Sipil dalam melaksanakan tugas dan fungsinya menyelenggarakan pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Perkawinan bagi mempelai umat beragama selain Islam. Ordonansi Catatan Sipil yang dijadikan dasar dalam daftar akta perkawinan selama ini menimbulkan masalah serius terhadap kebenaran dan keabsahan akta perkawinan, sehingga perlu ditelaah secara mendalam dalam sebuah penelitian ilmiah.

Peneliti bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis kesesuaian berbagai ordonansi catatan sipil sebagai dasar dalam daftar akta perkawinan dan konsekuensi yuridisnya terhadap Akta Perkawinan/Kutipan Akta Perkawinan.

Metode pendekatan masalah digunakan kajian yuridis normatif dengan langkah pembahasan secara pragmatik analitik dan analisis secara deskriptif analisis.

Dari hasil analisis ternyata bahwa dari berbagai ordonansi catatan sipil ada, sebagian besar tidak sesuai dijadikan dasar dalam daftar akta perkawinan bagi mempelai umat beragama selain Islam. Ketidaksesuaian terjadi karena Ordonansi Catatan Sipil tersebut sama sekali tidak mengatur atau sama sekali tidak menyebutkan staus agama bagi mempelai.

Apabila Ordonansi Catatan Sipil yang tidak sesuai tersebut digunakan sebagai dasar dalam daftar pencatatan perkawinan, maka ditinjau dari aspek Hukum Tata Usaha Negara atau aspek Hukum Perdata, konsekuensi yuridisnya membuat akta perkawinan

menjadi batal/tidak sah. Pembatalan terhadap akta perkawinan dapat diajukan gugatan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara atau diajukan gugatan pembatalan akta perkawinan, rehabilitasi akta perkawinan dan ganti rugi kepada Pengadilan Negeri di wilayah penerbitan akta perkawinan tersebut.

Sebagai saran agar Kantor Catatan Sipil (pemerintah) hendaknya tidak menggunakan Ordonansi Catatan Sipil golongan Eropa Stb. 1849 No. 25 dan Ordonansi Catatan Sipil golongan Tionghoa 1917 No. 130 jo Stb. 1919 No. 81 sebagai dasar dalam daftar akta perkawinan bagi mempelai umat beragama selain Islam, serta tidak menggunakan Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Kristen Bumiputera Stb. 1933 No. 75 bagi mempelai umat beragama Hindu dan Budha dan tidak membedakan WNI Keturunan dan WNI Bumiputra. Pemerintah harus segera membentuk Undang-Undang Catatan Sipil yang bersifat Nasional, menyeluruh, konsisten dan tidak diskriminatif, demi kesatuan dan kemajuan bangsa dimasa sekarang dan mendatang.

ABSTRACT

The Government Civilian Registrar has the duty and function to record and issue Certificate of Marriages for non moslem couples, based on civil registration acts (ordonance) produced by Dutch Colonial Administration. In present condition, the old fashioned colonial acts are no longer suitable as the legal reference of official marriages and causing problems because of its inaccuracy of its marriage record and certification.

Based on those legal fact, it was a strong need and necessity to do a scientific legal research on that problem. This research aimed to study and analyze the diversity of the civil registration acts as the legal references of official marriage registration and some of its judicial consequences because of the current marriage recording practices as implemented by the Government Civilian Registrar.

By employing normative judicial approach, the reseach is trying to discuss the legal problem in normative, analytic and pragmatic manner, by examining scientific samples of Marriages Record Certification and Court Decisions.

The reseach result indicated that only one Civil Registration Act (Stb. 1933 No. 75) was appropriate as the legal reference for official marriages of Indonesian Catholics and Protestants. On the other hand Civil Registration Acts /Ordonance Stb. 1849 No. 25 and that of Stb. 1917 No. 30 jo Stb. 1919 No. 81 were no longer appropriate as the legal foundation for official marriage registration of non moslem couples, and also unsuitable for District Court or Administrative Court decision's based marriages. Those insuitabilities was due to the old spirit of colonialist's discrimination policy and their conflicts to the present higher Indonesian governing laws.

In the implementation of the Civil Registration Acts /Ordonance (Stb. 1933 No. 75) for Hindu's couple (i.e. Marriage Certificate No. 173/2000), the Civil Registration Office as seen from the Administrative Law side, has violating the authority given which is viewed as a legal cruel from Civil Law's side.

This research suggest, that it is an immediate need and necessity for the Indonesian government to establish Indonesian Law of Civil Registration. Then, before the estalishment of this law, the Indonesian Civilian Registrar should stop implementing the colonialist's acts (ordonance) of Stb. 1849 No. 25 and Stb. 1917 No. 130 jo Stb. 1919 No. 81 for Indonesian non moslem couples, and nor implementing them for the official marriage registration based on the decesions made by District Court or Adminitrative Court.

Key words : Government Civil Registrar, Civil Registration Office, Civil Registration Acts (Ordonance), Marriage Records, and Certificate of Marriage.

DAFTAR ISI

Sampul Depan	i
Sampul Dalam	ii
Prasyarat Gelar	iii
Persetujuan	iv
Penetapan Panitia	v
Ucapan Terima Kasih	vi
Ringkasan	viii
Abstrak	x
Daftar Isi	xii
Daftar Lampiran	xiv
Daftar Gambar	xvii
Daftar Tabel	xviii

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Rumusan Masalah	3
1.3 Tujuan Penelitian	3
1.4 Manfaat Penelitian	4
1.5 Tinjauan Pustaka	4
1.6 Metode Penelitian	22
1.7 Pertanggungjawaban Sistematis	26

BAB II PENCATATAN PERKAWINAN DI KANTOR CATATAN SIPIL

2.1 Sejarah Lembaga Catatan Sipil di Indonesia	28
2.2 Berbagai Peraturan Tentang Pencatatan Perkawinan	38
2.3 Pencatatan Perkawinan Sesudah Undang-Undang No. 1 Tahun 1974	48

2.4	Berbagai Ordonansi Catatan Sipil Sebagai Dasar Akta Perkawinan Bagi Mempelai Umat Beragama Selain Islam	61
BAB III	KONSEKUENSI YURIDIS ORDONANSI CATATAN SIPIL SEBAGAI DASAR DALAM DAFTAR AKTA PERKAWINAN	
3.1	Konsekuensi Yuridis Ordonansi Catatan Sipil Sebagai Dasar Dalam Daftar Akta Perkawinan Ditinjau dari Aspek Hukum Tata Usaha Negara	112
3.2	Konsekuensi Yuridis Ordonansi Catatan Sipil Sebagai Dasar Dalam Daftar Akta Perkawinan Ditinjau Dari Aspek Hukum Perdata	134
BAB IV	KESIMPULAN DAN SARAN	
4.1	Kesimpulan	152
4.2	Saran	153
	DAFTAR PUSTAKA	155
	Lampiran-Lampiran	160

DAFTAR LAMPIRAN

- 1) Lampiran 1 : Foto copy Kutipan Akta Perkawinan No. 01/WNI/K/2001,
diterbitkan pada tanggal 4 Juni 2001 oleh Kepala Kantor
Catatan Sipil Surabaya 160
- 2) Lampiran 2 : Foto copy Kutipan Akta Perkawinan No. 248/1999,
diterbitkan tanggal 30 April 1999, oleh Kepala Kantor
Catatan Sipil Kotamadya Dati II Surabaya 161
- 3) Lampiran 3 : Foto copy Kutipan Akta Perkawinan No. 04/78/WNI/2001,
diterbitkan tanggal 10 Mei 2001, oleh Kepala Dinas
Kependudukan Kabupaten Jember 162
- 4) Lampiran 4 : Foto copy Kutipan Akta Perkawinan No. 02/44/WNI/2001,
diterbitkan tanggal 15 Maret 2001, oleh Kepala Dinas
Kependudukan Kabupaten Jember 163
- 5) Lampiran 5 : Foto copy Kutipan Akta Perkawinan No. 02/38/2001,
diterbitkan tanggal 6 Maret 2001, oleh Kepala Dinas
Kependudukan Kabupaten Jember 164
- 6) Lampiran 6 : Foto copy Kutipan Akta Perkawinan No. 475/WNI/2001,
diterbitkan tanggal 10 April 2001, oleh Kepala Kantor
Catatan Sipil Kota Surabaya 165
- 7) Lampiran 7 : Foto copyi Kutipan Akta Perkawinan No. 115/2001
diterbitkan oleh Kepala Kantor Catatan Sipil
Kota Surabaya tanggal 23 April 1999 166

- 8) Lampiran 8 : Foto copy Kutipan Akta Perkawinan No. 228/1999,
diterbitkan tanggal oleh Kepala Kantor Catatan Sipil
Kotamadya Dati II Surabaya 167
- 9) Lampiran 9 : Foto copy Kutipan Akta Perkawinan No. 224/MW/1993,
diterbitkan tanggal 9 Agustus 1993 oleh Kepala Kantor
Catatan Sipil Kabupaten Dati II Bandung 168
- 10) Lampiran 10 : Foto copy Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000,
diterbitkan tanggal 3 April 2000, oleh Kepala Kantor
Catatan Sipil Kota Surabaya 169
- 11) Lampiran 11 : Foto copy Kutipan Akta Perkawinan No. Ist/02/35/2001,
diterbitkan oleh Kepala Dinas Kependudukan
Kabupaten Jember 170
- 12) Lampiran 12 : Foto copy Kutipan Akta Perkawinan No. 02/48/WNI/2001,
diterbitkan oleh Kepala Dinas Kependudukan
Kabupaten Jember 171
- 13) Lampiran 13 : Foto copy Kutipan Akta Perkawinan No. 262/WNI/2001,
diterbitkan tanggal 26 Februari 2001 oleh Kepala Kantor
Catatan Sipil Kota Surabaya 172
- 14) Lampiran 14 : Foto copy Kutipan Akta Perkawinan No. 30/70/WNI/2001,
diterbitkan tanggal 7 April 2001 oleh Kepala Dinas
Kependudukan Kabupaten Jember 173
- 15) Lampiran 15 : Foto copy Kutipan Akta Perkawinan No. 153/2000,
diterbitkan tanggal 27 Maret 2000 oleh Kantor

- Catatan Sipil Kotamadya Dati II Surabaya, berdasarkan
Penetapan Pengadilan Negeri Surabaya
No. 135/Pdt P/2000/PN Sby, tanggal 26 Februari 2000 174
- 16) Lampiran 16 : Foto copy Kutipan Akta Perkawinan No. 1101/WNI/2000,
berdasarkan Putusan MARI No. 178 K/TUN/1997,
tanggal 30 Maret 2000, diterbitkan tanggal 20 Juli 2000
oleh Kantor Catatan Sipil Surabaya 175
- 17) Lampiran 17 : Foto copy Kutipan Akta Perkawinan No. 02/04/WNA/2001,
diterbitkan tanggal 28 Februari 2001 oleh Kepala Dinas
Kependudukan Kabupaten Jember 176
- 18) Lampiran 18 : Foto copy Kutipan Akta Perkawinan No. 02/36/WNA/2001,
diterbitkan oleh Kepala Dinas Kependudukan Kabupaten Jember...177

DAFTAR GAMBAR

Skema 2.1 Daftar Pencatatan Perkawinan Pada Kantor Catatan Sipil	83
--	----

DAFTAR TABEL

Tabel 3.1 Dokumen Kutipan Akta Perkawinan Bagi	
Mempelai Umat Beragama Hindu	130
Tabel 3.2 Dokumen Kutipan Akta Perkawinan pada Kantor Catatan Sipil	131
Tabel 3.3 Dokumen Kutipan Akta Perkawinan Bagi	
Mempelai Umat Beragama Hindu	149
Tabel 3.4 Dokumen Kutipan Akta Perkawinan pada Kantor Catatan Sipil	150

BAB I PENDAHULUAN



1.1 Latar Belakang Masalah

Semenjak berlakunya UU No. 1/1974 tentang Perkawinan dengan peraturan pelaksanaannya PP No. 9/1975, 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.

Adapun yang dimaksudkan "berbagai perundang-undangan mengenai pencatatan perkawinan", menurut Penetapan Pertama huruf a Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975 tentang Pencatatan Perkawinan dan Perceraian pada Kantor Catatan Sipil¹, adalah :

1. Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Eropa Stb. 1849 No. 25.
2. Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Tionghoa Stb. 1917 No. 130 Jo. Stb. 1919 No. 81
3. Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Kristen Indonesia Stb. 1933 No. 75 Jo. Stb. 1936 No. 607.
4. Ordonansi Catatan Sipil untuk Perkawinan Campuran Stb. 1904 No. 279.
5. Mereka yang tidak tunduk kepada ordonansi tersebut angka 1 (satu) sampai dengan 4 (empat) dan mereka yang tidak tunduk kepada UU No. 22 Tahun 1946 jo UU No. 32 tahun 1954, yaitu : UU tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk."

Berbagai Ordonansi Catatan Sipil tersebut diatas menunjukkan sebagai dasar dalam daftar pencatatan perkawinan bagi mempelai umat beragama selain Islam. Adapun yang dimaksud mempelai umat beragama selain Islam, yang menurut Surat Edaran Menteri

¹ Departemen Dalam Negeri, *Buku Himpunan Peraturan Penyelenggaraan Catatan Sipil*, Direktur Pembinaan Umum Pemerintah Direktorat Jenderal, 1993, hal. 202.

Dalam Negeri tanggal 18 November 1978, No. 477/74054 perihal Penunjukkan Pengisian Kolom "Agama", bahwa agama yang diakui oleh Pemerintah adalah Islam, Katolik, Kristen Protestan, Hindu dan Budha.

Apabila berbagai Ordonansi Catatan Sipil tersebut diatas dihubungkan makna yang terkandung dalam Pasal 2 ayat (2) PP No. 9/1975, berarti Kantor Catatan Sipil sebagai Lembaga Pencatatan Perkawinan bagi mempelai umat beragama Katolik, Kristen, Hindu dan Budha. Sedangkan dari berbagai Ordonansi Catatan Sipil tersebut hanya ada satu ordonansi yang dengan jelas menyebutkan status agama bagi mempelai yakni Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Kristen Indonesia (Bumiputera) Ordonansi Catatan Sipil Stb. 1933 No. 75.

Adapun Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Eropa Stb. 1849 No. 25 dan Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Tionghoa Stb. 1917 No. 130 Jo. 1919 No. 81, sama sekali tidak menyinggung agama yang dipeluk oleh mereka yang melangsungkan perkawinan². Sedangkan Ordonansi Catatan Sipil untuk Perkawinan Campuran Stb. 1904 No. 279 tidak lagi dipergunakan sebagai dasar dalam daftar Akta Perkawinan, sebab tidak sesuai dengan makna yang terkandung dalam Pasal 57 UU No. 1/1974. Dari berbagai Ordonansi Catatan Sipil tersebut diatas, yang belum nampak sebagai dasar dalam daftar Akta Perkawinan adalah bagi mempelai umat beragama Hindu dan Budha.

Dalam praktek hukum ditemukan dasar dalam daftar pencatatan perkawinan bagi mempelai umat Beragama Hindu berdasarkan Ordonansi Catatan Sipil Untuk Golongan Kristen Indonesia (Bumiputera) Stb. 1933 No. 75. Mengingat pentingnya Akta Catatan

² R. Soetoyo Prawirohamidjojo, *Pluralisme Dalam Perundang-Undangan Perkawinan di Indonesia*, Airlangga University Press, Surabaya, 1986, hal. 41.

Sipil³, sebagaimana dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 477/3126/PUOD tanggal 28 Agustus 1987 perihal Penyelesaian Catatan Sipil, yang menentukan : pertama, bahwa akta catatan sipil merupakan dokumen yang dapat berpengaruh kepada penentuan status yang dapat dimanfaatkan oleh seseorang; kedua, akta catatan sipil menyentuh aspek yang hakiki terhadap kepentingan masyarakat pada umumnya; ketiga, secara psikologis dapat mengundang dampak yang dapat menimbulkan kegoyahan/gangguan mental personil, yang dapat pula menimbulkan kerugian berbagai pihak.

Maka sangatlah relevan jika peraturan catatan sipil, khususnya bagi mempelai yang beragama bukan Islam, dibahas, dianalisis dan didudukan dengan benar secara hukum.

1.2 Rumusan Masalah

- 1) Apakah berbagai ordonansi catatan sipil yang ada memang sesuai jika digunakan sebagai dasar daftar akta perkawinan bagi mempelai umat beragama selain Islam?
- 2) Apakah konsekuensi yuridisnya bila ordonansi catatan sipil untuk golongan Kristen Bumiputera Stb. 1933 No. 75 digunakan sebagai dasar akta perkawinan bagi mempelai umat beragama Hindu?

1.3 Tujuan Penelitian

- 1) Untuk mengkaji dan menganalisis kesesuaian ordonansi catatan sipil yang ada jika digunakan sebagai dasar dalam daftar pencatatan perkawinan bagi mempelai umat beragama selain Islam.

³ Departemen Dalam Negeri, *op cit.*, hal 305

- 2) Untuk mengkaji dan menganalisis konsekuensi yuridis dari berbagai peraturan perundang-undangan catatan sipil yang ada terhadap Akta Perkawinan bagi umat beragama selain Islam.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang besar, karena:

- 1) Dari segi teoritis, penelitian ini dapat memberikan sumbangan bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan khususnya di bidang hukum perkawinan, terutama pada sub bidang pencatatan perkawinan, yang saat ini tetap plural serta masih menimbulkan perbedaan perlakuan yang bersifat diskriminatif terhadap sesama warga negara Indonesia, karena perbedaan golongan penduduk tersebut masih diberlakukan dalam Kutipan Akta Perkawinan yang diterbitkan oleh Kantor Catatan Sipil saat ini.
- 2) Segi praktis, dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pemerintah tentang ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan mana yang sudah seharusnya diubah, ditambah atau diganti dengan peraturan-peraturan yang baru, karena sifat pluralisme yang ada saat ini dapat menimbulkan perlakuan diskriminatif antar sesama warga negara Indonesia di masyarakat.

1.5 Tinjauan Pustaka

Kajian kepustakaan dalam tesis ini, dimaksudkan untuk memberikan landasan teoritis terhadap kajian yang dilakukan. Dalam kajian ini, landasan teori yang dikemukakan bersumber dari bahan kepustakaan, berupa pendapat atau tulisan para sarjana dan peraturan perundang-undangan khususnya yang berkaitan dengan pencatatan perkawinan pada Kantor Catatan Sipil.

Sesuai dengan 2 (dua) permasalahan yang diajukan yakni dalam hal, sesuai tidaknya keragaman ordonansi catatan sipil yang ada sebagai dasar dalam daftar pencatatan perkawinan dan ada tidaknya akibat hukumnya terhadap akta perkawinan, kesemuanya itu bertujuan untuk menyelaraskan peraturan pemerintah, khususnya Kantor Catatan Sipil.

Penyelarasan yang dimaksudkan tulisan ini adalah, *Pertama*, kesesuaian antara peraturan dasar dalam daftar akta perkawinan dengan status agama bagi mempelelai umat beragama selain Islam, yang *Kedua* apakah akibat hukum ketidaksesuaian tersebut terhadap akta perkawinan dan keperdataan, apabila oleh catatan sipil tetap digunakan sebagai dasar dalam daftar pencatatan perkawinan.

Penyelarasan dan /atau kontrol terhadap tindakan dan /atau putusan pemerintah dalam kenyatannya, berkaitan dengan pembinaan Ilmu Hukum Nasional. Menurut Sidharta⁴:

“Pengembangan Ilmu Hukum itu mengasumsikan atau mensyaratkan dua hal, yakni bahwa aturan hukum positif mengontrol putusan pemerintah dan pejabat pemerintah. Jika dua asumsi itu dalam kenyataan tidak terwujud atau selalu diabaikan, maka pengembangan, *a fortiore*, pembinaan, Ilmu Hukum akan kehilangan maknanya.”

Selanjutnya Sidharta⁵ juga menyatakan:

“Bahwa asumsi, tindakan atau putusan pemerintah seyogyanya harus dikontrol agar tunduk pada aturan hukum positif. Landasan dari asas legal dan asas konstitusional tersebut adalah asas essentialitas dari pengertian negara hukum. Dalam mempertahankan dan mengembangkan negara hukum diperlukan Ilmu Hukum sebagai sarana intelektualnya. Sebaliknya, Ilmu Hukum hanya dapat bermakna dan berkembang dengan subur dalam sebuah negara hukum.”

⁴ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, cet.I, Mandar Maju, Bandung, 1999, hal. 196-197.

⁵ Bernard Arief Sidharta, *ibid*, hal. 147

Tujuan pokok dari kontrol menurut **Lotulung**⁶ adalah:

“Untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja, sebagai suatu usaha preventif, atau juga untuk memperbaiki apabila sudah terjadi kekeliruan itu sebagai suatu usaha represif. Dalam praktek, adanya kontrol itu sering dilihat sebagai sarana untuk mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintah dari apa yang telah digarisinya. Pengawasan inilah letak inti atau hakekat dari suatu pengawasan.”

Demikian pula pendapat **Basah**⁷, yang menyatakan:

“Administrasi Negara memandang undang-undang itu sebagai “rumusan” dari pada kehendak-kehendak negara, yang wajib dipenuhi atau direalisasikan oleh Administrasi Negara. Banyak konflik timbul, disebabkan oleh cara-cara yang dipakai oleh para Pejabat Administrasi Negara yang menyelenggarakan kehendak-kehendak negara tersebut, yang kadang-kadang dianggap melawan hukum atau melanggar tata kesopanan.”

Mengenai maksud dan tujuan pengontrolan terhadap tindakan pemerintah atau pejabat pemerintah, sebagaimana yang dimaksudkan oleh beberapa ahli hukum tersebut diatas, maka perlu untuk ditindak lanjuti, khususnya terhadap pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Perkawinan, yang sebagai dasar dalam daftar perkawinannya berdasarkan pada berbagai Ordonansi Catatan Sipil, yang perlu untuk diketahui substansinya secara teks otoritatif.

Menginterpretasikan teks otoritatif menurut **Sidharta**⁸:

“Berarti mendistilasi kaedah hukum dari dalam teks itu serta sekaligus menentukan makna, artinya jangkauan, wilayah keberlakuan (penerapan), kaedah hukum tersebut.”

Adapun pengertian catatan sipil menurut beberapa ahli hukum adalah sebagai berikut.

⁶ Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Status tentang Kontrak Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Seri I Perbandingan Hukum Administrasi, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta Indonesia, 1986, hal. XV

⁷ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung 1997, hal. 52

⁸ Bernard Arif Sidharta, *op cit.*, hal. 161.

Vollmar⁹ berpendapat bahwa:

“Catatan sipil adalah suatu lembaga yang diadakan oleh penguasa/pemerintah yang dimaksud membukukan selengkap mungkin dan karena itu memberikan kepastian sebesar-besarnya tentang semua peristiwa yang penting-penting bagi status keperdataan seseorang: perkawinan, kelahiran, pengakuan, perceraian dan kematian.”

Mengenai pengertian dan tujuan catatan sipil, Lie¹⁰ berpendapat bahwa:

“Catatan sipil adalah suatu lembaga yang bertujuan mengadakan pendaftaran, pencatatan serta pembukuan yang selengkap-lengkapnyanya dan sejelas-jelasnya serta memberi kepastian hukum, yang sebesar-besarnya atas peristiwa kelahiran, pengakuan, perkawinan dan kematian.”

Lembaga Catatan Sipil menurut Prawirohamidjojo dan Safroedin¹¹ adalah:

“Suatu lembaga yang bertujuan untuk memungkinkan dengan selengkap-lengkapnyanya dan sejelas-jelasnya memberikan kepastian sebesar-besarnya mengenai kejadian seperti kelahiran, perkawinan, kematian dan sebagainya.”

Sedangkan Ngani dan Jaya¹² mengambil pendapatnya dari hasil penelitian Sardjono

tentang pendapat Departemen Kehakiman (termasuk B.P.H.N.) bahwa:

“Catatan Sipil adalah suatu lembaga yang bertugas untuk mencatat dan mendaftarkan setiap peristiwa yang dialami oleh warga masyarakat, misalnya kelahiran, perkawinan, kematian dan lain sebagainya. Tujuannya adalah untuk mendapatkan data selengkap mungkin, agar status warga masyarakat dapat diketahui.”

Pendapat dari beberapa ahli tersebut di atas, dapat disimpulkan, bahwa lembaga catatan sipil adalah suatu lembaga yang dibentuk pemerintah yang diberi tugas untuk mencatat/mendaftarkan setiap peristiwa tentang kelahiran, perkawinan, perceraian,

⁹ HFA. Vollmar, *Pengantar Studi Hukum Perdata*, 1952, Jilid I, Cetakan ke-3, Rajawali, Jakarta, 1952, hal. 37.

¹⁰ Lie Oen Hock, *Lembaga Catatan Sipil Indonesia*, Keng Po, Jakarta, 1961, hal. 1

¹¹ R. Soetojo Prawirohamidjojo dan Azis Safroedin, *Hukum Orang dan Keluarga*, Alumni, Bandung, 1979.

¹² Nico Ngani, dan I Nyoman Budi Jaya, *Seri Hukum Perdata Barat Cara Untuk Memperoleh Akta-Akta Catatan Sipil*, Cetakan Pertama, Liberty, Yogyakarta, 1984, hal. 6.

pengakuan anak dan kematian, dengan tujuan untuk memberikan kepastian hukum terhadap status keperdataan seseorang.

Peristiwa-peristiwa tersebut didaftarkan dan dibukukan pada Lembaga Catatan Sipil. Daftar-daftar itulah yang dinamakan Akta Catatan Sipil, sedangkan yang diserahkan adalah Kutipan Akta Catatan Sipil dan salinan akta pada Kantor Catatan Sipil yang isinya sama dengan Kutipan Akta¹³.

Menurut bentuknya Akta Catatan Sipil, berbentuk akta otentik. Akta otentik menurut **Mertokusumo**¹⁴ adalah:

“Akta yang dibuat oleh pejabat yang diberi wewenang untuk itu oleh penguasa, menurut ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan, baik dengan maupun tanpa bantuan dari yang berkepentingan, yang mencatat apa yang dimintakan untuk dimuat didalamnya oleh yang berkepentingan. Akta otentik terutama memuat keterangan seorang pejabat, yang menerangkan apa yang dilakukannya dan dilihat di hadapannya.”

Apabila ditelaah lebih lanjut dari pengertian Catatan Sipil di atas, maka tujuan catatan sipil itu dari 4 (empat) sudut, yaitu¹⁵ :

1. Untuk mewujudkan kepastian hukum.
2. Untuk membentuk ketertiban hukum.
3. Guna Pembuktian.
4. Untuk memperlancar aktivitas pemerintah di bidang kependudukan/ administrasi kependudukan.”

Sejarah lembaga Catatan Sipil, bukan murni dari Indonesia melainkan dari zaman Revolusi Perancis, kemudian diberlakukan di Belanda, namanya *Burgerlijke Stand*, berdasarkan asas konkordansi, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 131 ayat (2) dan Pasal

¹³ Victor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang, *Aspek Hukum Akta Catatan Sipil di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 1991, hal. 68.

¹⁴ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1985, hal. 124.

¹⁵ Victor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang, *op cit.*, hal. 13.

163 *Indische Staatsregeling* (I.S.), *Burgerlijke Wetboek*, diberlakukan di Hindia Belanda, termasuk juga *Burgerlijke Stand* yang terdapat didalamnya.

Semenjak berlakunya Pasal 163 I.S. yang membagi golongan penduduk di Indonesia, Hal tersebut berpengaruh pula terhadap peraturan catatan sipil sebagaimana tersebut di bawah ini:

- a. Ordonansi Catatan Sipil untuk Golongan Eropa Stb. 1849 No. 25;
- b. Ordonansi Catatan Sipil untuk Golongan Tionghoa Stb. 1917 No. 130 jo. Stb. 1919 No. 81;
- c. Ordonansi Catatan Sipil untuk Golongan Kristen Indonesia Stb. 1933 No. 75 jo. Stb. 1963 No. 607;
- d. Ordonansi Catatan Sipil untuk Perkawinan Campuran Stb. 1904 No. 279;
- e. Ordonansi Catatan Sipil untuk Golongan Indonesia Asli di Jawa dan Madura Stb. 1920 No. 751 jo 1927 No. 564.

Setelah Indonesia merdeka berlakunya peraturan catatan sipil peninggalan jaman kolonial di Indonesia berdasarkan pada ketentuan dalam Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945. Berlakunya Pasal II Aturan Peralihan tersebut menurut **Mulyosudarmo**¹⁶, alasannya:

“Kiranya tepat jika Aturan Peralihan merupakan politik hukum nasional Indonesia. Klausula selama masih belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar yang menunjukkan bahwa dasar perubahan hukum kolonial itu adalah hukum positif (“nasional”). Selanjutnya beliau mengatakan bahwa dalam aturan itu sudah memuat tentang “hukum yang berlaku”, tetapi tidak memuat arah kemana hukum itu harus dikembangkan.”

Mengingat sejarah berlakunya keanekaragaman peraturan catatan sipil tersebut diatas, berawal dari ketentuan pasal 163 *Indische Staatsregeling* (I.S.), rakyat Indonesia dibedakan dalam 3 (tiga) golongan¹⁷ :

¹⁶ Suwoto Mulyosudarmo, *Diktat Kuliah Politik Hukum*, Program Studi Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga Surabaya, 1998, hal. 22.

¹⁷ Supomo, *Sejarah Politik Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1982, hal. 25

- “1. Orang Eropa;
2. Bumiputra; dan
3. Orang Timur Asing.”

Setelah dikeluarkannya Instruksi Presidium Kabinet No. 31/U/In/12/1966, Tanggal 27 Desember 1966 yang menginstruksikan kepada Menteri Kehakiman R.I. dan Kantor Catatan Sipil (*Burgelijke Stand*) seluruh Indonesia, yang isinya¹⁸ :

- “1. Sambil menunggu dikeluarkannya Undang-undang catatan Sipil yang bersifat nasional, tidak menggunakan penggolongan-penggolongan penduduk Indonesia berdasarkan pasal 131 dan 163 IS (*“Eroepa Nen”, Vreemde Oosterlingen “Inlanders”*), pada kantor Catatan Sipil (BS) di seluruh Indonesia.
2. Untuk selanjutnya Kantor Catatan Sipil di Indonesia terbuka bagi seluruh penduduk Indonesia dan hanya antara warga negara Indonesia dan orang asing.”

Selanjutnya dikeluarkanlah Surat Edaran Bersama Departemen Dalam Negeri / Departemen Kehakiman No. Pemudes 51/1/3/J.A.2/2/5 tertanggal 28 Januari 1967 perihal Pelaksanaan Keputusan Presidium Kabinet No. 127/U/Kep/12/1966 dan Intruksi Presidium Kabinet No. 31/U/In/12/1966, yang isinya¹⁹:

“II.a. Mengenai : “Untuk; I tentang “tidak menggunakan penggolongan-penggolongan penduduk Indonesia”, maka “Sambil menunggu dikeluarkannya Undang-undang Catatan Sipil yang bersifat Nasional” untuk sementara memakai terus ichtisar akta-akta catatan sipil yang masih tersedia dengan menghapuskan perkataan “golongan” pada “Kepala” ichtisar akta Catatan Sipil dan mengganti dengan perkataan-perkataan “Warga Negara Indonesia”. Untuk orang asing dipakai perkataan-perkataan “Warga Negara ...” dengan diisi nama negara yang bersangkutan.

Jika kewarganegaraannya tidak jelas (*apartride*), ditulis perkataan-perkataan “tanpa kewarganegaraan”. Pada permulaan ichtisar akta Catatan Sipil yang memakai perkataan-perkataan “untuk golongan Eropa” atau “golongan Tionghoa” dan sebagainya diganti dengan memakai perkataan-perkataan “menurut S ... no...”; dengan diisi “Staatblad” yang bersangkutan, ialah S 1849 nomor 25 atau S.

¹⁸ Departemen Dalam Negeri, *op. cit.*, hal. 178.

¹⁹ *ibid*, hal. 178, hal. 180.

1917 nomor 130 jo 1919 nomor 81 atau S. 1920 nomor 751 jo. 1927 nomor 564 atau S. 1933 nomor 75 jo. 1936 nomor 607. Hal ini dipandang perlu, karena menurut “Untuk : 3N Perubahan-perubahan itu“ tidak mengurangi berlakunya ketentuan-ketentuan hukum perdata lainnya”. ...

II.b. Mengenai “Untuk : 2” tentang terbukanya Kantor-kantor catatan Sipil bagi seluruh penduduk Indonesia, maka untuk daerah-daerah yang belum berlaku peraturan catatan sipil untuk seluruh lapisan masyarakat dinyatakan berlaku S. 1920 nomor 751 jo. 1927 nomor 564 atau S. 1933 nomor 75 jo. 1936 nomor 607 dengan ketentuan bahwa perbedaan-perbedaan tercantum dalam pasal dibawah huruf a, b, c, d dan e ayat (2) S. 1920 nomor 75 jo. 1927 nomor 564 tidak dipakai lagi. ...”

Maksud tidak menggunakan penggolongan penduduk Indonesia ternyata hanya terhadap akta-akta catatan sipil, terletak pada “Kepala” ikhtisar akta itu mengganti dengan perkataan “warga negara Indonesia” atau jika untuk orang asing ditulis “warga negara ...”. Tetapi dalam daftar catatan sipil ordonansi-ordonansi bagi golongan penduduk masih tetap diberlakukan *Staatsblad*.

Pendapat tentang Instruksi Presidium Kabinet No. 31/U/IN/12/1966 menurut **Sunarjati**²⁰, memberikan contoh: “Misalnya pasal 131 dan 163 IS yang oleh Intruksi Ketua Presidium Kabinet Ampera No. 31/U/In/12/1966 pada satu pihak menambahkan bahwa ketentuan-ketentuan mengenai perkawinan, warisan dan ketentuan-ketentuan hukum perdata lainnya bagi golongan-golongan penduduk yang bersangkutan (yang notabene bersumber pada pasal 131 dan 163 IS) tidak berubah. Sehingga sebenarnya instruksi tersebut hanyalah membingungkan orang dan tak ada artinya.”

Setelah lahirnya UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang diundangkan pada tanggal 2 Januari 1974, dimaksudkan untuk mencapai unifikasi di bidang hukum perkawinan yang bersifat nasional. Prinsip hukum perkawinan ini berbeda dengan sebelumnya, terutama menyangkut pengertian perkawinan dan sahnya perkawinan.

²⁰ Sunarjati Hartono, *Hukum Antar Golongan Ke Hukum Antar Adat*, Bandung, 1979, hal. 75

Prinsip perkawinan, pada saat itu yang tunduk pada *Burgerlijk Wetboek* (untuk selanjutnya disingkat BW) didasarkan pada Pasal 26 BW yang menyatakan bahwa : “undang-undang memandang soal perkawinan hanya dalam hubungan-hubungan perdata”.

Untuk sahnya suatu perkawinan bila ditinjau dari sudut keperdataan maksudnya adalah, bilamana perkawinan tersebut sudah dicatat/didaftarkan pada Kantor Catatan Sipil. Selama perkawinan itu belum terdaftar, perkawinan tersebut masih belum dianggap sah menurut ketentuan hukum sekalipun mereka sudah memenuhi prosedur dan tata cara menurut ketentuan agama²¹.

Menurut **Asmin**²²:

“Perkawinan adalah suatu perbuatan hukum. Sebagai perbuatan hukum ia mempunyai akibat-akibat hukum. Sah atau tidaknya suatu perbuatan hukum ditentukan oleh hukum positif. Hukum positif di bidang perkawinan di Indonesia sejak 2 Januari 1974 adalah Undang-Undang Perkawinan No. 1/1974. Dengan demikian sah tidaknya suatu perkawinan ditentukan oleh ketentuan-ketentuan yang ada dalam undang-undang tersebut.”

Menurut Pasal 2 ayat 1 UU No. 1/1974 berbunyi : “Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu”.

Kemudian Penjelasan Pasal 2 ayat (1) itu menjelaskan :

“Dengan perumusan pada Pasal 2 ayat (1) ini, 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 agama dan kepercayaannya itu sepanjang tidak bertentangan atau tidak ditentukan lain dalam Undang-undang ini”.

²¹ Abdurrahman dan Riduan Syahrani, *Masalah-Masalah Hukum Perkawinan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1978, hal. 10

²² Asmin, *Status Perkawinan Antar Agama Di Tinjau Dari Undang-Undang Perkawinan No. 1/1974*, Dian Rakyat, 1986, hal.20.



Mengenai pencatatan perkawinan UU No. 1 Tahun 1974 dalam Pasal 2 ayat (2) menentukan : “bahwa tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Lebih lanjut pencatatan perkawinan diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 9 tahun 1975 sebagai Pelaksanaan Undang-Undang No. 1 Tahun 1974, diatur dalam Pasal 2 ayat (1) dan (2) PP No. 9 Tahun 1975 yang menyatakan :

“(1) Pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agama Islam, dilakukan oleh Pegawai Pencatat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 1954 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk.

(2) Pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agamanya dan kepercayaannya itu selain agama Islam, dilakukan oleh Pegawai Pencatat perkawinan pada kantor catatan sipil sebagaimana dimaksud dalam berbagai perundang-undangan mengenai pencatatan perkawinan.”

Isi Pasal 2 ayat (2) PP No. 9 Tahun 1975 tersebut menunjukkan bahwa belum terdapat unifikasi dalam bidang pencatatan perkawinan, atau dengan lain perkataan bahwa pencatatan perkawinan masih bersifat plural.

Pengertian pencatatan perkawinan dimaksud²³ 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 pula dalam daftar khusus yang disediakan untuk itu, sehingga sewaktu-waktu dapat digunakan di mana perlu, terutama sebagai alat bukti tertulis yang otentik.

Sebelum pencatatan perkawinan terlebih dahulu calon mempelai harus memenuhi syarat dalam tata cara pencatatan perkawinan. Adapun mengenai hal-hal yang berhubungan dengan tatacara pencatatan perkawinan pada dasarnya dilakukan sesuai dalam

²³ Victor Situmorang dan Cormentya Sitanggang, *op. cit.*, hal 38.

ketentuan tersebut dari Pasal 3 sampai dengan Pasal 9 Peraturan Pemerintah ini; sedangkan ketentuan-ketentuan khusus yang menyangkut tata cara pencatatan perkawinan yang diatur dalam berbagai peraturan, merupakan “pelengkap” (tanda kutip oleh penulis sendiri) bagi Peraturan Pemerintah ini. (Penjelasan PP No. 9 tahun 1975 Pasal 2 ayat (3)). Lebih lanjut PP No. 9 Tahun 1975 tidak memberikan pengertian apa yang dimaksud dengan “pelengkap”.

Maksud dari tata cara pencatatan perkawinan yang diatur dalam berbagai peraturan merupakan “pelengkap”, bagi PP No. 9/1975 dapat ditemukan dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a Tahun 1975 tentang Pencatatan Perkawinan dan Perceraian pada Kantor Catatan Sipil.

Menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975 dalam Penetapan Pertama huruf a menentukan, bahwa sebelum dikeluarkannya UU Catatan Sipil yang bersifat Nasional, maka pencatatan perkawinan dan perceraian dilakukan di Kantor Catatan Sipil menurut UU No. 1 Tahun 1974 dan PP No. 9 Tahun 1975, bagi mereka yang pencatatan perkawinannya dilakukan berdasarkan²⁴ :

1. Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Eropa Stb. 1849 No. 25.
2. Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Tionghoa Stb. 1917 No. 130 Jo. 1919 No. 81.
3. Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Kristen Indonesia Stb. 1933 No. 75 Jo. 1936 No. 607.
4. Ordonansi Catatan Sipil untuk Perkawinan Campuran Stbld. 1904 No. 279.
5. Mereka yang tidak tunduk kepada ordonansi tersebut angka 1 (satu) sampai dengan 4 (empat) dan mereka yang tidak tunduk kepada UU No. 22 Tahun 1946 jo UU No. 32 tahun 1954, yaitu : UU tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk.

Menurut Pedoman I angka 13 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975, menentukan : “Bagi para mempelai yang belum mempunyai peraturan pencatatan

²⁴ Nico Ngani dan I Nyoman Budi Jaya, *op. cit.*, hal. 5.

perkawinan (misalnya Warga Negara Indonesia Asli bukan Nasrani) agar pengisian *Staatsblad* pada formulir model 4 dan 5 tidak diisi”.

Sehubungan dengan adanya tugas sebagaimana yang dimaksud dalam Keperes No. 12/1983 tentang Penataan dan Peningkatan Pembinaan Penyelenggaraan Catatan Sipil, secara jelas dalam Pasal 5 ayat (2), menyebutkan :

“Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, Kantor Catatan Sipil mempunyai fungsi menyelenggarakan :

1. Pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Kelahiran.
2. Pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Perkawinan.
3. Pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Perceraian.
4. Pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Pengakuan dan Pengesahan Anak.
5. Pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Kematian.
6. Penyimpanan dan Pemeliharaan Akta kelahiran, Akta Perkawinan, Akta Perceraian, Akta Pengakuan dan Akta Pengesahan Anak, dan Akta Kematian.
7. Penyediaan bahan dalam rangka perumusan kebijaksanaan di bidang kependudukan dan kewarganegaraan.”.

Bertitik tolak dari peraturan tersebut diatas, untuk pencatatan perkawinan bagi mempelai umat beragama selain Islam, dasar dalam daftar akta perkawinannya menggunakan Ordonansi Catatan Sipil produk jaman Kolonial Belanda, alasannya karena masih belum terbentuknya Undang-Undang Catatan Sipil bersifat Nasional.

Untuk mengetahui ada atau tidaknya akibat hukum dari berbagai peraturan perundang-undangan catatan sipil yang tidak sesuai sebagai dasar dalam akta perkawinan, perlu ada pengontrolan terhadap tindakan pemerintah (Kantor Catatan Sipil) dalam melaksanakan pencatatan perkawinan sampai dengan mengeluarkan kutipan Akta Perkawinan bagi umat beragama selain Islam.

Pengontrolan kedua berkaitan dengan konsekuensi yuridis dari keanekaragaman peraturan catatan sipil terhadap Akta Perkawinan dimaksudkan konsekuensi yuridis adalah

akibat perbuatan²⁵, menurut hukum²⁶. Dimaksud hukum disini adalah berbagai ordonansi catatan sipil terhadap Akta Perkawinan mempelai umat beragama selain Islam.

Sehubungan Akta Perkawinan bentuknya sebagai akta otentik yang dibuat oleh dan dihadapan Pejabat yang ditentukan menurut Undang-Undang, belum tentu sebagai Keputusan Tata Usaha Negara, contohnya Akta PPAT, tentang Akta PPAT terdapat dua pendapat sebagaimana Rumusan Kesimpulan Hasil ceramah/ Diskusi tentang Perbandingan Peradilan Administrasi Perancis dan Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia. Produk Keputusan yang diterbitkan oleh seseorang PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah), menurut Tim Perumus²⁷ terdapat dua pendapat :

“Pertama :

Seorang PPAT adalah Pejabat TUN dalam kaitannya dengan Akta Jual Beli (Pemindahan Hak) atas tanah, yang diterbitkannya dalam rangka menjalankan urusan pemerintahan yang termasuk hukum publik. Sehingga dengan demikian produknya Akta Jual Beli tersebut adalah merupakan suatu Keputusan TUN yang dapat digugat di PTUN.

Kedua :

Seorang PPAT adalah memang Pejabat TUN, tetapi produknya berupa Akta Jual Beli (Tanah) tersebut bukan suatu keputusan TUN yang bersifat unilateral (sepihak) melainkan merupakan hasil dari adanya kontrak perdata (bilateral) yang merupakan perbuatan perdata. Dan walaupun dianggap suatu Keputusan TUN, maka hal itu melebur ke dalam sifat perbuatan hukum perdata (lihat Pasal 2 huruf a UU No. 5/1986).”

Mengingat ada persamaan antara Akta PPAT dengan Akta Perkawinan, persamaan yang dimaksudkan adalah :

1. Dari segi bentuk, sama-sama berbentuk akta otentik;

²⁵ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, 1989.2, hal. 456

²⁶ *ibid*, hal. 1016

²⁷ Tim Perumus, *Ceramah Diskusi Tentang Perbandingan Peradilan Administrasi Negara Perancis dan Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Gema Peratun, Tahun IV, No.10 Triwulan II, September 1997, h.92

2. Dari segi kandungan substansinya, sama-sama terdapat kandungan tindakan hukum perdata dan tindakan hukum Tata Usaha Negara.

Selanjutnya mengenai Keputusan Tata Usaha Negara menurut peraturan perundang-undangan dan beberapa pendapat para ahli hukum memberikan batasan pengertian sebagai berikut :

Menurut Pasal 1 angka 3 UU No. 5/1986 :

“Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.

Menurut **Lotulung**²⁸ :

“Penetapan tertulis; dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku; bersifat konkret; individual, final; menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.”

Menurut **Indroharto**²⁹ :

“Bentuk penetapan-penetapan itu harus tertulis; Ia dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara; Berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara; Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku; Bersifat konkret, individual dan final; Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.

Menurut **Pemerintah**³⁰ :

“Penetapan Tertulis; dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara; Berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara; berdasarkan Perundang-undangan yang berlaku; bersifat konkret, individual, dan final; menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.

²⁸ Paulus Effendi Lotulung, *Perbuatan-perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik*, dalam PJJ. Sipayung, Pejabat Sebagai Calon Tergugat dalam Peradilan Tata Usaha Negara, CV. Sri Rahayu, Jakarta, 1989, hal. 148.

²⁹ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Revisi, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, cet. Ke 6, hal 162-163.

³⁰ Wicipto Setiadi, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hal. 52.

Menurut Hadjon³¹ :

“Penetapan tertulis; oleh Badan atau pejabat Tata Usaha Negara; konkret; individual; final; akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.

Dari kutipan diatas terdapat dua kelompok pendapat yang mempunyai perbedaan mendasar, yaitu kelompok Lotulung, Indroharto, Pemerintah disatu sisi dan Hadjon disisi lain. Perbedaan mendasar tersebut yaitu terhadap pencantuman unsur berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kelompok pertama secara jelas mengikuti alur berfikir sebagaimana ditetapkan dalam UU No. 5 Tahun 1986. Pendapat kedua mengikuti alur berpikir konsep KTUN sebagai sebuah “*besluit*” yang sifatnya individual³².

Penelusuran terhadap Kutipan Akta Perkawinan merupakan atau bukan suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), dasar berpijaknya adalah pada konsep “*besluit*”. Konsep “*besluit*” menurut *Wet Bestuursrecht* (AWB)³³, adalah “*een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling*” (*besluit/keputusan pemerintahan adalah sebuah penetapan tertulis dari suatu organ pemerintahan yang berisikan suatu perbuatan hukum publik*), Konsep tindakan hukum publik sepihak sudah menunjukkan unsur “wewenang” yang diberikan undang-undang yang berlaku. Karena itu, kalimat “ berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku “, bukan unsur KTUN.

³¹ Philipus M. Hadjon, *Peradilan Tata Usaha Negara, Tantangan Awal di Awal Penerapan UU No. 5/1986*, Yuridika, Surabaya, 1991, hal. 114.

³² Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia (Introduction to the Indonesia Administrative Law)*, Cet. 5, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1997, hal. 320

³³ Himawan Estu Bagijo, *Konsep “Besluit” dan Kemungkinan Penerapannya Terhadap Keputusan Pemerintah di Indonesia*, Puspa Ragam Informatika dan Problematika Hukum, Unit Studi dan Informatika Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2000, hal. 163

Kalimat peraturan perundang-undangan dalam konsep KTUN sebagaimana dirumuskan dalam pasal 1.3. UU No. 5 Tahun 1986 dimaksudkan untuk mempertegas bahwa KTUN lahir dari sebuah wewenang yang diberikan peraturan yang bersifat umum (publik). Selanjutnya, mengenai sifat konkrit dan individual, menurut Hadjon³⁴, adalah sifat norma. Karena itu, dalam sistematika dan substansi unsur KTUN, “konkrit dan individual “ tidak ditempatkan sebagai unsur yang terpisah.

Adapun bilamana ordonansi catatan sipil sebagai dasar dalam Akta Perkawinan ditinjau dari aspek Hukum Perdata, yang tentang perlu adanya dasar berpijaknya.

Sebagai pijakan dasar tindakan/perbuatan melanggar hukum diawali dengan konsep “tindakan manusia”, dikelompokkan oleh Koesoemadi Poedjosewojo, yang dikutip oleh Ali³⁵, dalam skema dinyatakan :

“Tindakan Manusia :

b. Tindakan Material:

1. yang menurut hukum;
2. yang tidak menurut hukum.

II. Perbuatan hukum :

1. bersegi satu;
2. bersegi dua :
 - a. Perjanjian;
 - b. *gesamtakt*.”

Selanjutnya menurut Ali³⁶, tindakan manusia itu terdiri dari 2 (dua) macam yaitu :

- a. tindakan materiil (*materiele daad*);
- b. perbuatan hukum (*rechtshandeling*).

Tindakan materiil sendiri dibedakan sebagai berikut :

- I. Yang menurut hukum (*rechtmatig*)

³⁴ Philipus M. Hadjon, *Akta PPAT Bukan Keputusan Tata Usaha Negara*, Diskusi Ilmiah oleh Fakultas Hukum UNAIR dan Ikatan Notaris Indonesia daerah Jawa Timur, 1 Juni 1996, hal. 6

³⁵ Ahmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Chandra Pratama, Jakarta, hal. 254

³⁶ Ahmad Ali, *ibid*, hal. 254-255

- a. Tindakan dinas, yang salah satu contohnya pekerjaan Kantor Catatan Sipil;
- b. mengarang buku;
- c. Perwakilan sukarela (*zuaakwaarneming*);
- c. Menemukan harta terpendam.

Keempat jenis tindakan materiil yang menurut hukum diatas terlihat bahwa akibat hukum yang timbul tidak dari semula dikehendaki oleh pelaku.

2. Yang melawan hukum (*on rechtsmatig*)

Berbuat atau tidak berbuat yang :

- a. melanggar hak subyek hukum orang lain;
- b. bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku;
- c. bertentangan dengan kepatutan yang seyogyanya diperhatikan dalam kehidupan bersama terhadap integritas person maupun harta bendanya yang merugikan pihak lain. Dari perbuatan melawan hukum inipun terlihat bahwa akibat hukumnya tidak dikehendaki oleh si pelaku, tetapi oleh hukum diberikan.”

Menurut Ali³⁷, perbuatan melawan hukum ini diatur dalam Pasal 1365 BW, tetapi isinya belum jelas apa yang dimaksudkan sebagai perbuatan melawan hukum. Melalui mcode *rechtsverviijning* (pengkokretan hukum), perbuatan melawan hukum ini dirumuskan oleh *Arrest Hoge Raad* tanggal 31 Januari 1919.

Dasar pengujian adanya perbuatan melanggar hukum, adalah ke tiga unsur perbuatan melanggar hukum sebagaimana yang dirumuskan oleh *Arrest Hoge Raad* tanggal 31 Januari 1919, yaitu:

- a. melanggar hak subyek hukum orang lain;
- b. bertentangan dengan kewajiban si pelaku;
- d. bertentangan dengan kepatutan yang seyogyanya diperhatikan dalam kehidupan bersama terhadap integritas person maupun harta bendanya yang merugikan pihak lain.

Melanggar Hak Subyek Hukum Orang Lain. Pendapat para ahli hukum tentang unsur melanggar hak subyek hukum orang lain yang dikutip oleh Setiawan³⁸, menurut rumusan perbuatan melawan hukum di atas, yang dimaksud dengan kewajiban hukum

³⁷ *ibid*, hal. 255

³⁸ R. Setiawan, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, Bina Cipta, Bandung, 1977, hal. 82

adalah kewajiban menurut undang-undang. Kewajiban hukum ditafsirkan dalam arti sempit, karena rumusan *Hoge Raad* mengenai perbuatan melawan hukum di ambil alih dari rencana Undang-undang tahun 1913, dimana ditafsirkan bertentangan dengan kewajiban hukum si pembuat sebagai bertentangan dengan kewajiban menurut undang-undang, antara lain : **Rutten**, menyatakan dimaksud melanggar hak orang lain adalah melanggar hak subyektif orang lain. Sulit untuk mengidentifikasi hak subyektif orang lain. Akan tetapi dapat dijelaskan sebagai wewenang khusus yang diberikan oleh hukum kepada seseorang. Menurut **Meijers**, “ciri dari hak subyektif adalah suatu wewenang khusus yang diberikan oleh hukum kepada seseorang untuk digunakan bagi kepentingannya”.

Bertentangan dengan Kewajiban si Pelaku. Menurut terminologi hukum dewasa ini, kewajiban hukum diartikan sebagai kewajiban yang didasarkan pada hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis.

Bertentangan dengan Kepatutan. Dapat dianggap bertentangan dengan kepatutan adalah³⁹ :

- “1. Perbuatan yang sangat merugikan orang lain tanpa kepentingan yang layak.
2. Perbuatan yang tidak berguna yang menimbulkan bahaya terhadap orang lain, di mana menurut manusia yang normal hal tersebut harus diperhatikan.”

Pengontrolan dari dua aspek hukum tersebut diatas mengarah bilamana terjadi upaya hukum bagi pihak yang merasa dirugikan atau terbitnya Kutipan Akta Perkawinan, maka ada 2 (dua) Pengadilan yang berhak menerima, memeriksa dan memutuskan, yakni Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Negeri.

³⁹ R. Setiawan, *ibid.*, hal. 83

1.6 Metode Penelitian

1) Pendekatan Masalah

Kajian tentang Keanekaragaman Peraturan Catatan Sipil dan Konsekuensi Yuridisnya Terhadap Akta Perkawinan, dilakukan dengan menggunakan kajian Yuridis Normatif. Dalam ruang lingkup Hukum Perdata dan Hukum Administrasi, dengan langkah pembahasan pragmatik analitik, artinya penelitian ini bertitik tolak dari beberapa macam Kutipan Akta Perkawinan milik mempelai dari berbagai agama selain Islam berdasarkan kenyataan yang konkret, peraturan perundang-undangan di bidang Hukum Perdata ataupun Hukum Administrasi yang ada sebagai norma hukum positif serta dihubungkan dengan teori dan atau pendapat para ahli hukum.

Adapun analisisnya dengan menggunakan metode pendekatan diskriptif analisis, yaitu memaparkan berbagai Kutipan Akta Perkawinan bagi mempelai umat beragama selain Islam, yang terkait pada topik permasalahan dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan serta landasan teori-teori dan praktek hukum pada Kantor Catatan Sipil, khususnya dalam menetapkan berbagai ordonansi catatan sipil sebagai dasar dalam daftar pencatatan perkawinan serta akibat hukumnya terhadap akta perkawinan.

2) Bahan Hukum yang digunakan sebagai Acuan Analisis

Dalam penelitian ini menggunakan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang sifat keberadaannya karena suatu otoritas /kewenangan tertentu. Sumber bahan hukum primer dalam penelitian ini berupa :

- a. Undang-Undang Dasar 1945.

- b. *Burgerlijk Wetboek* khususnya yang mengatur tentang catatan sipil,
- c. Peraturan-peraturan Catatan Sipil yang berlaku bagi ketiga golongan :
- Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Eropa Stb. 1849 No. 25.
 - Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Tionghoa Stb. 1917 No. 130 Jo. Stb 1919 No. 81
 - Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Kristen Indonesia Stb. 1933 No. 75 Jo. Stb 1936 No. 607.
 - Ordonansi Catatan Sipil untuk Perkawinan Campuran Stb. 1904 No. 279.
 - Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Indonesia Asli di Jawa dan Madura Stb. 1920 No. 751 jo Stb 1925 No. 564.
- d. Undang-Undang No. 62/1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.
- e. Intruksi Presidium Kabinet No. 31/U/IN/12/1966 Tanggal 27 Desember 1966.
- f. UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan jo Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.
- g. Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221a Tahun 1975 Pencatatan Perkawinan dan Perceraian pada Kantor Catatan Sipil sehubungan dengan berlakunya Undang-undang Perkawinan serta Peraturan Pelaksanaannya.
- h. Surat Edaran Bersama Departemen Dalam Negeri/ Departemen Kehakiman No. Pemudes 51/1/3/J.A.2/2/2/5 tertanggal 28 Januari 1967 perihal Pelaksanaan Keputusan Presidium Kabinet No. 127/U/Kep/12/1966 dan Instruksi Presidium Kabinet No. 31/U/In/12/1966.



- i. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 477/74054 tertanggal 18 November 1978 perihal Petunjuk Pengisian kolom “Agama” pada lampiran SK Mendagri No. 221A Tahun 1975.
- j. Keputusan Menteri dalam Negeri No. 97 Tahun 1978 tentang Penunjukkan Pemuka Agama sebagai Pembantu Pegawai Pencatat Perkawinan bagi Umat Kristen Indonesia yang tunduk kepada Staatblad 1933-75 Jo Staatblad 1936-607 dan bagi Umat Hindu dan Budha.
- k. Surat Edaran menteri Dalam negeri No.477/3126/PUOD tanggal 24 Agustus 1987 perihal Penyelesaian Catatan Sipil.
- l. Dokumen yang diperoleh dari Kantor Catatan Sipil Kota Surabaya dan Dinas Kependudukan Kabupaten Jember, berupa foto copy Kutipan Akta Perkawinan.”

Sumber bahan hukum sekunder, yang dimaksudkan adalah bahan hukum yang sifat dan keberadaannya bukan karena suatu otoritas atau kewenangan tertentu, pada penelitian ini berupa:

- a. Berbagai buku mengenai Perkawinan.
- b. Makalah karya para sarjana hukum.
- c. Majalah hukum, dan lain-lain.

3) Analisis Bahan Hukum

Sebelum mengadakan analisis untuk mendapatkan jawaban atas permasalahan yang diajukan, maka terlebih dahulu penulis mengadakan kegiatan melalui tahapan-tahapan sampai dengan analisis sebagai layaknya dalam kajian normatif. Adapun tahapan-tahapan yang dimaksudkan adalah:

Sebelum dianalisa peneliti mengadakan kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam penelitian normatif ini melalui tahapan-tahapan, yaitu :

- a. Tahap pertama, dilakukan dengan inventarisasi hukum positif yang pernah dan masih berlaku yang mengatur tentang perkawinan, pencatatan perkawinan termasuk tata cara perkawinan. Hal tersebut dimulai dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam tahap ini peneliti melakukan proses identifikasi dengan cara yang khusus, melakukan analisis substansinya untuk dapat mengklafikasi hukum positif tersebut secara logis sistematis, dengan cara melakukan :
- 1) Menetapkan kriteria identifikasi untuk menyeleksi norma-norma hukum positif dengan cara memilih pasal-pasal yang berisi norma hukum yang mengatur tentang perkawinan, pencatatan perkawinan dan tata cara perkawinan.
 - 2) Membuat sistematik dari pasal-pasal tersebut, sehingga menghasilkan klasifikasi tertentu.
 - 3) Pengorganisasian terhadap norma-norma hasil identifikasi ke dalam sistem yang komprehensif.
- b. Tahap kedua, yaitu dengan mengidentifikasi hukum positif di bidang hukum perkawinan yang mempunyai hubungan erat dengan pencatatan perkawinan. Langkah ini untuk mendeskripsikan dan menganalisis isi dan struktur hukum positif.⁴⁰
- c. Tahap ketiga, yaitu dengan melakukan analisis terhadap ada atau tidaknya kesesuaian berbagai ordonansi catatan sipil sebagai dasar dalam daftar akta perkawinan dan menganalisis konsekuensi yuridisnya terhadap akta perkawinan apabila berbagai ordonansi catatan sipil digunakan sebagai dasar dalam daftar pencatatan perkawinan.

⁴⁰ Philipus M. Hadjon, *op. cit.* 1994, hal. 6.

1.7 Pertanggungjawaban Sistematika

Berdasarkan rumusan permasalahan yang telah dikemukakan, maka tesis ini disusun dengan sistematika pembahasan yang dibagi dalam 4 (empat) bab sebagai dasar untuk melaksanakan penulisan yang kemudian diuraikan lebih lanjut, dengan urutan bab sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan, menguraikan mengenai latar belakang masalah sebagai alasan pentingnya dilakukan kajian ini; kemudian ditetapkan rumusan masalah sebagai titik tolak pelaksanaan kajian ini; maksud, tujuan dan manfaat penelitian; kajian pustaka, merupakan uraian awal tentang teori yang kemungkinan dapat dipergunakan sebagai bahan analisis. Uraian tentang metode dibagi dalam pendekatan masalah, bahan hukum yang digunakan sebagai acuan analisis, analisis bahan hukum, yang dengan demikian dapat dijadikan pengujian apakah langkah kajian ini dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Uraian diakhiri dengan pertanggungjawaban sistematika, yang berisikan tentang keruntutan pembahasan sebagai sebuah refleksi dari sebuah pola berpikir yang utuh.

Bab II, dimulai dari aspek historikal. Analisis dengan pendekatan aspek historikal ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa untuk menganalisis peraturan perundang-undangan yang pernah dan masih berlaku. Mengenai sejarah lembaga catatan sipil, berbagai peraturan pencatatan perkawinan pada masa jaman penjajahan Belanda sampai dengan sesudah berlakunya UU No. 1/1974; berbagai ordonansi catatan sipil sebagai dasar dalam akta perkawinan bagi mempelai umat beragama selain Islam termasuk pencatatan perkawinan berdasarkan Penetapan Pengadilan Negeri, pencatatan perkawinaan bagi warga negara asing. Analisis pada bab ini untuk menjelaskan mana diantara ordonansi

catatan sipil yang sesuai atau yang tidak sesuai sebagai dasar dalam daftar akta perkawinan bagi mempelai umat beragama selain Islam.

Bab III, uraian tentang analisis tentang konsekuensi yuridisnya berbagai ordonansi catatan sipil terhadap akta perkawinan, pertama-tama ordonansi catatan sipil sebagai dasar dalam daftar akta perkawinan ditinjau dari Hukum Tata Usaha Negara. Hal tersebut untuk menentukan apakah akta perkawinan merupakan keputusan Tata Usaha Negara. Kedua, ditinjau dari aspek Hukum Perdata. Menganalisis dari kedua aspek hukum tersebut untuk mendapatkan kejelasan apabila terjadi adanya kesalahan, kekeliruan dalam menetapkan ordonansi sebagai dasar dalam daftar akta perkawinan, yang dimungkinkan adanya upaya hukum bagi pihak yang merasa dirugikan atas terbitnya Kutipan Akta Perkawinan, maka ada 2 (dua) Pengadilan yang berhak menerima, memeriksa dan memutuskan, yakni Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Negeri.

Bab IV, merupakan bab penutup, yang merupakan bab akhir dari sebuah penulisan tesis berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan jawaban singkat terhadap permasalahan yang telah dirumuskan. Saran merupakan sumbangan pemikiran terhadap persoalan yang telah dibahas, yang diharapkan dapat menjadi masukan dalam pengembangan ilmu pengetahuan hukum maupun memberikan jalan keluar bilamana terjadi kesalahan atau kekeliruan yang dilakukan oleh Kantor Catatan Sipil dalam menggunakan ordonansi catatan sipil sebagai dasar dalam daftar akta perkawinan.

BAB II

PENCATATAN PERKAWINAN DI KANTOR CATATAN SIPIL

2.1 Sejarah Lembaga Catatan Sipil di Indonesia

Lembaga Catatan Sipil bukan merupakan lembaga asli bangsa Indonesia, melainkan merupakan pengambil alihan dari negeri Belanda semasa bangsa Indonesia dijajah oleh bangsa Belanda dan berlakunya di Indonesia merupakan akibat asas konkordansi. Namun, lembaga catatan sipil semula yang bernama *Burgerlijke Stand* (B.S.), itupun bukan merupakan lembaga asli dari Belanda melainkan berasal dari zaman revolusi Perancis kira-kira pada akhir abad ke-XVIII. Pada waktu itu, tugas catatan sipil adalah mencatat/mendaftar peristiwa kelahiran, perkawinan dan kematian serta menyimpan daftar-daftar tersebut yang dilakukan oleh Pendeta (*pastoer*).

Pada waktu itu daftar-daftar yang ada dianggap kurang sempurna karena tidak ada catatan sentral. Bilamana seseorang yang membutuhkan ingin melihat buku catatan, maka harus mengetahui lebih dahulu di mana suatu akta tertentu itu dibuat dan dimasukkan dalam register.

Setelah dibentuknya Undang-Undang tertanggal 20 September 1792 maka berdasarkan Undang-Undang tersebut, pemerintahan-pemerintahan kota praja Belanda ditugaskan mengadakan daftar-daftar yang harus dicatat adalah : kelahiran, perkawinan dan kematian para warga kotapraja-kotapraja itu, sedangkan badan-badan atau orang lain dilarang melakukan pekerjaan itu. Perkembangan selanjutnya setelah *Code Civil* (Kitab UUH Perdata Perancis) mengatur soal ini lebih jauh dan dengan panjang lebar, yaitu

dalam bab kedua buku pertama⁴¹. Kemudian Lembaga Catatan Sipil dari *Code Civil* Perancis tersebut kemudian diterapkan di Belanda dan di wilayah-wilayah jajahannya termasuk Hindia Belanda.

Burgerlijk Wetboek berlaku di Hindia Belanda dipertegas dalam pengumuman tanggal 30 April 1847 yang termuat dalam Stb. 1847 No. 23 dan berlaku sejak tanggal 1 Mei 1848. Namun dalam *Staatsblad* tersebut ditentukan bahwa *Burgerlijk Wetboek* (BW) hanya berlaku bagi :

1. Orang Eropa;
2. Orang Indonesia keturunan Eropa;
3. Orang yang disamakan dengan orang Eropa, yaitu mereka yang pada saat itu beragama Kristen.

Selain Stb. 1847 No. 23 maka pasal 131 I.S. ini juga merupakan dasar berlakunya Kitab Undang-undang Hukum Perdata (B.W.) dan Kitab Undang-undang Hukum Dagang atau *Wetboek van Kophandel* (W.V.K.), di Hindia Belanda. Pasal 131 I.S. merupakan pedoman politik pemerintahan Hindia Belanda itu yang memuat ketentuan antara lain Pasal 131 ayat (2) sub a, menyebutkan : “Terhadap golongan Eropa, harus diberlakukan perundang-undangan yang ada di negeri Belanda dalam bidang hukum perdata dan hukum adat” Pasal 131 ayat (2) sub b, ditentukan bahwa : “Bagi golongan Indonesia Asli (Bumiputera), golongan Timur Asing dan bagian-bagian dari golongan bangsa tersebut, berlaku peraturan hukum yang didasarkan atas agama dan kebiasaan mereka, tetapi bila

⁴¹ Lie Oen Hock, *op. cit.*, 1961, hal. 2

kebutuhan kemasyarakatan mereka menghendaki, ketentuan mengenai hukum perdata dan dagang yang berlaku bagi orang Eropa dapat diberlakukan kepada mereka".⁴²

Selain pasal 131 I.S. dalam hubungannya dengan berlakunya BW di Hindia Belanda, dalam pasal 163 I.S. yang mulai berlaku sejak 1 Januari 1920, penduduk Indonesia dibagi menjadi tiga golongan besar⁴³, yaitu :

1. Golongan Eropa;
2. Golongan Timur Asing yang dibagi dua lagi, yaitu :
 - Timur Asing Tionghoa, dan
 - Golongan Timur Asing bukan Tionghoa.
3. Golongan Bumiputera.

Berdasarkan azas konkordansi sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 131 ayat (2) dan pasal 163 IS, maka *Burgerlijk Wetboek Nederland* diberlakukan di Hindia Belanda, termasuk juga *Burgerlijke Stand* yang terdapat di dalamnya.

Meskipun secara resmi kelembagaan catatan sipil baru ada secara *de Jure* tahun 1850 yang kedudukannya disesuaikan dengan wilayah kota Jakarta itu sendiri. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya hanya untuk beberapa golongan penduduk saja terutama bangsa Eropa. Berlakunya catatan sipil di Indonesia yang pada waktu itu bernama Hindia Belanda, pelaksanaan Catatan Sipil telah ada di Batavia sejak tahun 1920. Hal ini terbukti dari arsip yang tersimpan di Kantor Catatan Sipil Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.⁴⁴

⁴² Ansori Ahmad Z, *Sejarah dan Kedudukan BW di Indonesia*, CV. Rajawali, 1986, hal 26 dan 28.

⁴³ Supomo R, *Sistem Hukum di Indonesia Sebelum Perang Dunia II*, Pradnya Paramita, Cetakan Kesebelas, Jakarta, 1970, hal. 9.

⁴⁴ H. Soekarno, *Mengenal Administrasi dan Prosedur Catatan Sipil*, Cetakan I, Coriena, Jakarta, 1985, hal. 19.

Burgerlijk Wetboek mengatur catatan sipil secara umum dalam buku I tentang orang, titel II dari pasal 4 sampai dengan pasal 16, bahwa ke 13 pasal ini pada prinsipnya kurang memenuhi kebutuhan, karena hanya berlaku bagi golongan Eropa. Semenjak Pasal 163 I.S. (*Indische Staatsregeling*), peraturan untuk catatan sipil diberlakukan menurut ketiga golongan, sebagaimana tersebut dibawah ini :

- a. Ordonansi Catatan Sipil untuk Golongan Eropa Stb. 1849 No. 25;
- b. Ordonansi Catatan Sipil untuk Golongan Tionghoa Stb. 1917 No. 130 jo. Stb. 1919 No. 81;
- c. Ordonansi Catatan Sipil untuk Golongan Kristen Indonesia Stb. 1933 No. 75 jo. Stb. 1963 No. 607;
- d. Ordonansi Catatan Sipil untuk Perkawinan Campuran Stb. 1904 No. 279;
- e. Ordonansi Catatan Sipil untuk Golongan Indonesia Asli di Jawa dan Madura Stb. 1920 No. 751 jo 1927 No. 564.

Setelah Indonesia merdeka berlakunya peraturan catatan sipil peninggalan jaman kolonial Belanda di Indonesia, berdasarkan pada ketentuan dalam Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945. Berlakunya Pasal II Aturan Peralihan tersebut menurut **Suwoto Mulyosudarmo**⁴⁵, Aturan Peralihan merupakan politik hukum nasional Indonesia. Klausula selama masih belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar yang menunjukkan bahwa dasar perubahan hukum kolonial itu adalah hukum positif (“nasional”). Selanjutnya beliau mengatakan bahwa dalam aturan itu sudah memuat tentang “hukum yang berlaku”, tetapi tidak memuat arah kemana hukum itu harus dikembangkan.

Perkembangan lebih lanjut setelah kemerdekaan Republik Indonesia tepatnya dengan diterbitkannya Instruksi Presiden Kabinet No. 31/U/IN/12/1966, kantor-kantor

⁴⁵ Suwoto Mulyosudarmo, *Diktat Kuliah Politik Hukum*, Program Studi Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga Surabaya, 1998, hal. 22.

Catatan Sipil di seluruh Indonesia dinyatakan terbuka bagi seluruh penduduk Indonesia dan tidak membeda-bedakan golongan di antara sesama Warga Negara Indonesia seperti sebelumnya, tetapi hanya dibedakan antara Warga Negara Indonesia dan orang Asing.

Kemudian dengan berlakunya Undang-Undang Perkawinan Nasional yaitu UU No. 1/1974 dan Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 sebagai Peraturan Pelaksanaan dari UU No. 1/1974, perkembangan lembaga catatan sipil begitu pesat, terlihat pada tugasnya antara lain yang semula mencatat, mendaftarkan serta mengesahkan perkawinan bagi golongan penduduk tertentu yang diatur dalam berbagai ordonansi tersebut, kemudian berganti tugas, mendaftarkan, mencatat perkawinan bukan hanya terbatas bagi golongan penduduk tertentu, melainkan bagi seluruh umat beragama selain Islam.

Pencatatan Perkawinan bagi mereka yang melangsungkan perkawinannya itu selain umat beragama Islam, menurut Pasal 2 ayat (2) P.P. No. 9 Tahun 1975 ; pencatatan perkawinan dilakukan oleh Pegawai Pencatatan Perkawinan pada Kantor Catatan Sipil sebagaimana dimaksud dalam berbagai perundang-undangan mengenai pencatatan perkawinan.

Sedangkan yang dimaksudkan dengan berbagai perundang-undangan, ternyata undang-undang (UU No. 1/1974) ataupun dalam Pasal 2 ayat (2) P.P No. 9/ 1975 tidak menyebutkan apa yang dimaksud dengan berbagai peraturan perundang-undangan tersebut.

Menurut Penjelasan Pasal 2 ayat (3) PP No. 9/1975 dilakukan sesuai dengan ketentuan-ketentuan tersebut dari Pasal 3 sampai dengan Pasal 9, sedangkan ketentuan-

ketentuan khusus yang menyangkut tata cara pencatatan perkawinan yang diatur dalam berbagai peraturan merupakan pelengkap bagi peraturan pemerintah ini.

Adapun pencatatan perkawinan bagi umat beragama Islam menurut Pasal 1 ayat 1 sub a Peraturan Menteri Agama No. 3 Tahun 1975 tentang *Kewajiban Pegawai Pencatat Nikah dan Tata Kerja Pengadilan Agama* dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan Perkawinan bagi yang beragama Islam, bahwa Pegawai Pencatat Nikah adalah Pegawai Negeri yang diangkat berdasarkan UU No. 22 Tahun 1946 jo UU No. 32 Tahun 1954 pada tiap-tiap Kantor Urusan Agama Kecamatan.

Menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a Tahun 1975 tentang *Pencatatan Perkawinan dan Perceraian Pada Kantor Catatan Sipil* sehubungan dengan berlakunya UU Perkawinan serta Peraturan Pelaksanaannya, dalam Penetapan Pertama sub a dan b antara lain menentukan, bahwa sebelum diterbitkannya UU Catatan Sipil yang bersifat Nasional, maka pencatatan perkawinan dan perceraian dilakukan di Kantor Catatan Sipil menurut UU No. 1/1974 dan P.P. No. 9 Tahun 1975, bagi mereka yang pencatatan perkawinannya dilakukan berdasarkan :

1. Ordonansi Catatan Sipil untuk Golongan Eropa Stb. 1849 No. 25;
2. Ordonansi Catatan Sipil untuk Golongan Tionghoa Stb. 1917 No. 130 jo. Stb. 1919 No. 81;
3. Ordonansi Catatan Sipil untuk Golongan Kristen Indonesia Stb. 1933 No. 75 jo. Stb. 1936 No. 607;
4. Ordonansi Catatan Sipil untuk Perkawinan Campuran Stb. 1904 No. 279;
5. Mereka yang tidak tunduk kepada Ordonansi tersebut angka 1 (satu) sampai dengan 4 (empat) dan mereka yang tidak tunduk kepada UU No. 22 Tahun 1946 jo UU. No. 32 tahun 1954, yaitu : UU tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk.

Sebenarnya jika ditinjau berlakunya ordonansi-ordonansi tersebut diatas ternyata tidak ada perubahan bagi dasar berlakunya hanya perbedaannya sebelum UU No. 1/1974

ordonansi-ordonansi tersebut sebagai dasar bagi 3 (tiga) golongan penduduk untuk mencatatkan perkawinan dalam daftar pencatatan perkawinannya. Sedangkan sesudah berlakunya UU No. 1/1974 jo PP No. 9/1975 sebagai Lembaga Pencatatan Perkawinan bagi umat beragama selain Islam.

Sehubungan setelah diterbitkan Keputusan Presiden No. 12 Tahun 1983 tentang Penataan dan Peningkatan Pembinaan Penyelenggaraan Catatan Sipil dalam Pasal 1 ayat (1) menyatakan : Bahwa Mendagri secara fungsional mempunyai kewenangan dan tanggung jawab penyelenggaraan catatan sipil berada didalam lingkup, kewenangan dan tanggung jawab Departemen Dalam Negeri⁴⁶.

Uraian diatas menunjukkan bahwa dasar pencatatan perkawinan bagi umat beragama selain Islam, selain berdasarkan UU No. 1/1974 jo PP No. 9/1975, berlaku pula berbagai Ordonansi peninggalan jaman Hindia Belanda.

Negara Indonesia adalah suatu negara hukum, maka kedudukan hukum dari suatu peristiwa pada setiap Warga Negaranya harus jelas dan pasti. Peristiwa-peristiwa penting antara lain: peristiwa perkawinan, peristiwa kelahiran, peristiwa pengakuan/pengesahan anak, peristiwa perceraian dan peristiwa kematian.

Sebelum membahas mengenai tugas dan fungsi catatan sipil maka terlebih dahulu membahas mengenai pengertian kelembagaan Catatan Sipil itu. Ada beberapa pendapat para sarjana yang memberikan pengertian tentang lembaga catatan sipil, antara lain adalah

⁴⁶ Victor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang, Cetakan Kedua, 1996, hal. 29

Vollmar H.F.A.⁴⁷ berpendapat :

“catatan sipil adalah suatu lembaga yang diadakan oleh penguasa/pemerintah yang dimaksud membukukan selengkap mungkin dan karena itu memberikan kepastian sebesar-besarnya tentang semua peristiwa yang penting-penting bagi status keperdataan seseorang : perkawinan, kelahiran, pengakuan, perceraian dan kematian”.

Mengenai pengertian dan tujuan catatan sipil, **Lie Oen Hock**⁴⁸ berpendapat :

“catatan sipil adalah suatu lembaga yang bertujuan mengadakan pendaftaran, pencatatan serta pembukuan yang selengkap-lengkapnyanya dan sejelas-jelasnya serta memberi kepastian hukum, yang sebesar-besarnya atas peristiwa kelahiran, pengakuan, perkawinan dan kematian”.

Lembaga Catatan Sipil menurut **Soetojo Prawirohamidjojo dan Azis Safroedin**⁴⁹

adalah :

“suatu lembaga yang bertujuan untuk memungkinkan dengan selengkap-lengkapnyanya dan sejelas-jelasnya memberikan kepastian sebesar-besarnya mengenai kejadian seperti kelahiran, perkawinan, kematian dan sebagainya”.

Sedangkan **Nico Ngani dan I Nyoman Budi Jaya**⁵⁰ mengambil pendapatnya dari hasil penelitian Sardjono tentang pendapat Departemen Kehakiman (termasuk B.P.H.N.) bahwa Catatan Sipil adalah :

“suatu lembaga yang bertugas untuk mencatat dan mendaftarkan setiap peristiwa yang dialami oleh warga masyarakat, misalnya kelahiran, perkawinan, kematian dan lain sebagainya. Tujuannya adalah untuk mendapatkan data selengkap mungkin, agar status warga masyarakat dapat diketahui”.

Pendapat dari beberapa ahli tersebut di atas, dapat disimpulkan, bahwa lembaga catatan sipil adalah suatu lembaga yang dibentuk pemerintah yang diberi tugas untuk

⁴⁷ H.F.A. VOLLMAR, *Pengantar Studi Hukum Perdata*, Jilid I, Cetakan ke-3, 1952, hal. 37.

⁴⁸ Lie Oen Hock, *Catatan Sipil Indonesia*, Keng Po, Jakarta, 1961 hal. 1

⁴⁹ R. Soetojo Prawirohamidjojo dan Azis Safroedin, *Hukum Orang dan Keluarga*, Alumni, Bandung, 1979, hal. 23

⁵⁰ Nico Ngani dan I Nyoman Budi Jaya, 1984, *Cetakan Pertama Seri Hukum Perdata Barat Cara Untuk Memperoleh Akta-Akta Catatan Sipil*, Liberty, Yogyakarta, 1984, hal. 6.

mencatat/mendaftarkan setiap peristiwa tentang kelahiran, perkawinan, perceraian, pengakuan anak dan kematian, dengan tujuan untuk memberikan kepastian hukum terhadap status keperdataan seseorang.

Selanjutnya menurut **Victor M. Situmorang dan Cornelis Sitanggang**⁵¹ di atas, maka tujuan catatan sipil itu dapat dilihat dari 4 (empat) sudut, yaitu:

1. Untuk mewujudkan kepastian hukum.
2. Untuk membentuk ketertiban hukum.
3. Guna pembuktian.
4. Untuk memperlancar aktivitas pemerintah di bidang kependudukan/administrasi kependudukan.

Mengenai kekuatan pembuktiannya, sebagaimana suatu akta yang dibuat oleh dan atau pejabat yang ditunjuk oleh UU, maka akta catatan sipil merupakan akta otentik. Sebagai akta otentik, akta catatan sipil mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya dan mengikat bagi orang lain atau pihak ketiga dan mempunyai kepastian hukum.

Sebagaimana maksud Pasal 1 ayat (1) Kepres No. 12 Tahun 1983, bahwa Menteri Dalam Negeri secara fungsional mempunyai kewenangan dan tanggung jawab penyelenggaraan catatan sipil sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Pasal 5 ayat (1) Kepres No. 12 Tahun 1983, Kantor Catatan Sipil bertugas sebagai Pembantu Bupati Walikota Madya Kepala Daerah Tingkat II, kecuali

⁵¹ Victor M. Situmorang, Cormentya Sitanggang, *Aspek Hukum Akta Catatan Sipil di Indonesia*, 1991, hal. 13.

untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta bertugas sebagai Pembantu Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Sehubungan dengan adanya tugas tersebut diatas, Kantor catatan Sipil ditata dan ditingkatkan pembinaan dan penyelenggaraannya fungsi dan tugasnya sebagai berikut⁵² :

- “ 1. Pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Kelahiran.
2. Pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Perkawinan.
3. Pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Perceraian.
4. Pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Pengakuan dan Pengesahan Anak.
5. Pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Kematian.
6. Penyimpanan dan Pemeliharaan Akta kelahiran, Akta Perkawinan, Akta Perceraian, Akta Pengakuan dan Akta Pengesahan Anak, dan Akta Kematian.
7. Penyediaan bahan dalam rangka perumusan kebijaksanaan di bidang kependudukan dan kewarganegaraan.”.

Menurut tim pengkajian hukum Babinkumnas Departemen Kehakiman⁵³, bahwa tujuan Catatan Sipil sebagai lembaga yang bertugas untuk mencatat atau mendaftarkan setiap peristiwa yang dialami oleh warga masyarakat, misalnya kelahiran, perkawinan, perceraian, kematian dan lain sebagainya, bertujuan untuk mendapatkan data selengkap mungkin, agar status warga masyarakat dapat diketahui.

Adapun mengenai hal-hal yang berhubungan dengan tatacara pencatatan perkawinan pada dasarnya dilakukan sesuai dalam ketentuan tersebut dari Pasal 3 sampai dengan Pasal 9 Peraturan Pemerintah ini; sedangkan ketentuan-ketentuan khusus yang menyangkut tata cara pencatatan perkawinan yang diatur dalam berbagai peraturan, merupakan “pelengkap” (tanda kutip oleh penulis sendiri) bagi Peraturan Pemerintah ini.

⁵² Presiden R.I. Kepres No. 12 Tahun 1983, pasal 1.

⁵³ Victor Situmorang, Cormentya Sitanggang, *op cit*, hal. 12.

Maksud dari tata cara pencatatan perkawinan yang diatur dalam berbagai peraturan merupakan “pelengkap”, bagi PP No. 9/1975 dapat ditemukan dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a Tahun 1975 tentang Pencatatan Perkawinan dan Perceraian pada Kantor Catatan Sipil.

Menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri⁵⁴, antara lain menentukan :

- Pertama : a. Sebelum diterbitkannya UU Catatan Sipil yang bersifat Nasional, maka pencatatan perkawinan dan perceraian dilakukan di Kantor Catatan Sipil menurut UU No. 1 Tahun 1974 dan PP No. 9 Tahun 1975, bagi mereka yang pencatatan perkawinannya dilakukan berdasarkan:
1. Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Eropa Stb. 1849 No. 25.
 2. Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Tionghoa Stb. 1917 No. 130 Jo. 1919 No. 81.
 3. Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Kristen Indonesia Stb. 1933 No. 75 Jo. 1936 No. 607.
 4. Ordonansi Catatan Sipil untuk Perkawinan Campuran Stb. 1904 No. 279.
 5. Mereka yang tidak tunduk kepada ordonansi tersebut angka 1 (satu) sampai dengan 4 (empat) dan mereka yang tidak tunduk kepada UU No. 22 Tahun 1946 jo UU No. 32 tahun 1954, yaitu : UU tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk.
- Kedua : b. Didalam melaksanakan ordonasi-ordonansi tersebut diatas hendaklah memperhatikan ketentuan pada Pasal 47 PP No. 9/1975.

2.2 Berbagai Peraturan Tentang Pencatatan Perkawinan

Mengenai berbagai peraturan tentang pencatatan perkawinan dalam sub bab ini dibagi menjadi 2 (dua) bagian. Pembagian ini semata-mata untuk mempermudah dalam pembahasan ini dengan bertitik tolak pada peraturan peraturan yang berkaitan dengan pencatatan perkawinan yang berlakunya sebelum dan sesudah kemerdekaan Republik Indonesia.

⁵⁴ Nico Ngani dan I. Nyoman Budi jaya, op cit, hal. 5.

Adapun pada kurun waktu, yang dimaksudkan dalam pembahasan ini adalah :

- A) Peraturan pencatatan perkawinan pada jaman Penjajahan Belanda.
- B) Peraturan pencatatan perkawinan pada zaman kemerdekaan Republik Indonesia.

A) Peraturan Pencatatan Perkawinan pada Jaman Penjajahan Belanda

Pada jaman penjajahan Belanda tidak setiap perkawinan dicatatkan, sebagai contoh seperti halnya perkawinan adat, tidak ada dasar hukum yang mengharuskan perkawinannya dilakukan pencatatan.

Pencatatan perkawinan pada waktu itu hanya berlaku bagi beberapa golongan penduduk dan bagi umat beragama Islam. Untuk lebih jelasnya, peraturan-peraturan tentang pencatatan perkawinan pada saat jaman penjajahan Belanda adalah sebagai berikut

1. Peraturan Pencatatan Perkawinan dalam Burgerlijk Wetboek

Pada dasarnya *Burgerlijk Wetboek* berlaku bagi golongan Eropa atau bagi mereka yang menundukkan diri pada *Burgerlijk Wetboek*, penundukan diri dapat dilakukan sebagian atau seluruhnya, baik yang diatur menurut peraturan ataupun menundukkan diri secara pribadi.

Catatan sipil ini dalam *Burgerlijk Wetboek* diatur dalam buku ke I, Bab II bagian ke I dari pasal 1 sampai dengan pasal 4, yang mengatur tentang Register catatan Sipil umumnya. Sedangkan bagian kedua tentang nama-nama, perubahan nama-nama dan perubahan nama-nama depan diatur dalam pasal 5 a sampai dengan pasal 12. Pada bagian ketiga tentang pembetulan akta-akta catatan sipil dan tentang penambahan di dalamnya,

diatur di dalam pasal 13 sampai dengan pasal 16, namun pasal-pasal tersebut hanya berlaku khusus untuk Warga Negara-Warga Negara keturunan Eropa, yang waktu catatan sipil prinsipnya dianggap kurang memenuhi kebutuhan.

Perkawinan yang tunduk pada *Burgerlijk Wetboek* (untuk selanjutnya disingkat BW), didasarkan pada Pasal 26 BW yang isinya : “undang-undang memandang soal perkawinan hanya dalam hubungan-hubungan perdata”.

Maksudnya, untuk sahnya suatu perkawinan bila ditinjau dari sudut keperdataan, bilamana perkawinan tersebut sudah dicatat/didaftarkan pada Kantor Catatan Sipil. Selama perkawinan itu belum terdaftar, perkawinan tersebut masih belum dianggap sah menurut ketentuan hukum, sekalipun mereka sudah memenuhi prosedur dan tata cara menurut ketentuan agama.⁵⁵

Sedangkan bagi golongan yang beragama Islam sekalipun tidak secara tegas mengakui perkawinan tetap dipandang suatu perbuatan keagamaan yang prosedur dan tata caranya harus dilaksanakan menurut hukum Islam.

Mengenai proses bagi pihak yang akan mencatatkan perkawinannya sampai mendapatkan Kutipan Akta Perkawinan terlebih dahulu harus memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam Pasal 50 sampai dengan Pasal 58 B.W.

Pasal 50 B.W. menetapkan bahwa semua orang yang hendak kawin harus memberitahukan kehendaknya itu kepada Pegawai Pencatatan Sipil di tempat tinggal salah satu dari kedua pihak. Pemberitahuan kehendak ini harus dilakukan, baik sendiri maupun dengan surat-surat yang dengan cukup kepastian memperlihatkan kehendak

⁵⁵ Abdurrahman dan Riduan Syahrani, *Masalah-Masalah Hukum Perkawinan di Indonesia*, 1978, hal. 10

kedua calon suami istri. Pemberitahuan itu oleh pegawai catatan sipil menurut Pasal 51 B.W. harus dibuat sebuah akta.

Sebelum perkawinan dilangsungkan, catatan sipil harus menyelenggarakan, pengumumannya dengan jalan menempelkan sepucuk surat pengumuman pada pintu utama daripada gedung dalam mana register catatan sipil diselenggarakannya. Surat itu harus tertempel selama 10 (sepuluh) hari.

Lebih tegas lagi dalam Pasal 81 B.W. yang menentukan bahwa, tiada suatu upacara keagamaan boleh dilakukan, sebelum kedua pihak kepada pejabat agama mereka membuktikan, bahwa perkawinan di hadapan pegawai catatan sipil telah berlangsung. Selanjutnya pasal 100 B.W. menentukan bahwa, adanya suatu perkawinan tak dapat dibuktikan dengan cara lain, melainkan dengan akta perlangsungan perkawinan itu, yang telah dibukukan dalam register-register catatan sipil.

2. Berbagai Ordonansi Catatan Sipil

Berlakunya beberapa ordonansi catatan sipil bermula adanya pasal 163 Indische Staatsregeling tahun 1925 yang mengatur ihwal pembedaan penduduk kedalam 3 (tiga) golongan rakyat, yang terdiri dari golongan penduduk Eropa, Timur Asing/Tionghoa dan golongan Bumiputera. Khusus untuk catatan sipil juga berlaku bagi beberapa golongan penduduk sesuai yang diatur dalam berbagai ordonansi sebagai berikut :

1) Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Eropa berdasarkan Stb. 1849 No. 25

Reglement Catatan Sipil untuk bangsa Eropa dan bagi mereka yang menurut hukumnya dipersamakan dengan hukum yang berlaku bagi golongan Eropa, yang

diundangkan pada tanggal 10 Mei 1949 (Stbl. 1849 Nomor 25), dengan judul selengkapnya “Reglement mengenai Penyelenggaraan daftar-daftar catatan sipil untuk orang-orang Eropa, dan orang-orang yang dipersamakan dengan mereka”.

Pasal 1 Ordonansi Stb. 1849 No. 25 (Buku Himpunan Peraturan Catatan Sipil, 1993, hal. 5) menentukan bahwa, catatan sipil penting sekali untuk menetapkan kedudukan (status) seseorang. Bagi golongan tersebut disediakan daftar-daftar untuk membukukan (menuliskan) kelahiran, pemberitahuan untuk nikah (kawin menurut undang-undang), pemberian ijin untuk nikah, pernikahan dan perceraian nikah dan kematian

Selanjutnya yang berkaitan dengan prosedur perkawinan diatur dari pasal 59 sampai dengan 70 B.W.. Ketentuan tersebut mengatur pengumuman pemberitahuan nikah, seperti halnya pemberitahuan untuk nikah golongan Eropa. Pencegahan perkawinan, hanya mungkin apabila sebelum orang melangsungkan perkawinan dilangsungkan, sampai dengan pengaturan isi akta perkawinan.

2) Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Tionghoa berdasarkan Stb. 1917 No. 130

Jo Stb 1919 No. 81

Reglemen mengenai penyelenggaraan daftar-daftar catatan sipil untuk bangsa Tionghoa (Ordonansi tanggal 19 Maret 1917; Stbl. 1917 Nomor 130 ini telah diubah dengan Staatblad 1918 no. 356, setelah pembaharuan itu maka ditetapkan berlaku mulai pada tanggal 1 Mei 1919, dengan Stbl. 1919 Nomor 81).

Reglemen Catatan Sipil di Indonesia bagi bangsa Tionghoa, ada disediakan daftar-daftar untuk membukukukan (menuliskan) kelahiran, pemberian ijin untuk nikah (kawin

menurut undang-undang), pernikahan dan perceraian nikah dan kematian (Pasal 1 ayat (1) Stb 1917 No. 130).

Prosedur yang berkaitan dengan perkawinan seperti halnya tentang akta-akta mengenai pemberian ijin nikah, permohonan diatur dalam Bagian Penjelasan Pasal 67 sampai dengan Pasal 71 Stb 1917 No. 130. Hanya saja lembaga pencegahan perkawinan tidak dinyatakan berlaku bagi golongan Tionghoa, sehingga bagi golongan ini tidak diperlukan register pemberitahuan kawin. Selanjutnya peraturan-peraturan tentang catatan sipil bagi golongan Eropa dan Tionghoa pada umumnya sama.

3) Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Kristen Indonesia Stb. 1933 No. 75 jo. Stb 1936 No. 607

Nama lengkap Reglement tersebut adalah Reglement mengenai penyelenggaraan daftar-daftar Catatan Sipil untuk orang-orang Indonesia Nasrani di Jawa dan Madura di bagian dari Residensi Menado yang dikenal di bawah Minahasa dan Ambonia, Saparua dan Banda, Tanpa Pulau Teun dan Serua dari Residensi Maluku. Menurut Stbl. 1936 Nomor 607 Reglement ini mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1937 untuk semua daerah yang disebut dalam Regelement tersebut.

Bangsa Indonesia asli Kristen disediakan daftar-daftar buat mencatat kelahiran, daftar pengakuan nama, perkawinan, perceraian dan kematian.

Adapun tentang akta nikah diatur dalam Pasal 48 sampai dengan pasal 58.

5) Ordonansi Catatan Sipil untuk Perkawinan Campuran Stb 1904 No. 279

Perkawinan Campuran yang dimaksud dalam Pasal 1 Stb 1904 No. 279 adalah: perkawinan antara orang-orang yang di Indonesia tunduk kepada hukum-hukum yang berlainan. Selanjutnya menurut Pasal 7 ayat (2) Stb. 1904 No. 279 menetapkan : Perbedaan agama, bangsa atau asal itu sama sekali bukanlah menjadi halangan untuk perkawinan itu.

Mengenai daftar pencatatan perkawinan bagi perkawinan campuran dilangsungkan menurut hukum yang berlaku untuk suami, kecuali ijin dari kedua belah pihak calon mempelai yang harus selalu ada.

B. Pencatatan Perkawinan Pada Zaman Kemerdekaan Republik Indonesia

Seperti halnya dikemukakan dalam sejarah lembaga catatan sipil bahwa berlakunya peraturan catatan sipil peninggalan jaman penjajahan oleh Belanda di Indonesia berdasarkan pada Ketentuan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945.

Perkembangan lebih lanjut sesudah kemerdekaan R.I. ada beberapa peraturan yang berkaitan dengan lembaga Catatan Sipil antara lain :

1) Instruksi Presidium Kabinet No. 31/U/In/12/1966, Tanggal 27 Desember 1966

Pertimbangan diterbitkannya Instruksi Presidium Kabinet No. 31/U/In/1996, Tanggal 27 Desember 1996 oleh Presidium Kabinet Republik Indonesia adalah bahwa ternyata hingga dewasa ini masih diberlakukan peraturan-peraturan kolonial pertama yang sudah tidak sesuai lagi dengan tingkatan perjuangan dan martabat bangsa Indonesia antara lain ketentuan-ketentuan mengenai penggolongan-penggolongan penduduk

5) Ordonansi Catatan Sipil untuk Perkawinan Campuran Stb 1904 No. 279

Perkawinan Campuran yang dimaksud dalam Pasal 1 Stb 1904 No. 279 adalah: perkawinan antara orang-orang yang di Indonesia tunduk kepada hukum-hukum yang berlainan. Selanjutnya menurut Pasal 7 ayat (2) Stb. 1904 No. 279 menetapkan : Perbedaan agama, bangsa atau asal itu sama sekali bukanlah menjadi halangan untuk perkawinan itu.

Mengenai daftar pencatatan perkawinan bagi perkawinan campuran dilangsungkan menurut hukum yang berlaku untuk suami, kecuali ijin dari kedua belah pihak calon mempelai yang harus selalu ada.

B. Pencatatan Perkawinan Pada Zaman Kemerdekaan Republik Indonesia

Seperti halnya dikemukakan dalam sejarah lembaga catatan sipil bahwa berlakunya peraturan catatan sipil peninggalan jaman penjajahan oleh Belanda di Indonesia berdasarkan pada Ketentuan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945.

Perkembangan lebih lanjut sesudah kemerdekaan R.I. ada beberapa peraturan yang berkaitan dengan lembaga Catatan Sipil antara lain :

1) Instruksi Presidium Kabinet No. 31/U/In/12/1966, Tanggal 27 Desember 1966

Pertimbangan diterbitkannya Instruksi Presidium Kabinet No. 31/U/In/1966, Tanggal 27 Desember 1966 oleh Presidium Kabinet Republik Indonesia adalah bahwa ternyata hingga dewasa ini masih diberlakukan peraturan-peraturan kolonial pertama yang sudah tidak sesuai lagi dengan tingkatan perjuangan dan martabat bangsa Indonesia antara lain ketentuan-ketentuan mengenai penggolongan-penggolongan penduduk

hal penting yaitu Pelaksanaan Keputusan Presidium Kabinet No. 127/U/Kep/12/1966 dan Intruksi Presidium Kabinet No. 31/U/In/12/1966, yang ditujukan kepada Para Gubernur KDH, Para Bupati KDH, Para Walikota KDH dan Para Kepala Kantor Catatan Sipil di seluruh Indonesia

Untuk melaksanakan Keputusan Presidium Kabinet No. 127/U/Kep/12/1966 tentang Ganti nama WNI yang memakai nama Tionghoa dan mengenai penghapusan perbedaan golongan dalam akta catatan sipil, diberikan beberapa petunjuk untuk menjalankan tugas yang dimaksud itu secara seragam.

Adapun mengenai pelaksanaan Instruksi Presidium Kabinet No. 31/U/In/12/1966⁵⁷, sebagaimana yang dimaksudkan dalam Surat Edaran Bersama Departemen Dalam Negeri/Departemen Kehakiman Pemudes No. 51/1/3/J.A.2/2/5 tertanggal 28 Januari 1967, adalah sebagai berikut :

- a. Sambil menunggu diterbitkannya Undang-undang Catatan Sipil yang bersifat Nasional, tidak menggunakan penggolongan-penggolongan penduduk Indonesia sebagaimana dalam Pasal 131 dan Pasal 163 I.S. Maka pelaksanaan no. 1 Instruksi Presidium Kabinet No. 31/U/In/12/1966, untuk sementara memakai terus ichtisar akta-akta catatan sipil yang masih tersedia dengan menghapuskan perkataan "golongan" pada "Kepala" ichtisar akta Catatan Sipil dan mengganti dengan perkataan-perkataan "Warga Negara Indonesia". Untuk orang asing dipakai perkataan-perkataan "Warga Negara ..." dengan diisi nama negara yang bersangkutan.

Jika kewarganegaraannya tidak jelas (*apartride*), ditulis perkataan-perkataan "tanpa kewarganegaraan". Pada permulaan ichtisar akta Catatan Sipil yang memakai perkataan-perkataan "untuk golongan Eropa" atau "golongan Tionghoa" dan sebagainya diganti dengan memakai perkataan-perkataan "menurut S ... no..."; dengan diisi "Staatblad" yang bersangkutan, ialah S 1849 nomor 25 atau S. 1917 nomor 130 jo 1919 nomor 81 atau S. 1920 nomor 751 jo. 1927 nomor 564 atau S. 1933 nomor 75 jo. 1936 nomor 607. Hal ini dipandang perlu, karena menurut "Untuk : 3N Perubahan-perubahan itu" tidak mengurangi berlakunya ketentuan-

⁵⁷ Departemen Dalam Negeri, *ibid*, hal. 180.

hal penting yaitu Pelaksanaan Keputusan Presidium Kabinet No. 127/U/Kep/12/1966 dan Intruksi Presidium Kabinet No. 31/U/In/12/1966, yang ditujukan kepada Para Gubernur KDH, Para Bupati KDH, Para Walikota KDH dan Para Kepala Kantor Catatan Sipil di seluruh Indonesia

Untuk melaksanakan Keputusan Presidium Kabinet No. 127/U/Kep/12/1966 tentang Ganti nama WNI yang memakai nama Tionghoa dan mengenai penghapusan perbedaan golongan dalam akta catatan sipil, diberikan beberapa petunjuk untuk menjalankan tugas yang dimaksud itu secara seragam.

Adapun mengenai pelaksanaan Instruksi Presidium Kabinet No. 31/U/In/12/1966⁵⁷, sebagaimana yang dimaksudkan dalam Surat Edaran Bersama Departemen Dalam Negeri/Departemen Kehakiman Pemudes No. 51/1/3/J.A.2/2/5 tertanggal 28 Januari 1967, adalah sebagai berikut :

- a. Sambil menunggu diterbitkannya Undang-undang Catatan Sipil yang bersifat Nasional, tidak menggunakan penggolongan-penggolongan penduduk Indonesia sebagaimana dalam Pasal 131 dan Pasal 163 I.S. Maka pelaksanaan no. 1 Instruksi Presidium Kabinet No. 31/U/In/12/1966, untuk sementara memakai terus ichtisar akta-akta catatan sipil yang masih tersedia dengan menghapuskan perkataan "golongan" pada "Kepala" ichtisar akta Catatan Sipil dan mengganti dengan perkataan-perkataan "Warga Negara Indonesia". Untuk orang asing dipakai perkataan-perkataan "Warga Negara ..." dengan diisi nama negara yang bersangkutan.

Jika kewarganegaraannya tidak jelas (*apartride*), ditulis perkataan-perkataan "tanpa kewarganegaraan". Pada permulaan ichtisar akta Catatan Sipil yang memakai perkataan-perkataan "untuk golongan Eropa" atau "golongan Tionghoa" dan sebagainya diganti dengan memakai perkataan-perkataan "menurut S ... no..."; dengan diisi "Staatblad" yang bersangkutan, ialah S 1849 nomor 25 atau S. 1917 nomor 130 jo 1919 nomor 81 atau S. 1920 nomor 751 jo. 1927 nomor 564 atau S. 1933 nomor 75 jo. 1936 nomor 607. Hal ini dipandang perlu, karena menurut "Untuk : 3N Perubahan-perubahan itu" tidak mengurangi berlakunya ketentuan-

⁵⁷ Departemen Dalam Negeri, *ibid*, hal. 180.

- ketentuan hukum perdata lainnya. Daftar catatan sipil yang disimpan oleh Kantor Catatan Sipil disesuaikan dengan perubahan tersebut diatas;
- b. Tentang terbukanya kantor-kantor catatan sipil bagi seluruh penduduk Indonesia, maka untuk daerah-daerah yang belum berlaku peraturan catatan sipil untuk seluruh lapisan masyarakat dinyatakan berlaku Stb. 1920 No. 751 Jo 1927 No. 564 atau Stb. 1933 No. 74 Jo 1936 No. 607 dan Stb. 1933 No. 75 Jo 1936 No. 607 dengan berdasarkan pasal 131 dan pasal 163 IS.

Bahwa penjelasan mengenai pelaksanaan tidak menggunakan golongan penduduk pada akta-akta catatan sipil sebenarnya tidak mengubah pada maksud dari pasal 131 dan pasal 163 IS, karena hanya merubah pada "Kepala Akta" ichtisar akta catatan sipil, namun peraturan catatan sipil untuk lapisan masyarakat tertentu masih tetap diberlakukan Staatsblad-staatsblad tersebut. Selain hal tersebut yang perlu menjadi pemikiran bahwa Surat Edaran tersebut justru menyatakan bahwa perbedaan-perbedaan tercantum dalam pasal dibawah huruf-huruf a, b, c, d dan e ayat (2) Stb 1920 No. 75 Jo 1927 No. 564 tidak dipakai lagi.

2.3 Pencatatan Perkawinan Sesudah Undang-Undang No. 1 Tahun 1974

Sebelum UU No. 1/1974 diundangkan berlakulah berbagai hukum perkawinan bagi berbagai golongan Warga Negara dari berbagai daerah di Indonesia. Demikian juga untuk pencatatan perkawinan yang hanya diperuntukkan bagi berbagai golongan penduduk dan bagi umat beragama Islam.

Berlakunya UU No. 1/1974 tentang Perkawinan yang bersifat nasional tersebut, maksudnya agar dapat menampung prinsip-prinsip dan memberikan landasan hukum perkawinan yang selama ini menjadi pegangan dan telah berlaku bagi berbagai golongan dalam masyarakat Indonesia.

Khususnya dalam bidang pencatatan perkawinan UU No. 1/1974 jo PP No. 9/1975 dapat berlaku secara efektif, tentunya masih diperlukan peraturan pelaksanaan sebagaimana tertulis dibawah ini.

1) Pencatatan Perkawinan Menurut UU No. 1/1974

Setelah lahirnya UU No. 1/1974 tentang Perkawinan yang diundangkan pada tanggal 2 Januari 1974, dimaksudkan untuk mencapai unifikasi di bidang hukum perkawinan yang bersifat nasional. Prinsip hukum perkawinan ini berbeda dengan sebelumnya, terutama menyangkut pengertian perkawinan.

Menurut Pasal 2 ayat 1 UU No. 1/1974 menentukan : “Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu”.

Kemudian Penjelasan Pasal 2 ayat (1) itu menjelaskan :

“Dengan perumusan pada Pasal 2 ayat (1) ini, 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 agama dan kepercayaannya itu sepanjang tidak bertentangan atau tidak ditentukan lain dalam Undang-undang ini”.

Selanjutnya Pasal 2 ayat (2) UU No. 1/1974 menentukan : “bahwa tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Hal tersebut dipertegas dalam penjelasan umum angka 4 huruf b dalam UU 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 sama halnya dengan pencatatan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seorang, misalnya kelahiran, kematian, yang dinyatakan dalam surat-surat keterangan, suatu akta resmi yang dinyatakan dalam daftar pencatatan”.

Kehendak dari undang-undang tersebut, perkawinan bila ditinjau sebagai suatu perbuatan keagamaan maka, pencatatan perkawinan hanyalah sekedar memenuhi administrasi saja yang tidak menentukan sah atau tidaknya suatu perkawinan. Namun, ada keharusan untuk tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tentunya antara sahnya perkawinan dengan pencatatan perkawinan hendaknya merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, yang berarti Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 2 ayat (2) berlaku secara kumulatif.

Menurut UU No. Tahun 1974, syarat-syarat perkawinan bagi pihak-pihak yang akan melangsungkan perkawinan diatur dalam bab II Pasal 6 dan Pasal 7. Sedangkan larangan untuk melaksanakan perkawinan jika salah satu pihak atau kedua-duanya memenuhi syarat-syarat yang diatur dalam Pasal 8 sampai dengan pasal 11. Terhadap aturan tentang pemberitahuan nikah UU No. 1/1974 tidak mengatur karena tata cara pelaksanaan perkawinan termasuk pemberitahuan nikah (laporan) diatur dalam peraturan perundang-undangan tersendiri. (Pasal 12 UU No. 1/1974). Hal tersebut ditegaskan dalam penjelasan UU No. 1/1974 Pasal 12 yang menyebutkan bahwa ketentuan Pasal 12 ini tidak mengurangi ketentuan yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1946 jo UU No. 32 Tahun 1954.

Selain adanya larangan dalam perkawinan, UU No. 1/1974 juga mengatur tentang Pencegahan Perkawinan artinya perkawinan dapat dicegah, apabila ada pihak yang tidak memenuhi syarat-syarat melangsungkan perkawinan (Pasal 13). Tentang siapa yang dapat mencegah perkawinan diatur dalam Pasal 14 dan Pasal 15. Pejabatpun dapat mencegah berlangsungnya perkawinan menurut Pasal 16 UU No. 1/1974, bila mana ketentuan-

ketentuan dalam Pasal 7 ayat (1), Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10 dan Pasal 12 UU No. 1/1974 tidak dipenuhi.

Meskipun mengenai pejabat yang ditunjuk untuk mencegah pelaksanaan perkawinan akan diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan. Dalam praktek hukum, apabila pencegahan perkawinan belum dicabut melalui keputusan pengadilan atau pemohon belum menarik kembali permohonannya kepada Pengadilan, maka perkawinan belum dapat dilangsungkan.

UU No. 1/1974 juga mengatur tentang tugas yang tidak diperbolehkannya Pegawai pencatat perkawinan untuk melangsungkan perkawinan bila ia mengetahui adanya pelanggaran dari ketentuan Pasal 7 ayat (1), Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10 dan Pasal 12 meskipun tidak ada pencegahan perkawinan (Pasal 20 UU No. 1/1974). Dalam hal ini pegawai pencatat perkawinan baru dapat mencatatkan perkawinan bilaman telah memenuhi persyaratan jika para pihak tidak melanggar peraturan dalam ketentuan yang dimaksud diatas atau tidak ada pencegahan perkawinan.

2) Peraturan Perkawinan menurut Peraturan Pemerintah No. 9 tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 1 Tahun 1974

Penjelasan umum Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 dalam pertimbangannya menyatakan bahwa untuk melaksanakan UU No. 1/1974 tentang perkawinan, yang diundangkan pada tanggal 2 Januari 1974, secara efektif masih diperlukan peraturan-peraturan pelaksanaan, antara lain yang menyangkut masalah pencatatan perkawinan, tata cara pelaksanaan perkawinan dan sebagainya. Peraturan Pemerintah ini memuat ketentuan tentang masalah tersebut yang diharapkan akan dapat memperlancar dan

mengamankan pelaksanaan dari UU No. 1/1974. Dengan keluarnya PP No.9 Tahun 1975, maka UU Perkawinan yang bersifat nasional berlaku secara efektif pada tanggal 1-10-1975.

Menurut Pasal 2 PP No. 9/1975 dikatakan bahwa :

- (1) Pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agama Islam, dilakukan oleh Pegawai Pencatat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 1954 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk.
- (2) Pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agamanya dan kepercayaannya itu selain agama Islam, dilakukan oleh Pegawai Pencatat perkawinan pada kantor catatan sipil sebagaimana dimaksud dalam berbagai perundang-undangan mengenai pencatatan perkawinan.

Ketentuan tersebut dalam pasal ini maka pencatatan perkawinan dilakukan hanya oleh dua instansi, yakni pegawai pencatat nikah, talak dan rujuk dan kantor catatan sipil atau instansi/pejabat yang membantunya (Pasal 2 ayat (1) dan (2) PP No. 9/1975).

Mengenai hal-hal yang berhubungan dengan tatacara pencatatan perkawinan, menurut Penjelasan Pasal 2 ayat (3) PP No. 9/1975 pada dasarnya dilakukan sesuai dalam ketentuan tersebut dari Pasal 3 sampai dengan Pasal 9 Peraturan Pemerintah ini; sedangkan ketentuan-ketentuan khusus yang menyangkut tata cara pencatatan perkawinan yang diatur dalam berbagai peraturan, merupakan “pelengkap” (tanda kutip oleh penulis sendiri) bagi Peraturan Pemerintah ini. Lebih lanjut Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 tidak memberikan pengertian apa yang dimaksudkan dengan “Pelengkap”.

Tata cara pencatatan perkawinan menurut ketentuan Pasal 2 PP No. 9/1975 beserta Penjelasannya mengandung makna :

1. Instansi yang melaksanakan pencatatan perkawinan dibedakan 2 golongan berdasarkan agama yaitu : umat beragama Islam dan yang bukan beragama Islam.
2. Pencatatan perkawinan berkaitan dengan peraturan pelengkap.

Pengertian berbagai peraturan merupakan “pelengkap”, meskipun PP No. 9/1975 tidak menjelaskan, tetapi menurut **K. Wantjik Saleh**⁵⁸ adalah ketentuan-ketentuan yang terdapat :

- a) UU No. 32 Tahun 1954 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk (L.N. 1954 No. 98) dan beberapa Peraturan Menteri Agama yang berhubungan dengan hal tersebut;
- b) Reglement Catatan Sipil bagi orang Indonesia yang beragama Kristen di Jawa, Madura, Minahasa dan sebagainya (Stb. 1933 no. 75 jo. 1936 no. 607 dengan segala perubahannya).
- c) Regelement Catatan Sipil untuk golongan Tionghoa (Stb. 1917 no. 130 jo. 1919 no. 81 dengan segala perubahannya).
- d) Reglement Catatan Sipil untuk golongan Eropah dan yang disamakan (Stb. 1849 no. 25).
- e) Daftar Catatan Sipil untuk Perkawinan Campuran (Stb. 1904 no. 279).

Pencatatan perkawinan menurut penjelasan umum adalah sama halnya dengan pencatatan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seseorang, misalnya kelahiran, kematian, yang dinyatakan dalam yang juga dimuat dalam surat-surat keterangan suatu akta resmi yang juga dimuat dalam daftar pencatatan.

⁵⁸ K. Wantjik Saleh, *Hukum Perkawinan Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1976, hal. 18,

Mengenai proses bagi pihak yang akan melangsungkan perkawinan sampai mendapatkan kutipan akta perkawinan, maka mereka harus memenuhi syarat-syarat yang diharuskan sesuai dalam pasal 3 sampai dengan pasal 11 P.P. No. 9 Tahun 1975, dengan melalui tahapan-tahapan sebagai berikut :

- a. Tahap Pemberitahuan
- b. Tahap Penelitian
- c. Tahap Pengumuman
- d. Tahap Perkawinan dan Pencatatan Perkawinan

3) Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a Tahun 1975 tentang Pencatatan Perkawinan dan Perceraian.

Pertimbangan pertama diterbitkannya Keputusan Menteri Dalam Negeri No.221 a Tahun 1975, sehubungan dengan belum diterbitkannya UU tentang catatan sipil yang bersifat nasional serta ketentuan-ketentuan pelaksanaan tentang perkawinan dan perceraian yang dijalankan oleh Kantor Catatan Sipil, perlu disesuaikan dengan UU No. 1/1974 dan PP No. 9/1975 yang harus diberlakukan pada tanggal 1 Oktober 1975.

Pertimbangan kedua, dengan memperhitungkan Surat Menteri Kehakiman tanggal 29 November 1975 No. JHC 1/2/22 dan surat Sekretaris Kabinet kepada Menteri Dalam Negeri tanggal 30 September 1975 No. B. 1954/Sit Kab/An 1/9/1975, dipandang perlu mengeluarkan petunjuk-petunjuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 sebagai pedoman bagi pejabat pelaksana Kantor Catatan Sipil di daerah-daerah.

Pertimbangan ketiga, mempertegas tugas dan wewenang Kantor Catatan Sipil sehubungan dengan berlakunya UU Perkawinan serta Peraturan Pelaksanaannya, diatur menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a Tahun 1975.

Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut, dalam pasal 1 sub a antara lain menentukan, bahwa sebelum diterbitkannya UU Catatan Sipil yang bersifat Nasional, maka pencatatan perkawinan dan perceraian dilakukan di Kantor Catatan Sipil menurut UU No. 1/1974 dan P.P. No. 9/1975, bagi mereka yang pencatatan perkawinannya dilakukan berdasarkan :

1. Ordonansi Catatan Sipil untuk Golongan Eropa Stb. 1849 No. 25;
2. Ordonansi Catatan Sipil untuk Golongan Tionghoa Stb. 1917 No. 130 jo. Stb. 1919 No. 81;
3. Ordonansi Catatan Sipil untuk Golongan Kristen Indonesia (Stb. 1933 No. 75 jo. Stb. 1936 No. 607);
4. Ordonansi Catatan Sipil untuk Perkawinan Campuran Stb. 1904 No. 279;
5. Mereka yang tidak tunduk kepada Ordonansi tersebut angka 1 (satu) sampai dengan 4 (empat) dan mereka yang tidak tunduk kepada UU No. 22 Tahun 1946 jo UU. No. 32 tahun 1954, yaitu : UU tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk.

Menurut Pedoman Nomor 1 Tentang Pelaksanaan Bab II, Bab III dan Bab IV PP No. 9/1975 Keputusan Menteri Dalam negeri No. 221 a/1975 bagi mereka yang Dimaksud Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Undang-Undang Tentang Perkawinan. Pada angka 13 menentukan⁵⁹ : “Bagi para mempelai yang belum mempunyai peraturan pencatatan sipil mengenai perkawinan (misalnya Warga Negara Indonesia Asli bukan Nasrani) agar pengisian Staatsblad pada formulir model 4 dan 5 tidak diisi”.

⁵⁹ Departemen Dalam Negeri, *op cit*, hal. 206

4) Surat Edaran Menteri Dalam Negeri R.I. No. 477/74054

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri R.I. No. 477/74054, tanggal 18 November 1978, perihal Penunjukkan Pengisian Kolom “Agama” pada lampiran S.K. MENDAGRI No. 221 a/1975, sebagai pelaksanaan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975 tentang Pencatatan Perkawinan dan Perceraian pada Kantor Catatan Sipil sehubungan dengan berlakunya Undang-undang Perkawinan serta Peraturan Pelaksanaannya perlu dijelaskan bahwa :

Berdasarkan Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978, tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, dan sesuai dengan Instruksi Menteri Agama No. 4/1978 jelas dinyatakan bahwa aliran kepercayaan adalah bukan Agama. Agama yang diakui oleh Pemerintah ialah : Islam, Katolik, Kristen/Protestan, Hindu dan Budha⁶⁰.

5) Keputusan Presiden No. 12 Tahun 1983 tentang Penataan dan Peningkatan Pembinaan Penyelenggaraan Catatan Sipil.

Dalam rangka meningkatkan pelayanan masyarakat, kepastian hukum dan keamanan serta ketertiban untuk terwujudnya keutuhan, kesatuan bangsa maka penyelenggaraan catatan sipil perlu lebih ditingkatkan.

Dasar pertimbangan diterbitkannya Kepres No. 12 Tahun 1983 sesuai dengan landasan falsafah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, maka penyelenggaraan dan penataan Catatan Sipil harus dalam kerangka pembinaan kesatuan dan persatuan bangsa (Nation Building) yang erat kaitannya dengan pembinaan tata hukum nasional.

⁶⁰ Departemen Dalam Negeri, *ibid*, hal. 187

Sebagaimana maksud Pasal 1 ayat (1) Kepres No. 12 Tahun 1983, bahwa Menteri Dalam Negeri secara fungsional mempunyai kewenangan dan tanggung jawab penyelenggaraan catatan sipil sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Pasal 5 ayat (1) Kepres No. 12 Tahun 1983, Kantor Catatan Sipil bertugas sebagai Pembantu Bupati Walikota Madya Kepala Daerah Tingkat II, kecuali untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta bertugas sebagai Pembantu Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Sehubungan dengan adanya tugas tersebut diatas, Kantor catatan Sipil ditata dan ditingkatkan pembinaan dan penyelenggaraannya fungsi dan tugasnya sebagai berikut⁶¹ :

- “ 1. Pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Kelahiran.
 2. Pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Perkawinan.
 3. Pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Perceraian.
 4. Pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Pengakuan dan Pengesahan Anak.
 5. Pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Kematian.
 6. Penyimpanan dan Pemeliharaan Akta kelahiran, Akta Perkawinan, Akta Perceraian, Akta Pengakuan dan Akta Pengesahan Anak, dan Akta Kematian.
 7. Penyediaan bahan dalam rangka perumusan kebijaksanaan di bidang kependudukan dan kewarganegaraan.”

6) Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 97 Tahun 1978 tentang Penunjukkan Pemuka Agama sebagai Pembantu Pegawai Pencatat Perkawinan bagi Umat Kristen Indonesia yang tunduk kepada Staatblad 1933-75 Jo Staatblad 1936-607 dan bagi umat Hindu dan Budha.

Pertimbangan diterbitkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 97 Tahun 1978 antara lain dalam rangka sebagai pelaksanaan UU No. 1/1974 jo Peraturan Pemerintah

⁶¹ Presiden R.I. Kepres No. 12 Tahun 1983, pasal 1.

No. 9 Tahun 1975. Dalam hal yang menyangkut masalah pencatatan perkawinan pada kantor-kantor Catatan Sipil di daerah-daerah mengalami kekurangan tenaga/pegawai pencatatan perkawinan, guna melayani umat Kristen Indonesia dan Umat Hindu dan Budha yang letaknya terlalu jauh dari kantor-kantor Catatan Sipil. Langkah-langkah kebijaksanaan guna memperluas Pelaksanaan Pencatatan Perkawinan bagi umat Katolik, Kristen, umat Hindu dan Budha.

Departemen Dalam Negeri menetapkan antara lain bahwa Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, dapat menunjuk dan mengangkat pemuka Agama sebagai pembantu pegawai pencatat perkawinan bagi umat Kristen Indonesia (Stb. 1933-75 jo 1936-607) dan bagi umat Hindu dan Budha yang akan melangsungkan perkawinan yang berada di daerahnya.

Penunjukkan pengangkatan dan pemberhentian pemuka Agama dimaksud diatas dilakukan atas usul organisasi Agama yang bersangkutan kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I melalui Kantor Wilayah Departemen Agama Propinsi yang bersangkutan.

Penunjukan pemuka agama sebagai pembantu pegawai pencatatan perkawinan dapat dilakukan :

1. Untuk umat Kristen Indonesia untuk setiap paroki atau Jema'at atau yang setingkat dengan itu dapat ditunjuk seorang pembantu pegawai pencatat perkawinan.
2. Untuk umat Hindu dan Budha serendah-rendahnya pada setiap Kecamatan dapat ditunjuk seorang pembantu pegawai pencatat perkawinan.

Penunjukkan dan pengangkatan pembantu pegawai pencatat perkawinan dimaksud pada ketentuan pertama, kedua dan ketiga diatas tidak berlaku bagi golongan Tionghoa yang tunduk pada ketentuan Staatblad 1917 No. 130.

Kewajiban pembantu pegawai pencatat perkawinan adalah menyimpan daftar akta perkawinan serta bertanggung jawab atas kebenaran pendaftarannya dan harus laporan kepada Kepala Kantor Catatan Sipil. Adapun Kepala Kantor catatan Sipil melakukan Pengawasan terhadap pelaksanaan tugas pembantu pegawai pencatat perkawinan yang berada dalam daerahnya, serta Pembantu pegawai pencatat perkawinan harus mengirimkan laporannya kepada Kantor Catatan Sipil setiap 3 (tiga) bulan.

7) Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 477/3126/PUOD tertanggal 24 Agustus 1987 perihal Penyelesaian Catatan Sipil.

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 477/3126/PUOD meminta perhatiannya bagi Kantor Catatan Sipil bahwa dalam penyelenggaraan catatan sipil terlihat gejala dan kecenderungan menurunnya nilai-nilai hakiki dari pelaksanaan peraturan sehingga menyebabkan menurunnya nilai pelayanan kepada masyarakat yang berakibat dapat memberatkan masyarakat.

Adapun yang dimaksudkan dengan hal-hal yang perlu diperhatikan adalah yang menyangkut tentang pentingnya suatu akta catatan sipil karena hal-hal sebagai berikut.

Pertama, Akta Catatan Sipil adalah merupakan dokumen yang dapat berpengaruh kepada penentuan status yang dapat dimanfaatkan oleh seseorang, sehingga dalam proses penyelesaiannya dan pemberiannya memerlukan perhatian yang khusus dan pembinaan serta pengawasan langsung dari Bupati/Walikota yang bersangkutan. Pada khususnya untuk propinsi DKI agar dapat diawasi langsung oleh Gubernur DKI Jakarta.

Kedua, akta catatan adalah menyentuh aspek yang sangat hakiki terhadap kepentingan masyarakat banyak pada umumnya, sehingga oleh karenanya diperlukan

pelayanan yang mudah, murah dan cepat sesuai dengan peraturan yang berlaku, sehingga tidak memberatkan masyarakat.

Ketiga, sehubungan makin nampaknya bobot dan peranan Kantor Catatan Sipil secara positif bagi kepentingan masyarakat, maka secara ppsychologis dapat mengundang dampak yang dapat menimbulkan kegoyahan/gangguan mental personil yang dapat pula menimbulkan kerugian berbagai pihak, dan oleh karenanya perlu dihindari.

Begitu pentingnya suatu akta yang diterbitkan oleh Kantor Catatan Sipil bagi masyarakat menurut Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 477/3126/PUOD dapat memberikan dampak yang sangat luas terhadap status seseorang.

8) Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 477/2535/PUOD tertanggal 25 Juli 1990 perihal Pencatatan Perkawinan bagi Para Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.

Diterbitkannya Surat Edaran Menteri Dalam Negeri tersebut merupakan suatu kenyataan bahwa dalam masyarakat adanya suatu aliran yang tidak menganut salah satu agama yang ditetapkan oleh UU ingin melaksanakan pencatatan perkawinannya namun kesulitan sehubungan Pasal 2 ayat (1) UU No. 1/1974 jo Pasal 2 P No. 9 Tahun 1975.

Selanjutnya bagi mereka yang menyatakan tidak melaksanakan ajaran-ajaran dari salah satu agama dari 5 agama yang ada di Indonesia, maka sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku, yaitu UU No. 1/1974 dan PP No. 9/1975, pencatatan terhadap perkawinan mereka tidak dapat dilaksanakan, karena undang-undang tersebut mengatur pelaksanaan perkawinan berdasarkan ketentuan agama.

Oleh karena itu agar tidak terjadi kekosongan hukum (*rechts vacuum*) dalam pelayanan kepentingan masyarakat dan kepastian hukum serta sesuai surat Ketua Mahkamah Agung No. MA/72/IV/1981 tanggal 20 April 1981 perihal Pelaksanaan

Perkawinan Campuran, maka perkawinan dapat dicatatkan di Kantor Catatan Sipil setelah mereka terlebih dahulu mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan Negeri Setempat dan telah memperoleh ketetapan/dispensasi/persetujuan bahwa mereka akan melangsungkan perkawinan tanpa berdasarkan ketentuan sesuatu agama.

2.4 Berbagai Ordonansi Catatan Sipil Sebagai Dasar Akta Perkawinan Bagi Mempelai Umat Beragama Selain Islam

UU No. 1/1974 dalam Pasal 2 ayat (1) menetapkan bahwa perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu.

Dimaksudkan dengan hukum masing-masing agamanya dan kepercayaan itu termasuk ketentuan perundang-undangan yang berlaku bagi golongan agama dan kepercayaan itu sepanjang tidak bertentangan atau tidak ditentukan lain dalam UU ini.

Syarat-syarat perkawinan yang diatur dalam UU No. 1 Tahun 1974 jo PP No. 9/1975 meliputi syarat-syarat materiil yaitu syarat-syarat mengenai diri pribadi calon mempelai; sedangkan syarat formil menyangkut formalitas-formalitas atau tatacara yang harus dipenuhi sebelum dan pada saat dilangsungkannya perkawinan.

Untuk mendapatkan Akta Perkawinan, maka calon mempelai harus memenuhi prosedur, sebagai berikut :

- 1) pemberitahuan kehendak akan melangsungkan perkawinan kepada pegawai pencatat perkawinan;
- 2) pengumuman oleh pegawai pencatat perkawinan;
- 3) pelaksanaan perkawinan menurut hukum agamanya dan kepercayaannya masing-masing;

4) pencatatan perkawinan oleh pegawai pencatat perkawinan.

Menurut dokumen dari Kantor Catatan Sipil Kodya Surabaya untuk mencatatkan perkawinan harus dengan melampirkan :

1. Surat Keterangan dari Lurah setempat.
2. Foto copy akte kelahiran dari CMP dan CMW yang telah dilegalisir.
3. Surat baptis/Surat Keterangan Jemaat Gereja.
4. Surat Pemberkatan Perkawinan/Surat Keterangan dari Pemuka Agama yang bersangkutan perihal pelaksanaan perkawinannya.
5. Foto copy KTP dan KSK dari CMP dan CMW serta para saksi.
6. Foto copy Surat Kewarganegaraan (WNI) yang telah dilegalisir.
7. Foto copy Surat Keterangan Ganti Nama yang telah dilegalisir.
8. Foto copy STMD, Imigrasi, Daftar Ulang/Surat dari Kedutaan Negara yang bersangkutan, Pajak Asing.
9. Kutipan Akte Perceraian/Akte Kelahiran bagi CMP dan CMW yang pernah kawin.
10. Foto copy Akte Kematian orang tua CMP dan CMW (bila telah meninggal) yang telah dilegalisir.
11. Surat ijin dari Komandan bagi mereka yang beranggota ABRI.
12. Surat ijin dari orang tua bermaterai cukup bagi mereka yang belum berumur 21 tahun, dan orang tua yang bersangkutan harus datang.
13. Surat ijin dari Pengadilan Negeri CMP yang belum berumur 19 tahun dan CMW yang belum berumur 16 tahun.
14. Perjanjian kawin dari Notaris (bila ada).

15. Pas foto terbaru 6 lembar ukuran 4 x 6 berdampingan pria sebelah kanan dan wanita sebelah kiri (Hitam Putih).

Pencatatan perkawinan dilaksanakan minimal sepuluh hari setelah persyaratan tersebut diatas dipenuhi. Persyaratan tersebut diatas adanya perbedaan Warga Negara Indonesia bumiputera dengan Warga Negara Indonesia Keturunan, terletak pada persyaratan Surat Kewarganegaraan (WNI) dan Surat Keterangan Ganti Nama yang sampai sekarang masih berlaku.

Sebagaimana Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a Tahun 1975 tentang Pencatatan Perkawinan dan Perceraian Pada Kantor catatan Sipil yang ditujukan bagi Umat beragama selain Islam maka pencatatan perkawinannya dilakukan berdasarkan :

1. Ordonansi Catatan Sipil untuk Golongan Eropa Stb. 1849 No. 25;
2. Ordonansi Catatan Sipil untuk Golongan Tionghoa Stb. 1917 No. 130 jo. Stb. 1919 No. 81;
3. Ordonansi Catatan Sipil untuk Golongan Kristen Indonesia Stb. 1933 No. 75 jo. Stb. 1936 No. 607;
4. Ordonansi Catatan Sipil untuk Perkawinan Campuran Stb. 1904 No. 279;
5. Mereka yang tidak tunduk kepada Ordonansi tersebut angka 1 (satu) sampai dengan 4 (empat) dan mereka yang tidak tunduk kepada UU No. 22 Tahun 1946 jo UU. No. 32 tahun 1954, yaitu : UU tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk.⁶²

Menurut Surat Edaran Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia No. 477/74054 tertanggal 18 November 1978, perihal Pengisian Kolom "Agama" pada lampiran S.K. jo MENDAGRI No. 221 a/1975 jo Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 97/1978 tentang Penunjukkan Pemuka Agama sebagai Pembantu Pegawai Pencatat Perkawinan bagi Umat Kristen Indonesia yang tunduk kepada Staatsblad 1933No. 75 Jo Staatsblad 1936 No. 607 dan bagi umat Hindu dan Budha, merupakan bukti bahwa

⁶² Departemen Dalam Negeri, op cit, hal. 202

agama yang diakui oleh Pemerintah adalah Islam, Katolik, Kristen/Protestan, Hindu dan Budha.

Meskipun akhir-akhir ini umat beragama Kong Hu Cu, sebagaimana putusan M.A.R.I. tanggal 30 Maret 2000 No. 178 K/TUN/1997 yang dalam amar putusannya memerintahkan tergugat yang dalam hal ini adalah Kantor Catatan Sipil Kodya Surabaya untuk mencatat perkawinan antara Budi Wijaya alias Po Bing Bo dengan Lany Guito yang telah dilangsungkan pada tanggal 23 Juli 1995 secara agama Kong Hu Cu di rumah ibadah "BOEN BIO". Oleh Kantor Catatan Sipil Kodya Surabaya telah dicatatkan perkawinannya dan telah diterbitkan Kutipan Akta Perkawinan bagi mempelai tersebut.

Pencatatan Perkawinan bagi Agama Kong Hu Cu dalam deret umat beragama yang lain, masih bersifat kasuistis, maksudnya proses pencatatan bagi umat beragama Kong Hu Cu harus melalui proses pengadilan dan menunggu penetapan pengadilan, adapun pencatatan perkawinannya dapat dilaksanakan bilamana penetapan pengadilan tersebut mengabulkan permohonannya.

Sehubungan pencatatan perkawinan bagi umat beagama Katolik, Kristen Protestan, Hindu dan Budha dalam daftar perkawinannya dilakukan berdasarkan berbagai ordonansi yang terurai diatas. Maka perlu mengklarifikasi perolehan dokumen kutipan Akta Perkawinan bagi umat beragama selain Islam dengan tujuan untuk mengetahui dan menganalisa dasar dalam menentukan pilihan terhadap berbagai ordonansi tersebut oleh pegawai pencatat perkawinan, sebagaimana yang terurai dibawah ini.

A. Berbagai Ordonansi Catatan Sipil Sebagai Dasar Akta Perkawinan Bagi Mempelai Umat Beragama Katolik

Agama Katolik menganggap perkawinan/nikah sebagai satu sakramen. Gereja rumah Katolik mendasarkan ajarannya itu pada Efesus 5 : 25-33⁶³. Menurut Gereja Roma Katolik jika nikah itu diteguhkan di gereja, maka nikah itu akan masuk ke “tata tertib alam atas”. Nikah yang diteguhkan oleh gereja “termasuk perbuatan-perbuatan Gerejani, dengan perbuatan-perbuatan itu kita memperoleh anugerah Kristus yang menyelamatkan”⁶⁴. Maksudnya ikatan cinta kasih suami istri diangkat ke tingkatan yang lebih tinggi yaitu ke dalam cinta kasih Ilahi artinya kristus sendiri membuat perkawinan itu menjadi sarana bagi penyaluran cinta-kasih Ilahi.⁶⁵

Sahnya perkawinan menurut agama Katolik, bilamana pernikahan dilakukan, diteguhkan dan diberkati oleh Pejabat Gereja. Pernikahan antara seorang pria dan wanita yang dilakukan secara sah ditingkatkan menjadi satu sakramen. Sakramen ini diberikan oleh suami istri itu sendiri, yaitu dengan mengucapkan janji saling mencinta dan setia satu sama lain dihadapan imam dan para saksi. Janji pernikahan tersebut diucapkan dalam bentuk sumpah yang berbunyi : “Saya berjanji setia kepadanya dalam untung dan malang, dan saya mau mencintai dan menghormatinya seumur hidup. Dengan janji saya demi Allah dan Injil suci ini”⁶⁶.

⁶³ J. Verkuyl, *Etika Kristen (seksuil)*, Jakarta, Gunung Mulia, 1984, cetakan ke-8, hal. 56

⁶⁴ ibid

⁶⁵ T. a. Heuken SJ, *Persiapan Perkawinan*, Jakarta, Penerbit Obor, 1981, cetakan I, hal. 26-27

⁶⁶ PWI Liturgi. Upacara Perkawinan, Flores : Percetakan Arnoldus Ende, 1976, hal. 22. rumus a

Dengan selesainya pengucapan janji kedua mempelai kemudian diteguhkan oleh imam dan diberkati, maka sahlah perkawinan mempelai tersebut dari sudut hukum agama Katolik. Untuk selanjutnya dilaksanakan pencatatan perkawinan dihadapan pejabat Pencatat Perkawinan.

Daftar Pencatatan Perkawinan bagi Umat beragama Katolik

Untuk mengetahui pencatatan perkawinan bagi Umat beragama Katolik sebagai hasil penelitiannya penulis mendapatkan beberapa dokumen dari Kantor Catatan Sipil Kodya Surabaya dan dari Kantor Catatan Sipil Kabupaten Dati II Jember berupa Foto copy Kutipan Akta Perkawinan.

Dokumen-dokumen yang berupa Foto copy Kutipan Akta Perkawinan bagi umat beragama Katolik sangat berguna untuk menganalisis berbagai ordonansi Catatan Sipil sebagai dasar pencatatan perkawinan bagi umat beragama Katolik, sebagaimana terurai dibawah ini :

- 1) Lampiran 1 : Foto copy Kutipan Akta Perkawinan No. 01/WNI.K/2001, dari daftar pencatatan menurut Stb. 1849 No. 25, diterbitkan oleh Kantor Catatan Sipil Kota Surabaya, tanggal 4 Januari 2001.
- 2) Lampiran 2 : Foto copy Kutipan Akta Perkawinan No. 248/1999, dari daftar pencatatan menurut Stb. 1933 No. 75, diterbitkan oleh Kepala Kantor Catatan Sipil Kotamadya Dati II Surabaya, tanggal 30 April 1999.
- 3) Lampiran 3 : Foto copy Kutipan Akta Perkawinan No. 04/78/WNI/2001, dari daftar pencatatan menurut Stb. 1917-130 jo Stb. 1919-81, UU Perkawinan No.

1 Tahun 1974 jo PP No. 9/1975, diterbitkan oleh Kepala Dinas Kependudukan Kabupaten Jember, tanggal 10 Mei 2001.

- 4) Lampiran 4 : Foto copy Kutipan Akta Perkawinan No. 02/44/WNI/2001, dari daftar pencatatan menurut Stb. 1917-130 jo Stb. 1919-81, UU Perkawinan No. 1 Tahun 1974 jo PP No. 9/1975, diterbitkan oleh Kepala Dinas Kependudukan Kabupaten Jember, tanggal 15 Maret 2001.
- 5) Lampiran 5 : Foto copy Kutipan Akta Perkawinan No. 02/38/2001, dari daftar perkawinan menurut Stb. 1933-75 jo S. 1936-607 UU No. 1/1974 jo PP No. 9/1975, diterbitkan oleh Kepala Dinas Kependudukan Kabupaten Jember, tanggal 6 Maret 2001.

Bahwa dari kelima dokumen tersebut diatas yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Catatan Sipil Kota Surabaya dan Kepala Dinas Kependudukan Kabupaten Jember, ditentukan oleh antara lain :

- 1) Bahwa dari kelima foto copy Kutipan Akta Perkawinan bagi umat beragama Katolik, daftar pencatatan perkawinannya berdasarkan berbagai ordonansi, antara lain :
- a. Berdasarkan Ordonansi Catatan Sipil golongan Eropa Stb. 1849 No. 25;
 - b. Berdasarkan Ordonansi Catatan Sipil golongan Kristen Indonesia Stb. 1933 No. 75;
 - c. Berdasarkan Ordonansi Catatan Sipil golongan Tionghoa Stb. 1917 No. 130 jo Stb. 1919 No. 81;
 - d. Berdasarkan Stb 1933 No. 75 jo Stb 1936 No. 607.

- 2) Bahwa pencatatan perkawinan bagi umat beragama Katolik, meskipun kesemuanya Warga Negara Indonesia, daftar pencatatannya dibedakan menurut golongan Staatsbladnya, antara lain :
 - a. Warga Negara Indonesia keturunan Eropa;
 - b. Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa;
 - c. Warga Negara Indonesia keturunan Bumiputra.
- 3) Pencatatan perkawinan bagi umat beragama Katolik yang sama-sama Warga Negara Indonesia, namun bilamana antara mempelai pria dengan wanitanya, berbeda golongan Staatsbladnya, maka daftar pencatatan perkawinannya tertulis pada Staatsblad mempelai pria (lampiran 1 dan lampiran 2).
- 4) Bahwa dari Nomor Akta Perkawinan dapat diketahui Status Warga Negara Indonesia, Bumiputra atau WNI keturunan. WNI keturunan di beri code "No. .../WNI/Tahun ..." atau No. .../WNI.K/Tahun ...". Sedangkan untuk WNI Bumiputra codenya hanya tertulis "No. .../Tahun ...".

B. Tata Cara dan Pencatatan Perkawinan bagi Umat Beragama Kristen Protestan

Sebelum menganalisa pencatatan perkawinan bagi umat beragama Kristen Protestan terlebih dahulu penulis menjelaskan secara singkat pengertian dan tata cara perkawinan menurut agama Kristen Protestan.

Agama Protestan menurut Verkuyl⁶⁷, berpandangan tentang perkawinan dimulai dengan memandang perkawinan atau melihat perkawinan sebagai suatu peraturan yang

⁶⁷ J.L. Verkuyl, op cit, hal 54

ditetapkan oleh Tuhan. Mereka memandang pernikahan sebagai tata tertib suci yang ditetapkan Tuhan.

- Tata tertib suci yang ditetapkan Tuhan tertuang di dalam firman-Nya yakni :
- “Tidak baik, kalau manusia itu seorang diri saja. Aku akan jadikan penolong baginya yang sepadan dengan dia”. (Kejadian 2 : 18).
 - “... dibangunNya-lah seorang perempuan, lalu dibawaNya kepada manusia itu”. (Kejadian 2:22)
 - “Lalu berkatalah manusia itu ; Inilah dia, tulang dari tulangku dan daging dari dagingku ...”. (Kejadian 2 : 23)
 - “Sebab itu seorang laki-laki akan meninggalkan ayahnya dan ibunya dan bersatu dengan istrinya, sehingga keduanya menjadi satu daging”. (Kejadian 2:24)

Mendasarkan pada firman Tuhan tersebut diatas, bagi umat Protestan menafsirkan bahwa perkawinan yang dilakukan oleh seorang wanita dan seorang pria sejak semula telah diciptakan Tuhan sesuai dengan kehendaknya. Berbeda dengan agama Katolik, agama Protestan tidak memandang pernikahan yang diteguhkan oleh Gereja sebagai suatu sakramen. Nikah bagi mereka tetap termasuk sebagai alam kehidupan yang diciptakan. Kemuliaan Injil bagi pernikahan itu bukanlah berupa pengangkatan pernikahan itu ke alam atas (sakramen) tetapi pada kasih Kristus yang menguduskan kehidupan kelamin dan pergaulan hidup pernikahan.

Pengertian perkawinan menurut **Gustrude Neistrom**⁶⁸, dasar utama dari perkawinan agama Protestan menurut alkitab adalah “kasih” yang tulus dari dua orang, satu pada yang lain, sehingga mereka menentukan untuk hidup bersatu dalam suka dan duka sehingga diceraikan oleh kematian.

⁶⁸ Surjono, *Perkawinan Yang Bahagia (terjemahan dari Gestrude Neistrom : Christian Romance and Marriage)*, Surabaya : Yakin, 1982, edisi kedelapan, hal. 7

Maksud kasih disini ialah kasih yang dibimbing oleh “Agape” Kasih Tuhan, kasih yang tidak mencari keuntungan sendiri, kasih yang melayani, yang memelihara, yang melindungi, yang mendukung. Tentunya kasih yang agape itu untuk membedakan kasih yang “eros”. Maksudnya kasih yang mencari keuntungan sendiri.

Menurut pandangan **Abineno**⁶⁹, Kristen Protestan pernikahan sebagai persekutuan yang dikehendaki Tuhan adalah persekutuan hidup antara seorang laki-laki dan seorang wanita yang meliputi baik jasmani maupun rohani. Suatu persekutuan hidup yang total, eksklusif dan terus menerus.

Sahnya perkawinan menurut keyakinan Kristen Protestan, pernikahan itu mempunyai dua aspek. Pertama ia merupakan soal sipil yang erat hubungan dengan masyarakat dan negara, karenanya negara berhak mengaturnya menurut Undang-Undang Negara; Kedua, perkawinan adalah merupakan soal agama, yang harus tunduk kepada hukum agama.

Perkawinan umat beragama Protestan melalui tata cara kebaktian di gereja untuk meneguhkan dan pemberkatan pernikahan yang diserahkan kepada masing-masing gereja sehubungan gereja mempunyai otonomi dalam penyelenggaraan, peneguhan dan pemberkatan pernikahan.

Setelah diadakannya peneguhan dan pemberkatan pernikahan oleh pendeta dengan disaksikan oleh para jemaat, maka perkawinan tersebut telah dianggap sah.

⁶⁹ J.L. Ch Abineno, *Manusia, Suami dan Istri, Perkawinan dan Keluarga*, Jakarta, BPK, Gunung Mulya, 1982, hal. 28-38

Daftar Pencatatan Perkawinan Bagi Umat Beragama Kristen Protestan

Sebagaimana halnya pencatatan perkawinan bagi umat beragama Katolik, pada dasarnya adalah sama dengan pencatatan perkawinan bagi umat beragama Kristen Protestan, bahwa daftar pencatatan perkawinannya tidak selalu berdasarkan Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Kristen Indonesia (Stb. 1933 No. 75 jo Stb 1936 No. 607), tetapi dapat juga berdasarkan ordonansi catatan sipil untuk golongan Eropa (Stb. 1849 No. 25) atau berdasarkan ordonansi catatan sipil untuk golongan Tionghoa (Stb. 1917 No. 130 jo Stb. 1919 No. 81), hal tersebut terdapat pada fotolopi dokumen Kutipan Akta Perkawinan yang tertera di bawah ini :

- 1) Lampiran 6 : Foto copy Kutipan Akta Perkawinan No. 475/WNI/2001 dari daftar pencatatan perkawinan menurut Stb 1917 No. 130 jo Stb 1919 No. 81, diterbitkan oleh Kepala Kantor Catatan Sipil Kota Surabaya tanggal 10 April 2001.
- 2) Lampiran 7 : Foto copy Kutipan Akta Perkawinan No. 115/2001 dari daftar pencatatan perkawinan menurut Stb 1933 No. 75, diterbitkan oleh Kepala Kantor Catatan Sipil Kota Surabaya tanggal 9 April 2001.
- 3) Lampiran 8 : Foto copy Kutipan Akta Perkawinan No. 228/1999, dari daftar pencatatan perkawinan menurut Stb 1933 No. 75, diterbitkan oleh Kepala Kantor Catatan Sipil Kotamadya Dati II Surabaya, tanggal 23 April 1999.

Bahwa ketiga dokumen, berupa Foto copy kutipan Akta Perkawinan Umat beragama Kristen Protestan dapat ditelaah sebagai berikut :

- 1) Pencatatan Perkawinan bagi umat beragama Kristen Protestan Warga Negara Indonesia, daftar pencatatan perkawinannya berdasarkan berbagai Ordonansi, sebagaimana tertera dalam dokumen sebagai berikut :
 - a. Berdasarkan Ordonansi Catatan Sipil golongan Tionghoa Stb. 1917 No. 130 jo Stb. 1919 No. 81 (lampiran 6);
 - b. Berdasarkan Stb. 1933 No. 75 Ordonansi Catatan Sipil golongan Tionghoa (lampiran 7 dan 8);
- 2) Pencatatan perkawinan bagi umat beragama Kristen Protestan Warga Negara Indonesia tidak selalu tunduk pada Stb 1933 No. 75, tetapi daftar pencatatan perkawinannya tetap dibedakan menurut golongan keturunan sebagaimana Staatblad, yang menjadi dasarnya sebagai contoh :
 - a. Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa (lampiran 6);
 - b. Warga Negara Indonesia Bumiputra (lampiran 7 dan 8).
- 3) Pencatatan perkawinan bagi umat beragama Kristen Protestan yang sama-sama Warga Negara Indonesia namun antara mempelai pria dengan wanitanya tunduk pada Staatsblaad yang berbeda, maka daftar pencatatan perkawinannya tunduk pada Staatsblad dari mempelai pria (lampiran 7).
- 4) Dari Nomor Kutipan Akta Perkawinan dapat diketahui Status kewarganegaraan mempelai pria, apakah Warga Negara asing atau Warga Negara Indonesia. Untuk warganegara Indonesia dibagi lagi Warga Negara Indonesia keturunan atau Warga Negara Indonesia Bumiputra.

C. Tata Cara dan Pencatatan Perkawinan bagi Umat Beragama Hindu

Berdasarkan Kitab Manu Smṛiti (Manudharmasastra) perkawinan umat Hindu bersifat religius dan obligatur (mengikat). Hal ini dihubungkan dengan adanya kewajiban bagi seseorang untuk mempunyai keturunan laki-laki (purusah/putrikah) agar anak tersebut dapat menyelamatkan orang tuanya dari neraka Put. Jadi, menurut hukum Hindu perkawinan hukumnya wajib.

Pengertian perkawinan menurut agama Hindu sebagai sesuatu yang suci. Perkawinan adalah samskara (sakramen) dan termasuk salah satu dari sekian banyak sakramen sejak proses kelahiran (gharbadana) sampai proses upacara kematian (Antyasti)⁷⁰.

Selanjutnya perkawinan diartikan juga sebagai “yajna” sedangkan orang yang tidak kawin adalah orang yang tanpa yadnya.

Menurut pendapat **Gde Djaksa**⁷¹ pengertian perkawinan menurut hukum Hindu adalah, ikatan suci antara seorang pria dengan seorang wanita dengan tujuan untuk membentuk keluarga yang utama yaitu keturunan, “purusah”.

Sahnya perkawinan menurut hukum agama Hindu adalah bilamana dilakukan menurut hukum dan tata cara agama Hindu. Adapun formalitas perkawinan menurut hukum agama Hindu adalah :

⁷⁰ Gde Pudja, *Pengantar Tentang Perkawinan Menurut Hukum Hindu*, Jakarta, Mayasari, 1983/1984, hal. 16

⁷¹ Gde Djaksa, *Hubungan Perkawinan menurut Hukum Hindu dengan Perkawinan Menurut UU No. 1/1974*, Skripsi pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1976, hal. 32

- Perkawinan dilakukan menurut tata cara hukum Hindu dan dilakukan oleh Brahmana atau pendeta atau pejabat agama Hindu yang mempunyai kewenangan untuk itu.
- Suatu perkawinan hanya dapat disahkan menurut hukum agama Hindu apabila kedua mempelai tersebut beragama Hindu⁷².

Menurut **Gde Djaksa**⁷³, pada masyarakat Hindu Bali yang hukum perkawinannya telah bercampur dengan hukum adat. Sahnya perkawinan bilamana telah dilakukan upacara Beakala atau Beakaon dan dilakukan di depan sanggar yang ada atau di Natar atau Marajan. Penggunaan siswa atau Beakaon ini rupanya timbul dari upacara yang disebut Wiwahahoma yang terdiri dari fase-fase keagamaan, yaitu :

- upacara penerimaan mempelai secara simbolik (Sapadi);
- upacara mempertemukan kedua calon mempelai (Panigrahana);
- upacara Agnihom, dilakukan setelah kedua acara tersebut diatas, dan dikenal sebagai upacara wiwahahoma;
- upacara pemberkahan oleh pendeta (pemimpin agama) yaitu upacara Mejaya-jaya. (Yajur Weda III:60).

Setelah pengesahan perkawinan menurut hukum agama Hindu berarti telah sah pula perkawinan bagi mempelai tersebut dan perlu diketahui hukum agama Hindu tidak saja berlaku bagi masyarakat hindu di Bali tetapi berlaku pula pada masyarakat Hindu di seluruh Indonesia.

⁷² Ibid, hal.87

⁷³ Gde Djaksa, op cit, hal. 99

Daftar Pencatatan Perkawinan Bagi Umat Beragama Hindu

Sehubungan ordonansi-ordonansi Catatan Sipil yang dimaksudkan sebagai dasar pencatatan perkawinan tidak satupun ketentuan yang menyebutkan daftar pencatatan untuk umat beragama Hindu. Sedangkan Keputusan Menteri Dalam negeri No. 221 a Tahun 1975 menghendaki setiap pencatatan perkawinan harus dicatatkan dalam daftar pencatatan perkawinan berdasarkan berbagai Ordonansi, ternyata dalam dokumen Kantor Catatan Sipil, Akta Perkawinan bagi umat beragama Hindu berdasarkan pada ordonansi-ordonansi sebagaimana terurai dibawah ini :

- 1) Lampiran 9 : Foto copy Kutipan Akta Perkawinan No. 224/MW/1993, dari daftar perkawinan menurut Staatsblad 1920 No. 751, yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Catatan Sipil Kabupaten Dati II Bandung, tanggal 9 Agustus 1993.
- 2) Lampiran 10 : Foto copy Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000, dari daftar perkawinan menurut Staatsblad 1933 No. 75, yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Catatan Sipil Kota Surabaya, tanggal 3 April 2000.
- 3) Lampiran 11 : Foto copy Kutipan Akta Perkawinan No. Ist/02/35/2001, dari daftar perkawinan menurut Staatsblad 1933 No. 75 jo Stb. 1936 No. 607 jo UU Perkawinan No. 1 Tahun 1974 jo PP No. 9/1975, diterbitkan oleh Kepala Dinas Kependudukan Kabupaten Jember, tgl. 8 Februari 2001.
- 4) Lampiran 12 : Foto copy Kutipan Akta Perkawinan No. 02/48/WNI/2001, dari daftar perkawinan menurut Staatsblad (Staatsbladnya dikosongkan) UU

Perkawinan No. 1 Tahun 1974 jo PP No. 9/1975, yang diterbitkan oleh Kepala Dinas Kependudukan Kabupaten Jember, tgl. 27 Maret 2001.

Berkaitan dengan dokumen berupa Foto copy Kutipan Akta Perkawinan tersebut diatas, maka daftar pencatatan perkawinan bagi umat beragama Hindu ditemukan hal-hal sebagai berikut :

- 1) Pencatatan perkawinan bagi umat Hindu Warga Negara Indonesia (Bumiputra) daftar pencatatan perkawinannya berdasarkan berbagai ordonansi sebagaimana tertera dalam dokumen yaitu :
 - a. Berdasarkan Stb. 1920 No. 751;
 - b. Berdasarkan Stb. 1933 No. 75.
- 2) Pencatatan perkawinan bagi umat beragama Hindu Warga Negara Indonesia Keturunan (India), daftar pencatatan perkawinannya tanpa Staatblad tetapi langsung ditulis UU Perkawinan No. 1 Tahun 1974 jo PP No. 9/1975

D. Tata Cara dan Pencatatan Perkawinan bagi Umat Beragama Budha

Menurut ajaran Budha, perkawinan adalah ikatan lahir batin dari dua orang yang berbeda kelamin, yang hidup bersama untuk selamanya dan bersama-sama melaksanakan dhamma-winaya. Untuk mendapatkan kebahagiaan dalam kehidupan sekarang ini dan kehidupan yang akan datang⁷⁴.

Tata cara upacara perkawinan yang termaksud dalam Buku Nasehat Perkawinan Agama Budha, adalah :

⁷⁴ Gunawan Makmur, Budha Cakkhu, *Wahana Kerohanian dan Komunikasi antar Umat Budha*, No. 22-23/XII/91, Edisi Asadha dan Kathina 2535, hal. 16

- Upacara perkawinan dapat diadakan di Vihara, di cetiya atau di rumah juga di gedung pertemuan, asalkan di tempat tersebut didirikan sebuah altar;
- Upacara pernikahan diatur seluruhnya oleh pembawa acara;
- Upacara dipimpin oleh pandita Loka Palasraya (Pandita yang mempunyai wewenang/tugas memimpin upacara agama Budha seperti perkawinan, kematian, penyempahan);
- Sebelum pandita loka Palasrata menguhkan dan memberkati perkawinan, Pandita menanyakan kepada kedua mempelai apakah masih ada keberatan untuk menikah;
- Bila tidak ada keberatan, pernikahan dapat dilaksanakan, yaitu dengan didahului oleh pembacaan Parita Triratna sebagai pengakuan iman kedua mempelai, disusul dengan pengucapan janji (sila ketiga dari Pancasila), kemudian pengenaan cincin oleh kedua mempelai satu terhadap yang lainnya. Dengan selesainya upacara ini maka kedua mempelai sudah sah terikat suami istri;
- Acara selanjutnya adalah upacara peneguhan dan pemberkatan pernikahan kedua mempelai, yang disusul dengan Wiwaha Dharmadesana (khotbah nasehat perkawinan sebagai acara penutup⁷⁵).

Selesainya upacara keagamaan tersebut, berarti mempelai yang melaksanakan perkawinan telah sah menurut agama Budha, selanjutnya menuju pada proses pencatatan perkawinan.

⁷⁵ Gunawan Makmur, *ibid*, hal. 19

Daftar Pencatatan Perkawinan Bagi Umat Beragama Budha

Sebagaimana halnya pencatatan perkawinan umat beragama Hindu, demikian pula pencatatan perkawinan bagi umat beragama Budha tidak ada satu ketentuan hukum yang menyebutkan daftar pencatatan perkawinan baginya. Kantor Catatan Sipil di beri tugas menurut Keputusan Menteri Dalam negeri No. 221 a Tahun 1975, untuk mencatat perkawinan bagi Umat beragama selain Islam dalam daftar dari berbagai Ordonansi Catatan Sipil. Perolehan dokumen berupa foto copy Kutipan Akta Perkawinan umat beragama Budha, dapat ditemukan berbagai ordonansi sebagai dasar pencatatan perkawinannya adalah :

- 1) Lampiran 13 : Foto copy Kutipan Akta Perkawinan No. 262/WNI/2001, dari daftar perkawinan menurut Staatsblad 1919 No. 81, yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Catatan Sipil Kota Surabaya, tanggal 26 Februari 2001.
- 2) Lampiran 14 : Foto copy Kutipan Akta Perkawinan No. 03/70/WNI/2001, yang diterbitkan oleh Kepala Dinas Kependudukan Kabupaten Jember, tanggal 27 April 2001.

Dari kedua kutipan Akta Perkawinan tersebut diatas ternyata pencatatan perkawinan bagi umat beragama Budha daftar pencatatan perkawinan diperlakukan sama seperti halnya pada daftar pencatatan bagi umat beragama Katolik, Kristen Protestan berdasarkan pada beberapa ordonansi catatan sipil produk zaman Belanda.

E. Pencatatan Perkawinan Berdasarkan Penetapan Pengadilan Negeri

Pencatatan perkawinan berdasarkan penetapan Peradilan Negeri, bermula karena UU No. 1/1974 tidak menampung perkawinan selain menurut hukum agamanya dan

kepercayaannya itu, sehingga bagi mereka yang perkawinannya tidak memenuhi persyaratan pasal 2 ayat (1) UU No. 1/1974, hal tersebut dimungkinkan karena calon mempelai berbeda agama atau sebagai pengikut salah satu selain kepercayaan, atau agama yang tidak termasuk umat beragama Islam, Katolik, Kristen Protestan, Hindu dan Budha. Bagi mereka yang dikategorikan tersebut diatas, Pejabat Pencatat Perkawinan tidak bersedia mencatatkan perkawinannya sebelum adanya Penetapan Pengadilan Negeri

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 477/2535/PUOD tanggal 25 Juli 1990, perihal Pencatatan Perkawinan bagi Para Pengikut Kepercayaan Tuhan Yang Maha Esa⁷⁶, dengan mempertimbangkan Surat Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia No. MA/72/IV/1981, tanggal 20 Maret 1980, perihal pelaksanaan Perkawinan Campuran, agar tidak terjadi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) dalam melayani masyarakat dan kepastian hukum, maka perkawinan mereka dapat dicatatkan di Kantor Catatan Sipil, setelah mereka terlebih dahulu mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan Negeri setempat dan telah memperoleh ketetapan/dispensasi/ persetujuan bahwa mereka akan melangsungkan perkawinan tanpa berdasarkan ketentuan sesuatu agama.

Setelah adanya Penetapan Pengadilan Negeri atau Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia yang amar putusannya mengabulkan permohonan calon mempelai tersebut, maka dengan dasar Penetapan Pengadilan Negeri tersebut, calon mempelai mengajukan kepada Kantor Catatan Sipil untuk mencatatkan perkawinannya..

⁷⁶ Departemen Dalam Negeri, *Buku Himpunan Peraturan Catatan Sipil*, Jakarta. 1993, Jakarta, hal. 274-275

Perkawinan bagi umat yang berbeda agamanya, ternyata Kantor Catatan Sipil melaksanakan pencatatan perkawinan setelah adanya Penetapan Pengadilan Negeri No. 135/Pdt P/2000/PN Sby, tanggal 26 Februari 2000, contoh (lampiran 15) berupa Foto copy Kutipan Akta Perkawinan No. 153/2000 diterbitkan oleh Kepala Kantor Catatan Sipil Kotamadya Dati II Surabaya tanggal 27 Maret 2000, sebagai dasar dalam daftar perkawinan menurut Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Kristen Bumiputera Staatsblad 1933 No. 75 bagi WNI Bumiputera.

Selanjutnya pada lampiran 16 Foto copy Akta Perkawinan No. 1101/WNI/2000, tanggal 20 Juli 2000, yang diterbitkan oleh Kantor Catatan Sipil Kota Surabaya, merupakan pencatatan perkawinan bagi umat beragama Kong Hu Cu, meskipun mempelai telah melaksanakan perkawinannya menurut hukum agamanya dan kepercayaannya pada tanggal 23 Juli 1995. Sehubungan agama Konghucu dianggap bukan merupakan agama yang ditetapkan oleh pemerintah, maka mereka harus terlebih dahulu mendapatkan Putusan Pengadilan yang dalam hal ini Putusan M.A.R.I. No. 178 K/TUN/1997 tanggal 30 Maret 2000⁷⁷.

Terlepas dari proses permohonan mempelai ke Pengadilan Tata Usaha Negara sampai dengan adanya Putusan M.A.R.I. tersebut, penulis hanya menyoroti daftar pencatatan perkawinannya. Ternyata dasar dalam daftar akta perkawinannya tunduk pada Stb. 1917 No. 130 jo Stb. 1919 No. 81, sehubungan para mempelai Warga Negara Indonesia Keturunan Tionghoa.

⁷⁷ Ali Budiarto, *Masalah Hukum Pencatatan Perkawinan Khong Hu Cu*, Varia Peradilan, Majalah Hukum Tahun XV No. 179, Agustus 2000, hal. 49-54.

F. Pencatatan Perkawinan Bagi Warga Negara Asing

Pencatatan perkawinan Bagi Warga Negara Asing disini merupakan perkawinan campuran sebagaimana yang dimaksud Pasal 57 UU No. 1/1974, menentukan perkawinan antara dua orang yang di Indonesia tunduk pada hukum yang berlainan, karena perbedaan kewarganegaraan dan salah satu pihak berkewarganegaraan Asing dan salah satu pihak berkewarganegaraan Indonesia.

Adapun dalam sub judul ini tidak tertulis perkawinan campuran, dasarnya adalah Kepala Akta dari Kutipan Akta Perkawinan tentang dalam register Warga Negara Asing.

Lampiran 17 : Foto copy Pencatatan Sipil Warga Negara Malaysia, Kutipan Akta Perkawinan No. 02/34/WNA/2001, dari daftar pencatatan perkawinan menurut Stb 1917 No. 130 jo Stb 1919 No. 81, UU Perkawinan No. 1 Tahun 1974 jo PP No. 9/1975, diterbitkan oleh Kepala Dinas Kependudukan Kabupaten Jember, tanggal 28 Februari 2001.

Lampiran 18 : Foto copy Pencatatan Sipil Warga Negara Inggris, Kutipan Akta Perkawinan No. 02/36/WNA/2001, dari daftar pencatatan perkawinan menurut Stb 1849 No. 25 UU No. 1/1974, UU Perkawinan No. 1 Tahun 1974 jo PP No. 9/1975, diterbitkan oleh Kepala Dinas Kependudukan Kabupaten Jember, tanggal 2 Maret 2001.

Bagi mempelai umat beragama Kristen Protestan Warga Negara Asing, pencatatan perkawinannya tunduk pada Warga Negara dari mempelai pria, seperti halnya lampiran 17 dan lampiran 18, yakni Warga Negara Malaysia dan Warga Negara Inggris, yang apabila dianalisis maka dasar dalam daftar pencatatan perkawinannya tidak ada

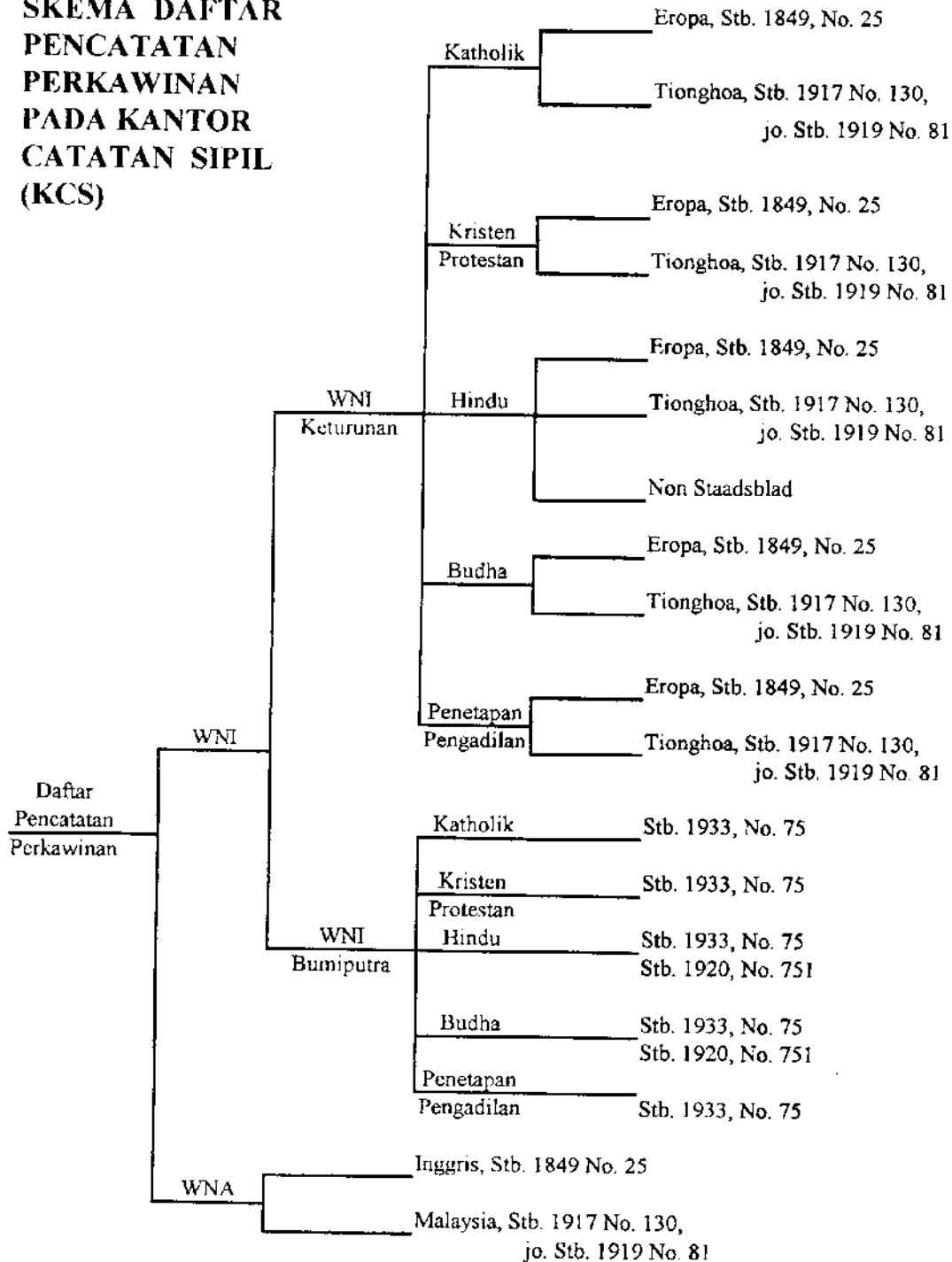
perbedaan antara WNI dan WNA, khususnya oleh Kantor Catatan Sipil diklasifikasikan dari golongan ordonansi Eropa atau Tionghoa, yaitu :

- a. Bagi mempelai WNA Malaysia, dasar dalam daftar akta perkawinan berdasarkan Ordonansi Catatan Sipil golongan Tionghoa Stb. 1917 No. 130 jo Stb. 1919 no. 81;
- b. Bagi mempelai beragama Kristen WNA Inggris dasar dalam daftar Akta Perkawinannya berdasarkan Ordonansi Catatan Sipil golongan Eropa Stb. 1849 No. 25.

Kedua contoh Foto copy Kutipan Akta Perkawinan tersebut, mempelai prianya masih dalam jangkauan wilayah berlakunya Ordonansi Stb. 1849 No. 25 dan Stb. 1917 No. 130 jo Stb. 1919 No. 81, tetapi bagaimana jika yang ingin mencatatkan perkawinan campuran tersebut Warga Negara Amerika atau Korea, dan lain-lain yang tidak tunduk pada kedua Staatsblad tersebut. Apakah Kantor Catatan Sipil tetap mencatatkan perkawinannya dalam daftar ordonansi golongan Eropa atau golongan Tionghoa?, atau bagaimana jika kedua belah pihak Warga Negara Asing, sedangkan UU No.1/1974 tidak mengatur perkawinan dan pencatatan perkawinan bagi Warga Negara Asing.

Ordonansi Catatan Sipil sebagai dasar dalam daftar akta perkawinan bagi mempelai umat beragama Katolik, Kristen, Hindu dan Budha, dan pencatatan perkawinan yang berdasarkan penetapan Pengadilan Negeri atau berdasarkan putusan peradilan tata Usaha Negara sangat beragam. Keaneka ragaman Ordonansi Catatan Sipil antara lain cenderung membedakan status golongan penduduk. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam skema dibawah ini :

**Skema 2.1
SKEMA DAFTAR
PENCATATAN
PERKAWINAN
PADA KANTOR
CATATAN SIPIL
(KCS)**



Herowati Poesoko

Dari skema tersebut diatas, dan dengan memperhatikan Foto copy Kutipan Akta Perkawinan yang ada, ditemukan hal-hal sebagai berikut :

- 1) Bagi Warga Negara Asing yang beragama selain Islam, daftar pencatatannya tidak ada perbedaannya dengan dengan Warga Negara Indonesia, kesemuanya ditentukan oleh *Staatsblad* sebagaimana yang digunakan oleh Warga Negara Indonesia.
- 2) Pada Kepala Akta Perkawinan dapat diketahui kewarganegaraan dari mempelai laki-laki :
 - a. Warga Negara Indonesia; dan
 - b. Warga Negara Asing.
- 3) Untuk Nomor Kutipan Akta Perkawinan Warga Negara Indonesia dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu :
 - a. Untuk Warga Negara Indonesia/Bumiputra, tidak terdapat kalimat WNI setelah nomor akta sebagai tanda bahwa mempelai adalah bumiputra, contoh No.../th... .
 - b. Untuk Warga Negara Indonesia Keturunan, diberi tanda WNI setelah nomor akta, contoh No.../WNI/Th... .
- 4) Daftar Pencatatan Perkawinan Warga Negara Indonesia bagi Umat beragama Katolik, Kristen Protestan, Hindu dan Budha, dibedakan sesuai dengan Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan penduduk pada *Staatsblad* masing-masing, antara lain :
 - a. Warga Negara Indonesia / Bumiputera
Umat beragama Katolik dan Umat beragama Kristen Protestan daftar pencatatan perkawinannya tunduk pada Stb 1933 No. 75. Sedangkan Umat beragama Hindu

dan Budha daftar pencatatan perkawinan menurut Stb. 1933 No. 75 atau Stb. 1920 No. 751.

b. Warga Negara Indonesia Keturunan

Umat beragama Katolik, Kristen Protestan, Hindu, Budha dan Kong Hu Cu tunduk pada Stb. 1849 No. 25 (untuk WNI Keturunan Eropa) dan Stb. 1917 No. 130 jo Stb. 1919 No. 81, bagi warga negara Keturunan Tionghoa, hal tersebut menunjukkan bahwa Pejabat Catatan Sipil dalam menentukan pilihan ordonansi catatan sipil berdasarkan pada golongan sesuai dalam *staatsbladnya*.

5) Pencatatan perkawinan atas dasar penetapan atau putusan pengadilan, contohnya perkawinan bagi mereka yang berbeda agama, aliran kepercayaan dan agama Kong Hu Cu, daftar pencatatan perkawinannya berdasarkan :

a. Ordonansi catatan sipil yang berlaku bagi mempelai laki-laki; atau

b. Jika mempelai laki-laki tidak tunduk pada salah satu *Staatsblad* dari berbagai ordonansi catatan Sipil, maka daftar pencatatan perkawinannya berdasarkan pada Stb. 1933 No. 75 atau Stb. 1920 No. 571.

6) Adanya perkecualian diantara daftar pencatatan perkawinan dalam kutipan akta perkawinan, yakni pada Warga Negara Keturunan India (lampiran 12). Perkecualian dimaksudkan adalah bahwa *Staatsblad* yang seharusnya diisi ternyata dicoret / dikosongkan (Non *Staatsblad*), kemudian langsung tertulis menurut UU No. 1/1974 jo PP No. 9/1975.

Perlu diketahui Kutipan Akta Perkawinan bagi umat beragama Hindu yang statusnya WNI Keturunan dan Budha Bumiputra, contohnya tidak terdapat dalam

lampiran, namun dan telah dikonfirmasi pada pegawai pencatatan perkawinan bagi umat beragama Hindu dan Budha daftar pencatatan perkawinannya seperti umat agama Katolik, Kristen, Hindu, Budha dan Kong Hu Cu, yang kesemuanya tetap mendasarkan pada ordonansi golongan penduduk yaitu, Eropa, Tionghoa atau Bumi Putera.

Selanjutnya untuk mengetahui kriteria tindakan Pejabat Catatan Sipil dalam menentukan pilihan berbagai ordonansi catatan sipil, sebagai dasar dalam daftar pencatatan perkawinan bagi umat beragama selain Islam, maka terlebih dahulu mengetahui dasar diberlakukannya berbagai ordonansi tersebut diatas.

Menurut Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 jo Pasal 2 ayat (2) PP No. 9/1975 jo Penjelasan Pasal 2 ayat (3) PP No. 9/1975, pencatatan perkawinan pada Kantor Catatan Sipil berkaitan dengan 2 (dua) hal, yakni :

1. Pencatatan perkawinan pada Kantor Catatan Sipil bagi yang status agamanya selain Islam.
2. Pencatatan Perkawinan pada Kantor Catatan Sipil berhubungan dengan peraturan pelengkap.

Dirdjosisworo⁷⁸ berpendapat, hukum pelengkap diistilahkan sebagai hukum fakultatif artinya : pembentuk undang-undang juga memberi perintah seperti pada hukum imperatif. Hanya sifat perintahnya berbeda, yakni disadari oleh pembentuk undang-undang bahwa perintah tertentu itu mungkin tidak sesuai dengan keadaan, sehingga dimungkinkan terjadi penyimpangan yang berupa pengecualian. Maka perintah tersebut lebih banyak diartikan sebagai petunjuk.

⁷⁸ Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, 1994, hal. 210

Jika **Dirdjosisworo** mengartikan perintah dalam hukum fakultatif diartikan sebagai petunjuk. Apakah petunjuk yang dimaksudkan adalah sebagai kaedah petunjuk? karena menurut **Hartono**⁷⁹ kaedah petunjuk (*verwijzings regel*) adalah kaedah-kaedah yang menunjukkan kepada sistem hukum tertentu yang harus berlaku dan mengatur atau menyelesaikan peristiwa hukum tertentu itu.

Peraturan pelengkap sebagaimana yang dimaksudkan dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (3) PP No. 9/1975 dapat ditemukan dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975, yang isinya antara lain :

“Pertama :

- a. Sebelum diterbitkannya UU Catatan Sipil yang bersifat Nasional, maka pencatatan perkawinan dan perceraian dilakukan di Kantor Catatan Sipil menurut UU No. 1 Tahun 1974 dan PP No. 9 Tahun 1975, bagi mereka yang pencatatan perkawinannya dilakukan berdasarkan:
 1. Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Eropa Stb. 1849 No. 25.
 2. Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Tionghoa Stb. 1917 No. 130 Jo. 1919 No. 81.
 3. Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Kristen Indonesia Stb. 1933 No. 75 Jo. 1936 No. 607.
 4. Ordonansi Catatan Sipil untuk Perkawinan Campuran Stb. 1904 No. 279.
 5. Mereka yang tidak tunduk kepada ordonansi tersebut angka 1 (satu) sampai dengan 4 (empat) dan mereka yang tidak tunduk kepada UU No. 22 Tahun 1946 jo UU No. 32 tahun 1954, yaitu : UU tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk.⁸⁰

Kedua :

- b. Didalam melaksanakan ordonasi-ordonansi tersebut diatas hendaklah memperhatikan ketentuan pada Pasal 47 PP No. 9/1975.”

Bilamana peraturan yang bersifat pelengkap itu sebagaimana dimaksud dalam berbagai ordonansi catatan sipil tersebut diatas, berarti Pejabat pencatatan perkawinan

⁷⁹ Soenarjati Hartono, *op. cit.*, hal. 77

⁸⁰ Nico Ngani dan I Nyoman Budi Jaya, *op cit*, hal. 5.

diberi kewenangan oleh Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975 untuk melakukan pilihan hukum atau menunjuk salah satu diantara berbagai ordonansi tersebut, yang sesuai sebagai dasar dalam daftar pencatatan perkawinan bagi umat beragama selain Islam.

Sebagaimana perolehan dari bahan hukum primer yang berupa beberapa Kutipan Akta Perkawinan, kriteria pejabat catatan perkawinan dalam menentukan pilihan dari berbagai ordonansi catatan sipil sebagai dasar dalam daftar Akta Perkawinan bagi umat beragama selain Islam, antara lain :

1. Dari kelima kriteria yang terdapat dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975 Penetapan Pertama huruf a, Pejabat Pencatat Perkawinan hanya menggunakan 3 (tiga) kriteria sebagai dasar dalam daftar pencatatan perkawinan, yakni :
 - a) Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Eropa (Stb. 1849 No. 25);
 - b) Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Tionghoa (Stb. 1917 No. 130 Jo. 1919 No. 81);
 - c) Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Kristen Indonesia (Stb. 1933 No. 75 Jo. 1936 No. 607);
- 2) Pejabat Pencatat Perkawinan dalam menentukan dasar dalam daftar pencatatan perkawinan, cenderung memilih ketentuan status golongan hukum, sebagaimana yang tercantum pada Pasal 163 Indische Staatsregeling dari pada status agama mempelai.
- 3) Pejabat Pencatat Perkawinan dalam menetapkan dasar dalam daftar Akta Perkawinan bagi Warga Negara Indonesia Keturunan, yang mempelainya beragama Katolik, Kristen/Protestan, Hindu dan Budha, diberlakukan menurut daftar Ordonansi Catatan

Sipil Stb. 1849 No. 25 bagi WNI Keturunan Eropa dan 1917 No. 130 jo Stb. 1919 No. 81 Staatsblad ini bagi WNI Keturunan Tionghoa. Kedua Staatsblad tersebut juga digunakan sebagai dasar dalam daftar pencatat perkawinan bagi Warga Negara Asing.

- 4) Pejabat pencatat perkawinan dalam menetapkan daftar pencatatan perkawinan menurut Stb. 1933 No. 75 bagi Warga Negara Indonesia Bumiputera yang mempelainya beragama Katolik dan Kristen.
- 5) Pejabat pencatat perkawinan dalam menetapkan daftar pencatatan perkawinan menurut Stb. 1933 No. 75 atau Stb. 1920 No. 751 jo 1927 No. 564 bagi mempelai yang statusnya WNI bumiputera yang beragama Hindu.
- 6) Pejabat pencatat perkawinan dalam menetapkan dasar dalam daftar pencatatan perkawinan bagi mereka yang tidak tunduk kepada ordonansi tersebut yang tercantum dalam angka 1 (satu) sampai dengan 4 (empat) dan mereka yang tidak tunduk kepada UU No. 22 Tahun 1946 jo UU No. 32 tahun 1954, tidak memperhatikan dan tidak melaksanakan Pedoman I angka 13 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975. Namun ada perkecualian bagi mempelai yang beragama Hindu statusnya Warga Negara Keturunan India, ternyata daftar akta perkawinannya staatbladsnya tidak diisi. Hal tersebut tentunya tidak sesuai dengan makna Pedoman I angka 13 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975, sebab daftar staatblad yang tidak diisi hanya berlaku bagi mempelai Hindu WNI Bumiputera.

Selanjutnya untuk mengetahui sesuai atau tidaknya berbagai ordonansi tersebut digunakan sebagai dasar dalam daftar akta perkawinan, maka penulis dalam analisisnya membagi menjadi 2 (dua) bagian, yaitu ordonansi yang sesuai dan ordonansi yang tidak

sesuai untuk digunakan sebagai dasar dalam daftar akta perkawinan umat beragama selain Islam.

A. Ordonansi Catatan Sipil Yang Sesuai Sebagai Dasar Dalam Daftar Akta Perkawinan Bagi Mempelai Umat Beragama Selain Islam

Pengertian “sesuai” atau “kesesuaian” secara harafiah adalah : “cocok atau tidak bertentangan”⁸¹.

Substansi antara berbagai ordonansi catatan sipil tersebut sesuai/cocok atau justru bertentangan dengan substansi yang terkandung dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang No. 1/1974 jo Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 9/1975 jo Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 477/740054. Untuk itulah perlu dianalisis dengan menginterpretasikan teks otoritatif pada setiap Ordonansi Catatan Sipil, maksudnya mendistilasi setiap Ordonansi Catatan Sipil sekaligus menentukan makna, artinya, jangkauan wilayah keberlakuan (penerapan) kaedah hukum tersebut.

Konsideran UU No. 1/1974 tentang Perkawinan, menyatakan bahwa sesuai dengan falsafah Pancasila serta cara-cara untuk membina hukum nasional perlu adanya Undang-Undang tentang perkawinan yang berlaku bagi semua warga negara. Menurut salah satu asas UU No. 1/1974, antara lain bahwa “terhadap peristiwa perkawinan harus dilakukan pencatatan berdasarkan peraturan yang ada”.

Kehendak pembentuk UU No. 1/1974 sebagaimana tersirat dalam Pasal 2 PP No. 9/1975 pencatatan perkawinan tidak lagi untuk sebagian golongan penduduk, tetapi untuk

⁸¹ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, 1989.2, Hal. 83.

penduduk di seluruh Indonesia yang telah melaksanakan perkawinannya sesuai dengan hukum agamanya dan kepercayaannya itu. Pencatatan perkawinan bagi umat beragama Islam di Kantor Urusan Agama (KUA) sedangkan pencatatan perkawinan bagi umat beragama selain Islam di Kantor Catatan Sipil.

Menurut Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No. 477/740054 tanggal 18 November 1978, dimaksud agama selain Islam adalah umat beragama Katolik, Kristen, Hindu dan Budha. Perubahan tugas dan fungsi Kantor Catatan Sipil semula mencatatkan perkawinan bagi berbagai golongan penduduk sesuai dalam reglement masing-masing. Kemudian pencatat perkawinan bagi mempelai umat beragama Katolik, Kristen, Hindu dan Budha, namun sebagai dasar dalam daftar pencatatan perkawinan bagi umat beragama Katolik, Kristen, Hindu dan Budha berlaku berbagai ordonansi-ordonansi catatan sipil tersebut.

Mengenai dasar dalam daftar pencatatan perkawinan bagi mempelai umat beragama Katolik, Kristen, Hindu dan Budha dapat ditelusuri dalam Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975 Tentang Pencatatan dan Perceraian pada Kantor Catatan Sipil, dalam Penetapan Pertama huruf a, menentukan bahwa sebelum diterbitkannya Undang-Undang Catatan Sipil yang bersifat Nasional, maka pencatatan perkawinan dan perceraian dilakukan di Kantor Catatan Sipil menurut UU No. 1/1974 dan PP No. 9/1975, bagi mereka yang pencatatan perkawinannya dilakukan berdasarkan :

1. Ordonansi Catatan Sipil untuk Golongan Eropa Stb. 1849 No. 25;
2. Ordonansi Catatan Sipil untuk Golongan Tionghoa Stb. 1917 No.130 jo. Stb. 1919 No. 81;
3. Ordonansi Catatan Sipil untuk Golongan Kristen Indonesia Stb. 1933 No.75 jo. Stb. 1936 No. 607;
4. Ordonansi Catatan Sipil untuk Perkawinan Campuran Stb. 1904 No. 279;

5. Mereka yang tidak tunduk kepada Ordonansi tersebut angka 1 (satu) sampai dengan 4 (empat) dan mereka yang tidak tunduk kepada UU No. 22 Tahun 1946 jo UU. No. 32 tahun 1954, yaitu : UU tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk.

Meskipun berbagai ordonansi tersebut diatas hanya satu ordonansi catatan sipil yang mengatur pencatatan perkawinan, bagi umat beragama yakni Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Kristen Bumiputera Stb. 1933 No. 75. Tetapi dalam praktek hukum Kantor catatan Sipil dalam melaksanakan pencatatan perkawinan umat beragama Katolik dan Kristen Protestan dasar dalam daftar pencatatan perkawinan tidak selalu berdasarkan Stb. 1933 No. 75, melainkan dari dokumen Kantor Catatan Sipil Surabaya dan Jember, dasar dalam daftar pencatatan perkawinan bagi mempelai umat beragama Katolik dan Kristen diberlakukan Ordonansi Catatan Sipil bagi golongan penduduk.

Kecenderungan pemerintah menggunakan selain Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Kristen Bumiputera Stb. 1933 No. 75, maka daftar akta perkawinan bagi umat beragama Katolik/Kristen menjadi beragam, sebagaimana terurai di bawah ini :

1. Bagi mempelai umat beragama Katolik/Kristen yang WNI Keturunan Eropa, pencatatan perkawinan dalam daftar pencatatan Stb. 1849 No. 25 yang berlaku bagi Warga Negara Indonesia dan Warga Negara Asing;
2. Bagi mempelai umat beragama Katolik/Kristen Warga Negara Indonesia Bumiputra, pencatatan perkawinannya dalam daftar Stb. 1933 No. 75;
3. Bagi mempelai umat beragama Katolik/Kristen jika suami dan istri berbeda golongan penduduk misalnya suami tunduk pada golongan penduduk Eropa atau Tionghoa dan istrinya golongan penduduk bumiputera, maka dasar daftar pencatatan perkawinannya

tunduk pada Staatsblad golongan penduduk suami. Hal ini berlaku bagi daftar pencatatan perkawinan Warga Negara Asing.

Melihat dari dokumen-dokumen tersebut menunjukkan bahwa Kantor Catatan Sipil dalam menentukan dasar pencatatan perkawinan bagi mempelai beragama Kristen tidak konsisten dalam penggunaan Ordonansi Catatan Sipil.

Untuk itulah perlu mensistematisasi material hukum yang berhubungan dengan pencatatan perkawinan. Selanjutnya untuk mensistematisasi hukum, material hukum menurut **Hoecke**⁸², dapat dibedakan dalam empat kategori : pertama, teks yuridis normatif (teks otoritatif); kedua, pemakaian bahasa hukum; ketiga, penerapan hukum secara konkret, keempat sistem hukum asing bersaranakan perbandingan hukum dan sejarah hukum.

Untuk menganalisis sesuai atau tidak sesuai dari berbagai ordonansi sebagai dasar dalam daftar pencatatan perkawinan bagi umat beragama selain Islam, sebagai dasar berpijak pada teks yuridis dari Pasal 2 ayat (1) UU No. 1/1974 jo Pasal 2 ayat (2) PP No. 9/1975 jo Pasal 2 ayat (3) Penjelasan PP No. 9/1975. Ternyata dalam aturan tersebut terdapat 2 (dua) kriteria yang menempati posisi sentral, yakni :

1. Pencatatan perkawinan pada Kantor Catatan Sipil bagi umat beragama selain Islam.
2. Pencatatan perkawinan pada Kantor Catatan Sipil hubungannya dengan peraturan “pelengkap”.

Kedua kriteria ini sebagai batu uji untuk setiap Ordonansi Catatan Sipil sesuai atau tidaknya sebagai dasar dalam daftar akta perkawinan. Pada kriteria pertama maksud

⁸² Bernard Arief Sidharta, *op. cit.*, hal. 150

pencatatan perkawinan bagi umat beragama selain Islam adalah umat beragama Kristen, Katolik, Hindu dan Budha.

Sedangkan pada kriteria kedua mengenai pengertian peraturan pelengkap, para ahli hukum memberikan pengertian atau istilah yang berbeda-beda, sebagai terurai dibawah.

Menurut **van Apeldorn**⁸³, menyebutkan istilah hukum pelengkap sebagai hukum tambahan atau hukum dispositif, maka pengertian yang dimaksudkan adalah peraturan-peraturan yang tunduk kepada peraturan yang dibuat dengan perjanjian oleh yang berkepentingan sendiri. Hukum yang mengatur hanya hendak mengatur dan tidak mengikat dengan tiada bersyarat.

Purwacaraka dan **Soekanto**⁸⁴ berpendapat, hukum pelengkap disebut kaedah fakultatif artinya merupakan patokan atau pedoman yang tidak secara a priori mengikat; artinya masih diperbolehkan untuk berperilaku atau bersikap tindak di luar pedoman atau patokan tersebut, hal mana bukan merupakan pengecualian ataupun pelanggaran.

Menyingkapi pengertian kaedah petunjuk, jika dihubungkan beberapa dokumen Kutipan Akta Pencatatan Perkawinan (terlampir), ternyata Kantor Catatan Sipil melaksanakan pencatatan perkawinan dalam daftar pencatatan perkawinan menunjuk pada sistem hukum jaman Kolonial Belanda, yang penerapannya tetap pada sistem penggolongan penduduk. Hal tersebut sangatlah bertentangan dengan makna yang terkandung dalam UU No. 1 /1974 dan PP No. 9/1975 yang menghendaki pencatatan perkawinan oleh Pegawai Pencatat Perkawinan pada Kantor Catatan Sipil, adalah mereka

⁸³ van Apeldorn, *Pengertian Ilmu Hukum*, Tahun 1958, hal. 154

⁸⁴ Purnadi Purwacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum*, 1982, hal. 75

yang melangsungkan perkawinannya menurut agama dan kepercayaannya itu selain agama Islam.

Seharusnya menyadari bahwa ordonansi tersebut kedudukannya sebagai hukum pelengkap, yang berlaku tidak mengikat dengan tiada bersyarat dan masih dapat ada pilihan terhadap ordonansi-ordonansi yang sesuai dengan kriteria pertama. Maka, bilamana ordonansi catatan sipil tidak memenuhi kriteria status agama bagi mempelai umat beragama, jelas tidak dapat digunakan sebagai dasar dalam daftar pencatatan perkawinan.

Sehubungan adanya fakta hukum dalam penerapan hukum secara konkret kecenderungan Kantor Catatan Sipil menggunakan hukum pelengkap bagi umat beragama Katolik dan Kristen, tidak hanya ordonansi Stb. 1933 No. 75, melainkan Ordonansi Stb. 1849 No. 25 dan Ordonansi Stb. 1917 No. 130, dan mengingat bahwa pencatatan Perkawinan pada Kantor Catatan Sipil unsur esensialnya adalah status agama bagi mempelai selain umat beragama Islam. Untuk lebih meyakinkan bagi umat beragama Katolik dan Kristen, dasar yang paling sesuai dengan status agamanya adalah Ordonansi Stb. 1933 No. 75, maka perlu menginterpretasikan teks otoritatif Ordonansi Catatan Sipil Golongan Kristen Bumiputera Stb. 1933 No. 75.

Menginterpretasikan teks otoritatif menurut **Sidharta**⁸⁵, berarti mendistilasi kaedah hukum dari dalam teks itu serta sekaligus menentukan makna, artinya jangkauan, wilayah keberlakuan (penerapan), kaedah hukum tersebut.

⁸⁵ Bernard Arief Sidharta, *op cit*, hal. 161.

Menurut Pasal 1 dan Pasal 2 Stb. 1933 No. 75 secara teks yuridis normatif (teks otoritatif) adalah sebagai berikut⁸⁶ :

“Pasal 1 Ordonansi Stb. 1933 No. 75, menyatakan : Di Pulau Jawa dan Madura, dalam bagian Karesidenan Menado yang terkenal dengan nama Minahasa dan dalam *Onderafdeling-onderafdeling* Ambon, Sparua dan Banda, kecuali pulau-pulau Teum, Nila dan Serua dari afdeling Ambon dalam Karesidenan Maluku, diadakan buat bangsa Indonesia asli Kristen, daftar-daftar buat mencatat kelahiran, perkawinan, perceraian dan kematian. “

Sehubungan dengan diterbitkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975 tentang Pencatatan Perkawinan dan Perceraian, Stb. 1933 No. 75 dinyatakan berlaku untuk seluruh Wilayah Indonesia.

Pasal 2 Ordonansi Stb. 1933 No. 75, menyatakan :

“Keadaan-keadaan yang tersebut dibawah ini dapat menjadi keterangan, bahwa seseorang itu Kristen seperti dimaksud dalam Ordonansi ini : pertama, bahwa ia anggota sesuatu gereja Kristen, anggota sesuatu, gemeente Kristen, sesuatu gemeente gereja atau sesuatu gemeente zending atau anggota sesuatu perkumpulan agama kristen; kedua, bahwa ia telah dipermadikan (diseranikan atau dibaptiskan); ketiga, bahwa orang tuanya beragama Kristen. “

Berlakunya Ordonansi Catatan Sipil Stb. 1933 No. 75 yang dimaksudkan diberlakukan bagi Kristen Indonesia, termasuk agama Katolik dan Kristen Protestan, karena kedua agama tersebut memenuhi unsur-unsur dalam Pasal 2 Stb. 1933 No. 75.

Selanjutnya teks otoritatif yang terdapat dalam Pasal 2 ayat (3) PP No. 9/1975. Menurut Pasal 2 ayat (3) PP No. 9/1975 menentukan : Pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agama dan kepercayaannya itu. Selain agama Islam, dilakukan oleh Pegawai Pencatatan Perkawinan pada Kantor Catatan Sipil

⁸⁶ Departemen Dalam Negeri, *op cit*, hal. 37

sebagaimana dimaksud dalam berbagai perundang-undangan mengenai pencatatan perkawinan. Menurut Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 477/74054, menyebutkan “agama yang diakui pemerintah ialah Islam, Katolik, Kristen, Budha dan Hindu”.

Bilamana dibandingkan teks otoritatif antara Pasal 1 dan Pasal 2 Ordonansi Stb. 1933 No. 75 dengan Penjelasan Pasal 2 ayat (2) PP No. 9/1975 jo Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 477/74054, maka ada persamaan dan perbedaannya dalam jangkauan wilayah berlakunya (penerapan) kaedah hukum tersebut. Persamaan jangkauan wilayah keberlakuannya adalah :

1. Lembaga pencatatan perkawinan, adalah pada Kantor Catatan Sipil.
2. Status agamanya, dimaksud adalah bagi umat beragama Katolik dan Kristen.

Adapun perbedaannya dalam wilayah jangkauan keberlakuannya, pada ordonansi Stb. 1933 No. 75 jangkauan wilayah keberlakuannya pada golongan penduduk Kristen Indonesia Asli, sedangkan pada Penjelasan Pasal 2 ayat (3) PP No. 9/1975 jangkauan wilayah keberlakuannya untuk seluruh Warga Negara Indonesia, karena UU No. 1/1974 jo PP No. 9/1975 bersifat Nasional, berarti tidak membedakan golongan penduduk dan tidak membedakan antara Warga Negara Indonesia Bumiputra dan Warga Negara Indonesia Keturunan.

Bilamana dianalisis dari pemakaian bahasa hukum artinya, yang di dalamnya pengertian-pengertian dalam hukum menempati posisi sentral. Dimaksud posisi sentral dalam penulisan ini adalah status agama dari mempelai yang beragama Katolik dan Kristen. Pengertian umat beragama Katolik dan Kristen menurut Stb. 1933 No. 75 adalah sama dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (2) PP No. 9/1975 jo Surat Edaran Menteri Dalam

Negeri No. 477/74054 yang dimaksudkan selain umat beragama Islam, terkandung didalamnya termasuk umat beragama Katolik dan Kristen.

Pada tahap penerapan hukum secara konkret, maksudnya pada saat pegawai pencatat perkawinan melaksanakan pencatatan perkawinan bagi mempelai umat beragama Katolik atau Kristen, dalam menetapkan pilihan hukum terhadap hukum pelengkap sebagai kaedah petunjuk sebagai dasar dalam daftar akta perkawinannya, ternyata Ordonansi Catatan Sipil Stb. 1933 No. 75 tidak dijadikan satu-satunya dasar dalam daftar pencatatan perkawinan bagi umat beragama Katolik dan Kristen. Sebab masih ada Ordonansi yang digunakan sebagai dasar dalam daftar akta perkawinan bagi mempelai umat beragama Katolik dan Kristen yakni Ordonansi Stb. 1849 No. 25 dan Ordonansi Stb. 1917 No. 130 jo Stb. 1919 No. 81. Hal tersebut jelas-jelas bertentangan dengan makna yang terkandung dalam sifat nasionalnya dari UU No. 1/1975.

Seharusnya pemerintah tahu akibat menggunakan ordonansi-ordonansi tersebut dapat menimbulkan bentuk baru penggolongan penduduk bagi WNI dimaksud, bentuk baru tersebut, jika semula saat penjajahan Belanda pencatatan perkawinan dibagi menjadi 3 (tiga) golongan penduduk termasuk Ordonansi Catatan Sipil Perkawinan Campuran, tetapi sekarang bentuk baru yang dimaksudkan adalah status Warga Negara Indonesia sendiri terbagi menjadi 2 (dua) yaitu Warga Negara Indonesia Asli (Bumiputra) dan Warga Negara Indonesia Keturunan.

Meskipun sejarah berlakunya ordonansi-ordonansi tersebut berdasarkan pada Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 jo Pasal 66 UU No. 1 Tahun 1974 jo Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975. Tetapi jika ordonansi-ordonansi tersebut tidak

sesuai dan bertentangan dengan hukum yang derajatnya lebih tinggi maka tidak mempunyai kekuatan berlakunya.

Bilamana tolok ukur pedoman pencatatan perkawinan unsur esensial terletak pada status agama dari mempelai sebagaimana yang dikehendaki dalam pasal 2 UU No. 1/1974 jo Pasal 2 PP No. 9/1975 jo Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 477/74054. Sangatlah beralasan jika Ordonansi Catatan Sipil Stb. 1933 No. 75 sesuai sebagai dasar dalam daftar pencatatan perkawinan bagi seluruh Warga Negara Indonesia bagi mempelai umat beragama Katolik dan Kristen, tanpa membedakan Warga Negara Indonesia (Bumiputra) dengan Warga Negara Indonesia Keturunan, demi kesatuan dan persatuan bangsa Indonesia.

Adapun alasan bahwa ordonansi catatan sipil Stb. 1933 No. 75 sebagai hukum pelengkap yang dapat digunakan sebagai dasar dalam daftar akta perkawinan bagi umat beragama Katolik dan Kristen tanpa membedakan WNI Keturunan dan Bumiputra, sebagai alasan karena sesuai dan tidak bertentangan dengan :

- a. Pasal 26 ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa yang menjadi Warga Negara adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang yang disahkan dengan UU sebagai Warga Negara. Isi Pasal 26 ayat (1) UUD 1945 tidak ada penyebutan tentang Warga Negara Indonesia bumiputra dan Warga Negara Indonesia Keturunan.
- b. Undang-Undang No. 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Dalam Undang-undang inipun tidak ada satu pasalpun yang menyatakan adanya pembagian antara WNI Keturunan dan WNI Bumiputera.

- c. Instruksi Presidium Kabinet No. 31/U/IN/12/1966 yang menginstruksikan pada Menteri Kehakiman R.I. dan Kantor Catatan Sipil yang isinya tidak menggunakan penggolongan penduduk Indonesia berdasarkan pasal 131 dan pasal 163 I.S. dan Kantor Catatan Sipil terbuka bagi seluruh penduduk Indonesia dan hanya antar Warga Negara Indonesia dan orang asing.
- d. Pasal 4 Keputusan Presiden No. 240 Tahun 1967 tanggal 6 Desember 1967 tentang Kebijakan Pokok yang menyangkut Warga Negara Indonesia Keturunan Asing, yang menyebutkan : Perbedaan Perlakuan antara Warga Negara Indonesia keturunan Asing dan Warga Negara Indonesia Asli ditiadakan dan tidak dibenarkan.

B. Ordonansi Catatan Sipil Yang Tidak Sesuai Sebagai Dasar Dalam Daftar Akta Perkawinan Bagi Mempelai Umata Beragama Selain Islam.

Sebagaimana telah dijelaskan bahwa Sub A bahwa ordonansi-ordonansi catatan sipil yang kedudukannya sebagai hukum pelengkap, dapat digunakan sebagai dasar dalam daftar pencatatan perkawinan, bilamana ordonansi-ordonansi tersebut jangkauan wilayah berlakunya bagi mempalai umat beragama selain Islam.

Pengertian ordonansi catatan sipil yang tidak mengatur tentang status agama atau tidak ada hubungannya dengan status agama bagi mempelai itulah yang dimaksudkan Ordonansi Catatan Sipil yang tidak sesuai sebagai dasar dalam daftar Akta Perkawinan.

Dari dokumen Kutipan Akta Perkawinan, terdapat berbagai ordonansi catatan sipil yang dipergunakan sebagai dasar dalam daftar akta perkawinan bagi umat beragama Katolik, Kristen, Hindu dan Budha dan Kong Hu Cu, sedangkan ordonansi-ordonansi catatan sipil tidak mengatur jangkauan wilayah berlakunya status agama bagi mempelai

yang hendak mencatatkan perkawinannya melainkan mengatur jangkauan wilayah berlakunya bagi golongan penduduk sesuai Staatsblad masing-masing Ordonansi Catatan Sipil tersebut yang dijadikan dasar dalam daftar akta perkawinan. Untuk lebih jelasnya dapat dibaca uraian dibawah ini :

- 1) Ordonansi Catatan Sipil Golongan Eropa Stb. 1849 No. 25, sebagai dasar dalam daftar akta perkawinan untuk Warga Negara Indonesia Keturunan Eropa, bagi mempelai umat beragama Katolik, Kristen dan Budha. (lampiran no.1)
- 2) Ordonansi Catatan Sipil Golongan Tionghoa Stb. 1917 No. 130 jo Stb. 1919 No. 81, sebagai dasar dalam daftar akta perkawinan untuk Warga Negara Indonesia Keturunan Tionghoa, bagi mempelai umat beragama Katolik, Kristen, Hindu, Budha dan Kong Hu Cu. (lampiran 3, 4, 6, 15, 16, 18)
- 3) Ordonansi Catatan Sipil Golongan Kristen Indonesia Asli Stb. 1933 No. 75, sebagai dasar dalam daftar akta perkawinan untuk Warga Negara Indonesia (Bumiputra) yang beragama Hindu. (lampiran no. 12, 13)
- 4) Ordonansi Catatan Sipil Stb. 1920 No. 751, jika sebagai dasar dalam daftar pencatatan perkawinan untuk Warga Negara Indonesia (Bumiputra) yang beragama Hindu. (lampiran no. 11)

Berbagai ordonansi catatan sipil tersebut diatas jelas tidak sesuai sebagai dasar dalam akta perkawinan bagi umat beragama Katolik, Kristen, Hindu, Budha dan Kong Hu Cu, bilamana dihubungkan dengan Pasal 2 ayat (2) PP No. 9/1975.

Mengintepretasikan teks otoritas terhadap ordonansi catatan sipil untuk golongan penduduk Eropa Stb. 1849 No. 25; Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan penduduk

Tionghoa Stb. 1917 No. 130 jo Stb. 1919 No. 81; Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Kristen Indonesia Stb. 1933 No. 75 dan Ordonansi penyelenggara Catatan Sipil Stb. 1920 No. 751, berarti menentukan makna jangkauan wilayah berlakunya ordonansi-ordonansi tersebut.

Sebagaimana diketahui bahwa ordonansi tersebut merupakan pelengkap dari Pasal 2 ayat (2) UU No. 1/1974 jo Pasal 2 ayat (2) PP No. 9/1975. Peraturan pelengkap menurut para ahli hukum secara a priori tidak mengikat, berarti Kantor Catatan Sipil sebagai lembaga pencatat perkawinan diberi kewenangan oleh UU No. 1/1974 jo PP No. 9/1975 untuk memilih ordonansi-ordonansi catatan sipil sebagai dasar dalam daftar akta perkawinan tetapi kriterianya ditetapkan sebagaimana dalam Pasal 2 ayat (2) PP No. 9/1975, dalam arti jangkauan wilayah catatan sipil pada Kantor Catatan Sipil adalah bagi mempelai umat beragama selain Islam.

Bertitik tolak dari jangkauan wilayah berlakunya Pasal 2 ayat (2) PP No. 9/1975 dihubungkan dengan ordonansi-ordonansi catatan sipil tersebut diatas dapat ditemukan :

Bagi umat beragama Katolik atau Kristen WNI pencatatan perkawinannya berdasarkan ordonansi Stb. 1849 No. 25 yang jangkauan wilayah berlakunya bagi golongan penduduk Eropa atau Keturunan Eropa adalah bertentangan dengan makna Pasal 2 ayat (2) PP No. 9/1975.

Bagi umat beragama Katolik, Kristen dan Budha WNI Keturunan, yang mencatatkan perkawinan berdasarkan ordonansi Stb. 1917 No. 130 Jo Stb. 1919 No. 81 yang jangkauan wilayah berlakunya bagi golongan penduduk Tionghoa atau keturunannya adalah bertentangan dengan makna Pasal 2 ayat (2) PP No. 9/1975.

Penggunaan ordonansi catatan sipil Stb. 1849 No. 25 dan ordonansi catatan sipil Stb. 1917 No. 130 jo Stb. 1919 No. 81 sebagai dasar dalam daftar akta perkawinan (akta perkawinan) bagi WNI yang beragama Katolik atau Kristen atau Budha, selain bertentangan dengan Pasal 2 UU No. 1/1974 jo Pasal 2 ayat (3) PP No. 9/1975, juga bertentangan dengan :

- a. Pasal 26 ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa yang menjadi Warga Negara adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang yang disahkan dengan UU sebagai Warga Negara. Isi Pasal 26 ayat (1) UUD 1945 tidak ada penyebutan tentang Warga Negara Indonesia bumiputra dan Warga Negara Indonesia Keturunan.
- b. Undang-Undang No. 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Dalam Undang-undang tersebut tidak ada penyebutan tentang WNI Keturunan dan WNI Bumiputera.
- c. Instruksi Presidium Kabinet No. 31/U/IN/12/1966 yang menginstruksikan pada Menteri Kehakiman R.I. dan Kantor Catatan Sipil yang isinya tidak menggunakan penggolongan penduduk Indonesia berdasarkan pasal 131 dan pasal 163 I.S. dan Kantor Catatan Sipil terbuka bagi seluruh penduduk Indonesia dan hanya antar Warga Negara Indonesia dan orang asing.
- d. Pasal 4 Keputusan Presiden No. 240 Tahun 1967 tanggal 6 Desember 1967 tentang Kebijakan Pokok yang menyangkut Warga Negara Indonesia Keturunan Asing, yang menyebutkan : Pembedaan Perlakuan antara Warga Negara Indonesia keturunan Asing dan Warga Negara Indonesia Asli ditiadakan dan tidak dibenarkan.

Pencantuman ordonansi Stb. 1933 No. 75 dalam daftar akta perkawinan bagi Warga Negara Indonesia Bumiputra yang beragama Hindu dimungkinkan juga beragama Budha adalah tidak sesuai dan bertentangan dengan makna dan isi ordonansi Stb. 1933 No. 75 itu sendiri dan bertentangan dengan makna dari Pasal 2 UU No. 1 Tahun 1975 jo Pasal 2 ayat (2) PP No. 9/1975 jo Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975 dalam Pedoman I angka 13.

Pencantuman Ordonansi Stb. 1920 No. 751 dalam daftar pencatatan bagi Warga Negara Indonesia yang beragama Hindu dan Budha merupakan kesalahan yang besar, sebab di dalam ordonansi Stb. 1920 No. 751 tidak terdapat pencantuman daftar akta perkawinan. Ordonansi Catatan Sipil Stb. 1920 No. 751 hanya menetapkan 3 (tiga) daftar bagi warganegara Bumiputra, antara lain :

- daftar kelahiran;
- daftar pemilihan nama;
- daftar kematian.

Berarti pencantuman Ordonansi Stb. 1920 No. 751 pada daftar pencatatan perkawinan adalah tidak sah dan bertentangan dengan isi Stb. 1920 No. 751 dan bertentangan dengan Pasal 2 UU No. 1/1974 jo Pasal 2 ayat (2) PP No. 9/1975 jo Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975 dalam Pedoman I angka 13.

Meskipun dalam Kutipan Akta Perkawinan dinyatakan bahwa mempelai telah melangsungkan perkawinannya dihadapan pemuka agamanya, tetapi pencantuman ordonansi-ordonansi tersebut, seharusnya tidak selalu digunakan karena dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (3) PP No. 9/1975 dinyatakan bahwa berbagai peraturan

perundang-undangan adalah sebagai “pelengkap”. Jika ordonansi-ordonansi tersebut sebagai hukum pelengkap, seharusnya jika ordonansi tersebut tidak sesuai dengan status agama dari mempelai tentunya ordonansi-ordonansi tersebut tidak selalu dicantumkan dalam daftar akta perkawinan. Ternyata dari dokumen-dokumen yang ada, daftar pencatatan perkawinan hampir selalu berdasarkan Staatsblaad, sehingga ordonansi-ordonansi catatan sipil yang seharusnya fungsinya sebagai hukum pelengkap berubah menjadi hukum petunjuk. Bilamana Ordonansi Catatan Sipil tersebut sebagai kaedah petunjuk, berarti Kantor Catatan Sipil tetap mempertahankan sistem hukum perkawinan pada jaman kolonial Belanda.

Mencantumkan Ordonansi-ordonansi Stb. 1849 No. 25 dan Stb. 1917 No. 130 jo Stb. 1919 No. 81 dalam daftar akta perkawinan, berarti menjadikan Warga Negara Indonesia terbagi menjadi 2 (dua) golongan yaitu warganegara Indonesia Bumiputra dan Warga Negara Indonesia Keturunan, hal tersebut tentu tidak sesuai dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang telah diuraikan pada halaman 105.

Sehubungan dari alasan-alasan tersebut diatas yang menjelaskan bahwa ordonansi-ordonansi Catatan Sipil yang tidak sesuai bahkan dapat bertentangan atau saling bertentangan dengan hukum yang berlaku, dan seharusnya tidak digunakan sebagai dasar dalam daftar pencatatan perkawinan.

Sebagai saran untuk bahan pertimbangan bagi Kantor Catatan Sipil selaku pemerintah, menurut Penulis bilamana UU tentang Catatan Sipil belum terbentuk, seyogyanya supaya tidak menimbulkan berbagai penafsiran oleh Kantor Catatan Sipil dalam menggunakan ordonansi yang tidak sesuai sebagai dasar dalam daftar pencatatan

perkawinan bagi umat beragama selain Islam. Sebaiknya jika status agama dari mempelai tidak sesuai dengan ordonansi yang ada, seharusnya Staatsblaadnya dikosongkan atau dicoret, sebagaimana yang dikehendaki oleh Pedoman Nomor I angka 13 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975.

Demikian juga terhadap kutipan Akta Perkawinan jika dicermati isinya perlu di revisi. Revisi yang dimaksudkan terletak pada kalimat "...yang telah dilangsungkan dihadapan pemuka agama ...". Seharusnya "...yang telah dilaksanakan dihadapan dan disahkan oleh pemuka agama ...". Alasan revisi tersebut mengingat Pasal 2 ayat (1) UU No. 1/1974 bahwa sahnya perkawinan menurut hukum agamanya dan kepercayaannya. Pengesahan perkawinan bagi umat beragama Katolik, Kristen Protestan, Hindu dan Budha. Setelah adanya pemberkatan atau peneguhan oleh pemuka agamanya.

Tentang perubahan nama Kantor Catatan Sipil menjadi Dinas Kependudukan Kabupaten Dati II sangat membingungkan masyarakat, karena sejak jaman penjajahan kolonial Belanda sampai dengan tahun 2000 nama Kantor catatan Sipil belum berubah maknanya. Jika memang ada perubahan seharusnya Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, dan apakah perubahan nama lembaga tersebut sesuai dan tidak bertentangan dengan UU No. 1/1974 jo PP No. 9/1975 serta peraturan pelaksanaannya ? Untuk hal tersebut perlu diadakan penelitian tersendiri.

BAB III**KONSEKUENSI YURIDIS ORDONANSI CATATAN SIPIL
SEBAGAI DASAR DALAM DAFTAR AKTA PERKAWINAN**

Prioritas pembangunan mewujudkan supremasi hukum visi bangsa Indonesia masa depan GBHN 1999-2004 di bidang hukum menetapkan misi yang menjadi sasaran adalah terwujudnya sistem hukum Nasional yang menjamin tegaknya supremasi hukum dan hak asasi manusia berlandaskan keadilan dan kebenaran, yang antara lain meliputi menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang bersifat diskriminatif, dengan tuntutan reformasi melalui program legilasi. Upaya menata sistem hukum nasional terutama yang berkaitan dengan hak asasi manusia sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan bangsa dalam bentuk undang-undang⁸⁷.

Meskipun hukum perkawinan di Indonesia sejak berlakunya UU No. 1/1974 tentang Perkawinan sudah bersifat Nasional, namun dalam pelaksanaannya dirasakan oleh sebagian masyarakat masih belum memenuhi harapannya, sehubungan ada beberapa hal yang belum dapat menjamin adanya kepastian hukum bagi mereka, seperti halnya mengenai pengaturan perkawinan beda agama, perkawinan bagi umat beragama yang tidak termasuk dalam kriteria 5 (lima) agama yang diakui oleh

⁸⁷ Proopenas 2000 – 2004, *UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000 – 2004*, Januari 2001, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 19

pemerintah, khususnya dalam hal pencatatan perkawinan pada Kantor Catatan Sipil, yang masih menggunakan berbagai Ordonansi Catatan Sipil produk jaman kolonial Belanda dengan alasan masih belum terbentuknya Undang-Undang Catatan Sipil yang bersifat nasional.

Semua produk (perundang-undangan) yang berkaitan dengan hukum perkawinan, patut dan layak untuk diperhatikan oleh pemerintah, bilamana dianggap kurang sempurna dan belum mencakup kepentingan bagi beberapa masyarakat, mengingat perkawinan merupakan hak asasi bagi umat manusia.

Ternyata harapan penyempurnaan Hukum Perkawinan ada titik terang, setelah pada tanggal 20 November 2000 diundangkan Undang-Undang No. 25/2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) tahun 2000-2004, yang merupakan penjabaran dari Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 2000-2004, yang akan menjadi landasan dan pedoman bagi pemerintah dan penyelenggaraan negara lainnya dalam melaksanakan pembangunan lima tahun.

Arah kebijakan program pembangunan hukum dalam UU No. 25/2000 dalam matriksnya terdapat indikator kinerja yang menyebutkan : Ditetapkan Undang-Undang tentang Penyempurnaan UU No. 1/1974 tentang perkawinan. Ini merupakan hal yang patut disyukuri, dengan harapan bahwa dalam penyempurnaan UU No. 1/1974, termasuk bagian yang tak terpisahkan adalah tentang pencatatan perkawinan, yang selama ini masih berpedoman kepada berbagai Ordonansi Catatan Sipil sebagai dasar dalam daftar akta perkawinan.

Adapun berbagai ordonansi catatan sipil tersebut dalam praktek hukum tidak selalu sesuai sebagai dasar dalam daftar akta perkawinan. Ketidaksesuaian penetapan dasar dalam daftar akta perkawinan, akan mempunyai akibat hukum terhadap akta perkawinannya yang dapat merugikan bagi mempelainya. Tentunya peraturan-peraturan yang tidak sesuai itu perlu adanya revisi dalam bentuk menambah, menyempurnakan atau merubah sama sekali peraturan tersebut atau membentuk peraturan baru yang sesuai dengan sistem hukum perkawinan yang sudah bersifat nasional.

Untuk mengetahui ada atau tidaknya akibat hukum dari berbagai peraturan perundang-undangan catatan sipil yang tidak sesuai sebagai dasar dalam akta perkawinan, perlu ada pengontrolan terhadap tindakan pemerintah (Kantor Catatan Sipil) dalam melaksanakan pencatatan perkawinan sampai dengan menerbitkan kutipan Akta Perkawinan bagi umat beragama selain Islam.

Pengontrolan terhadap tindakan penetapan pemerintah dalam kenyatannya, berkaitan dengan pembinaan Ilmu Hukum Nasional. Menurut **Sidharta**⁸⁸ :

“Pengembangan Ilmu Hukum itu mengasumsikan atau mensyaratkan dua hal, yakni bahwa aturan hukum positif mengontrol putusan pemerintah dan pejabat pemerintah. Jika dua asumsi itu dalam kenyataan tidak terwujud atau selalu dibaikan, maka pengembangan, a fortiore pembinaan, Ilmu Hukum akan kehilangan maknanya”.

Selanjutnya **Bernard Arief Sidharta**⁸⁹ menyatakan :

“Asumsi tindakan atau putusan pemerintah seyogyanya harus dikontrol atau tunduk pada aturan hukum positif, adalah landasan asas legalitas dan asas konstitusionalitas tersebut adalah asas essential dari pengertian negara hukum”. Berkaitan dengan dalam mempertahankan dan mengembangkan negara hukum diperlukan Ilmu Hukum sebagai sarana intelektualnya. Sebaliknya, Ilmu Hukum

⁸⁸ Bernard Arief Sidharta, *op. cit.*, hal.96-197.

⁸⁹ Bernard Arief Sidharta, *ibid*, hal. 47

hanya dapat bermakna dan berkembang dengan subur dalam sebuah negara hukum.”

Tujuan pokok dari kontrol⁹⁰ adalah untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja, sebagai suatu usaha preventif, atau juga untuk memperbaiki apabila sudah terjadi kekeliruan itu sebagai suatu usaha represif. Dalam praktek, adanya kontrol itu sering dilihat sebagai sarana untuk mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintah dari apa yang telah digarisinya. Pengawasan inilah letak inti atau hakekat dari suatu pengawasan.

Demikian pula pendapat **Basah**⁹¹, yang menyatakan Administrasi Negara memandang terhadap undang-undang itu sebagai “rumusan” dari pada kehendak-kehendak negara, yang wajib dipenuhi atau direalisasikan oleh Administrasi Negara. Banyak konflik timbul, disebabkan oleh cara-cara yang dipakai oleh para Pejabat Administrasi Negara yang menyelenggarakan kehendak-kehendak negara tersebut, yang kadang-kadang dianggap melawan hukum atau melanggar tata kesopanan.

Mengenai maksud dan tujuan pengontrolan terhadap tindakan pemerintah atau pejabat pemerintah, sebagaimana yang dimaksudkan oleh beberapa ahli hukum tersebut diatas, maka perlu untuk ditindak lanjuti, khususnya terhadap pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Perkawinan yang sebagai dasar dalam daftar perkawinannya berdasarkan pada berbagai Ordonansi Catatan Sipil.

⁹⁰ Paulus Effendi Lotulung, *op. cit.*, hal. XV

⁹¹ Sjachran Basah, *op. cit.*, hal. 52

Sehubungan Akta Perkawinan bentuknya sebagai akta otentik yang dibuat oleh dan dihadapan Pejabat yang ditentukan menurut Undang-Undang, belum tentu sebagai Keputusan Tata Usaha Negara, contohnya Akta PPAT, tentang Akta PPAT terdapat dua pendapat sebagaimana Rumusan Kesimpulan Hasil ceramah/Diskusi tentang Perbandingan Peradilan Administrasi Perancis dan Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia, Tentang Produk Keputusan yang diterbitkan oleh seseorang PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) terdapat dua pendapat⁹².

Pertama :

Seorang PPAT adalah Pejabat TUN dalam kaitannya dengan Akta Jual Beli (Pemindahan Hak) atas tanah, yang diterbitkannya dalam rangka menjalankan urusan pemerintahan yang termasuk hukum publik. Sehingga dengan demikian produknya Akta Jual Beli tersebut adalah merupakan suatu Keputusan TUN yang dapat digugat di PTUN.

Kedua :

Seorang PPAT adalah memang Pejabat TUN, tetapi produknya berupa Akta Jual Beli (Tanah) tersebut bukan suatu keputusan TUN yang bersifat unilateral (sepihak) melainkan merupakan hasil dari adanya kontrak perdata (bilateral) yang merupakan perbuatan perdata. Dan walaupun dianggap suatu Keputusan TUN, maka hal itu melebur ke dalam sifat perbuatan hukum perdata (lihat Pasal 2 huruf a UU No. 5/1986)

Salah satu pakar hukum yang menyebut PPAT bukan merupakan keputusan Tata Usaha Negara adalah **Hadjon**⁹³, sebagai dasar pemikirannya adalah :

“Tentang “*beslissing*” berkaitan dengan karakter hukum akta PPAT. Suatu “*beslissing*” mengandung suatu wilsvorming (pernyataan kehendak dari pejabat yang bersangkutan). Akta dalam pengertian surat yang digunakan sebagai sebagai alat bukti tidak mengandung suatu “*beslissing*”, yang ada adalah wilsvorming dari para pihak yang mengikatkan diri dan bukan wilsvorming dari PPAT yang dapat dituangkan dalam suatu “*beslissing*”. Dengan demikian, kesimpulan pertama dapat ditegaskan bahwa akta PPAT bukan merupakan suatu “*besluit*”. Dengan demikian pula berarti bahwa akta

⁹² Tim Perumus, *Ceramah Diskusi Tentang Perbandingan Peradilan Administrasi Negara Perancis dan Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Gema Peratun, Tahun IV, No. 10 Triwulan II, September 1997, Gema Peratun, Tahun IV, No. 10 Triwulan II, September 1997, hal. 92

⁹³ Philipus M. Hadjon, *Akta PPAT Bukan Keputusan Tata Usaha Negara*, Surabaya, Makalah, Diskusi Ilmiah oleh Fakultas UNAIR dan Ikatan Notaris Indonesia daerah Jawa Timur, 1 Juni 1996, hal. 6

PPAT bukan keputusan TUN karena keputusan TUN adalah salah satu “*besluit*”.

Bertitik tolak adanya perbedaan pendapat tentang akta yang dibuat oleh dan dihadapan Pejabat, maka sangat beralasan apabila akibat hukum dari berbagai Ordonansi Catatan Sipil sebagai dasar dalam daftar dalam Akta Perkawinan ditinjau dari aspek Hukum Tata Usaha Negara dan aspek Hukum Perdata.

3.1 Konsekuensi Yuridis Ordonansi Catatan Sipil Sebagai Dasar Dalam Daftar Akta Perkawinan Ditinjau dari Aspek Hukum Tata Usaha Negara

Pengertian Tata Usaha Negara⁹⁴ adalah Administrasi Negara yang melaksanakan fungsi penyelenggaraan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah. Dimaksud dengan urusan pemerintah ialah kegiatan yang bersifat eksekutif.

Adapun ciri-ciri khas Hukum Tata Usaha Negara menurut **Indroharto**⁹⁵ :

“Hukum Tata Usaha Negara juga memiliki suatu ciri yang khas karena ia juga berkedudukan sebagai suatu instrumen pelaksanaan urusan pemerintahan. Artinya Hukum Tata Usaha Negara itu juga memberikan sarana-sarana yuridis bagi pemerintah dalam pelaksanaan tugasnya melakukan suatu urusan pemerintahan”.

Dalam bidang perkawinan, pemerintah hanya ikut mengatur aspek administratif dari perkawinan yang fungsi penyelenggaraannya diserahkan kepada Kantor Catatan Sipil untuk pencatatan dan penerbitan kutipan akta perkawinan.

Kantor Catatan Sipil menurut **Vollmar**⁹⁶, adalah :

“Suatu lembaga yang diadakan oleh penguasa/pemerintah yang dimaksud membukukan selengkap mungkin dan karena itu memberikan kepastian sebesar-

⁹⁴ Bandingkan Pasal 1 ayat (1) jo Pasal 1 ayat (1) Penjelasan UU No. 5/1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

⁹⁵ Indroharto, *op. cit.*, hal. 17

⁹⁶ H.F.A. Vollmar, *op. cit.*, hal .

besarnya tentang semua peristiwa yang penting-penting bagi status keperdataan seseorang : perkawinan, kelahiran, pengakuan, perceraian dan kematian”.

Mengingat Lembaga Catatan Sipil dalam bidang perkawinan mengandung aspek administrasi yang tujuannya memberikan kepastian hukum bagi status keperdataan seseorang. Namun, dalam penyelenggaraannya dimungkinkan terjadi kesalahan atau kekeliruan dalam menetapkan berbagai ordonansi catatan sipil, sebagai dasar dalam daftar Akta Perkawinan bagi mempelai umat beragama selain Islam dapat menimbulkan akibat hukum terhadap akta perkawinan tersebut.

Bertitik tolak adanya pendapat bahwa Akta PPAT bukan merupakan Keputusan Tata Usaha Negara, sedangkan ada persamaan antara Akta PPAT dengan Akta Perkawinan. Persamaan yang dimaksudkan adalah :

1. Dari segi bentuk, sama-sama berbentuk akta otentik;
2. Dari segi kandungan substansinya, sama-sama terdapat kandungan tindakan hukum perdata dan tindakan hukum Tata Usaha Negara.

Meskipun Akta PPAT bukan merupakan Keputusan TUN, namun penulis mencoba menganalisis akta perkawinan dari aspek Hukum Tata Usaha Negara mengingat pendapat **Hadjon**⁹⁷ : “Pada KTUN deklaratif hubungan hukum pada dasarnya sudah ada. Contoh : Akta Kelahiran, ...”.

Sebagai bahan analisis dan pembahasan dalam tesis ini, dipilih salah satu dari 18 (delapan belas) dokumen foto copy Kutipan Akta Perkawinan yakni Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000, diterbitkan oleh Kantor Catatan Sipil Kota Surabaya,

⁹⁷ Philipus M. Hadjon, *op. cit.*, 1994, hal. 144

alasannya dasar yang digunakan dalam daftar akta perkawinannya tunduk pada Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Kristen Bumiputera Stb. 1933 No. 75, tetapi mempelainya beragama Hindu.

Penelusuran terhadap Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000 merupakan atau bukan merupakan suatu Keputusan Tata Usaha Negara, dasar berpijaknya adalah pada konsep "*besluit*".

Penulis sependapat dengan alur pikiran Bagijo dalam penggunaan konsep serta teori-teori yang diajukan untuk penelusuran Keputusan Tata Usaha Negara, konsep "*besluit*" dapat digunakan untuk menganalisis terhadap Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000.

Konsep "*besluit*" menurut *Wet Bestuursrecht (AWB)*⁹⁸, adalah "*een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling*" (besluit/keputusan pemerintahan adalah sebuah penetapan tertulis dari suatu organ pemerintahan yang berisikan suatu perbuatan hukum publik).

Terhadap rumusan Pasal 1 angka 3 AWB tersebut, dikemukakan oleh **Berge**⁹⁹ terdapat tiga unsur penting "*besluit*" yaitu *een schriftelijke beslissing van een rechtshandeling*' (tindakan hukum dalam bentuk keputusan pemerintah tertulis), "*wilsuiting/wilsvorming*" (pembentukan kehendak/pernyataan kehendak), "*Publiekrechtelijk*" (unsur tindakan hukum publik). Memperhatikan alur berpikir Ten Berge,

⁹⁸ Himawan Estu Bagijo, *op. cit.* hal. 163

¹⁰⁰ Ten Berge, *Besturen door de overheid*, Zwolle, W.E.J. Tjennk Willink, 1996, hal. 138

nampak bahwa dalam sebuah “*besluit*” yang terpenting adalah unsur tertulis, perumusan kehendak, unsur tindakan hukum publik.

Untuk menjawab apakah Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000 yang diterbitkan oleh Kantor Catatan Sipil Kota Surabaya merupakan Keputusan Tata Usaha Negara, dasar pengujiannya adalah ketiga unsur yang dikemukakan oleh Ten Berge, yaitu unsur tertulis (*schriftelijk*), unsur kehendak (*wilsvorming*) dan unsur tindakan hukum publik (*publiekrechtelijk*).

Unsur tertulis (*schriftelijk*) pada Akta Perkawinan No. 173/2000

Unsur tertulis (*schriftelijk*) yang dimaksudkan dalam penulisan ini adalah unsur tertulisnya Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000. Tentang sifat tertulis sebuah keputusan, dinyatakan oleh Berge¹⁰⁰, sebagai berikut:

“Het overgrote deel van de besluiten is schriftelijk” (bagian terbesar dari sebuah keputusan pemerintahan adalah sifatnya yang tertulis). Secara tegas dinyatakan : *“zonder schriftelijk vorm kunnen besluiten moeilijk bekendgemaakt worden aan grote groepen van personen, en zonder bekenmaking dee kunnen ze niet gelden. Ook het overgrote deel van beschikkingen is schriftelijk”* (tanpa bentuk tertulis keputusan-keputusan pemerintahan sulit dapat diketahui oleh sebagian besar orang dan tanpa diketahui keputusan pemerintahan itu tidak dapat berlaku. Jadi, bagian terbesar dari keputusan pemerintahan adalah bentuknya tertulis). “

Maksud sifat tertulis dari keputusan berhubungan erat dengan kepastian hukum bagi kepentingan para pihak ataupun dalam melakukan upaya hukum bilamana terjadi kesalahan atau kekeliruan dalam akta tersebut.

Tentang kepastian hukum secara tegas dinyatakan Berge¹⁰¹, sebagai berikut :

¹⁰⁰ *ibid*, hal. 142

Die ies van schriftelijkheid staat in rechtstreeks verband met de rechtszekerheids (Penetapan asas tertulis berkaitan langsung dengan persoalan kepastian hukum).

Mengenai sifat tertulisnya Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000 tidak perlu diragukan, sebab sifat tertulis Akta Perkawinan secara umum, diatur dalam Penjelasan Pasal 12 PP No. 9/1975, yang menyebutkan : “Hal-hal yang harus dimuat dalam Akta Perkawinan yang ditentukan di dalam Pasal ini merupakan ketentuan minimal sehingga masih dimungkinkan ditambahkannya hal-hal lain, misalnya mengenai Nomor akta, tanggal, bulan, tahun pendaftaran, jam, tanggal, bulan dan tahun pernikahan dilakukan; nama dan jabatan dari Pegawai Pencatat”.

Selain yang tertera dalam Penjelasan Pasal 12 PP No. 9/1975, menurut Pasal 5 ayat (2) Kepres No. 12/1983 tentang Kantor Catatan Sipil dalam melaksanakan fungsinya, antara lain : Pencatatan dan Penerbitan Kutipan Akta Perkawinan.

Atas dasar aturan tersebut diatas, maka tidak diragukan lagi bahwa Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000 telah memenuhi syarat sebagai Keputusan pemerintah yang bentuknya tertulis yang isinya lengkap.

Unsur kehendak (*wilsvorming*) pada Akta Perkawinan No. 173/2000

Menurut Hadjon¹⁰², suatu “*besluit*” pada hakekatnya adalah suatu “*beslissing*”. Adapun unsur pernyataan kehendak (*beslissing /wilsuiting*) dari sebuah *bescikking* secara jelas dinyatakan oleh Berge sebagai berikut :

“Een besluit impliceert een beslissing, dat wil zeggen een wilsuiting die gericht is op toegevoegde waarde. Die toegevoegde waarde bij een besluit stukje extra normstelling dat er zonder die beslissing niet zou zijn. Een besluit is begin tussenschakel van de “gelede normstelling” (suatu keputusan tertulis termasuk

¹⁰² Philipus M. Hadjon, *op. cit.*, 1994.I, hal. 4.

keputusan pemerintah, dapat dikatakan pembentukan kehendak untuk nilai tambah melalui penambahan norma. Tanpa adanya penambahan norma suatu keputusan pemerintah tidak ada artinya. Sebuah keputusan pemerintah adalah sebuah mata rantai dari norma sebelumnya). “

Menurut **Bagijo**¹⁰² tentang pemikiran Bergen mengungkapkan, bahwa suatu keputusan pemerintah sangat erat kaitannya dengan “kehendak untuk menetapkan kelakuan dasar aturan hukum yang telah ada”. Adapun yang dimaksudkan dengan “aturan yang telah ada” adalah “dasar wewenang”. Aspek wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah tersebut akan menjadi batas ruang lingkup isi keputusan yang dapat dibentuk

Bahwa dari pemikiran Bagijo tentang unsur kehendak suatu keputusan pemerintah, nilai-nilai yang berkaitan dengan :

- kehendak untuk menetapkan kelakuan atas dasar aturan hukum yang telah ada;
- aturan yang telah ada adalah “dasar wewenang”;
- dasar wewenang menjadi batas ruang lingkup isi keputusan yang dapat dibentuk;
- pernyataan kehendak merupakan perwujudan keinginan sepihak dari penguasa

Apabila pemikiran Bagijo tersebut dikristalkan, maka unsur kehendak suatu keputusan pemerintah adalah “kehendak untuk menetapkan kelakuan, atas dasar wewenang dalam ruang lingkup isi keputusan yang dinyatakan secara sepihak oleh pemerintah”.

Berkaitan dengan teori-teori tersebut diatas, penetapan Ordonansi Catatan Sipil Stb. 1933 No. 75 sebagai dasar dalam daftar Akta Perkawinan No. 173/2000 bagi

¹⁰² Himawan Estu Bagijo, *op. cit.*, hal. 163.

mempelai umat beragama Hindu merupakan kehendak atau bukan kehendak dari pemerintah, hendaknya ditinjau dari aturan yang menjadi dasar wewenangnya.

Menurut Berge :

“Sebuah keputusan pemerintah adalah sebuah mata rantai dari norma sebelumnya. Untuk itu perlu penelusuran aturan sebagai mata rantai dari norma sebelumnya yang menjadi dasar wewenang pejabat pencatat perkawinan dalam menentukan kehendaknya adalah Pasal 2 ayat (2) UU No. 1/1974 jo Pasal 2 ayat (2) PP No. 9/1975 Jo Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975 tentang Pencatatan Perkawinan dan Perceraian Jo Pedoman Nomor I angka 13 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975 . “

Atas dasar aturan tersebut diatas sebagai pedoman bagi pejabat pelaksana pencatatan perkawinan pada Kantor Catatan Sipil adalah Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975 untuk menentukan dasar dalam daftar akta perkawinan bagi mempelai umat beragama Katolik, Kristen, Hindu dan Budha.

Berdasarkan Keputusan Mendagri No. 221 a/1975 tentang Pencatatan Perkawinan dan Perceraian Pada Kantor Catatan Sipil sehubungan dengan berlakunya Undang-Undang Perkawinan serta Peraturan Pelaksanaannya salah satu konsiderannya , menyatakan : “... maka dipandang perlu mengeluarkan petunjuk-petunjuk sebagaimana dimaksud dalam pasal 48 PP No. 9/1975 sebagai pedoman bagi pejabat pelaksana Kantor Catatan Sipil di daerah-daerah”.

Penetapan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975 :

“Pertama : a. Sebelum dikeluarkannya UU Catatan Sipil yang bersifat Nasional, maka pencatatan perkawinan dan perceraian dilakukan di Kantor Catatan Sipil menurut UU No. 1 Tahun 1974 dan PP No. 9 Tahun 1975, bagi mereka yang pencatatan perkawinannya dilakukan berdasarkan:

1. Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Eropa (Stb. 1848 No. 25).
2. Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Tionghoa (Stb. 1917 No. 130 Jo. 1919 No. 81).

3. Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Kristen Indonesia (Stb. 1933 No. 75 Jo. 1936 No. 607).
 4. Ordonansi Catatan Sipil untuk Perkawinan Campuran (Stbld. 1904 No. 279).
 5. Mereka yang tidak tunduk kepada ordonansi tersebut angka 1 (satu) sampai dengan 4 (empat) dan mereka yang tidak tunduk kepada UU No. 22 Tahun 1946 jo UU No. 32 tahun 1954, yaitu : UU tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk.
- b. Di dalam melaksanakan ordonasi-ordonansi tersebut diatas hendaklah memperhatikan ketentuan pada Pasal 47 PP No. 9/1975”.

Menurut Pedoman Nomor 1 angka 13 menentukan¹⁰⁴ : “Bagi para mempelai yang belum mempunyai peraturan pencatatan sipil mengenai perkawinan (misalnya Warga Negara Indonesia Asli bukan Nasrani) agar pengisian Staatsblad pada formulir model 4 dan 5 tidak diisi”.

Menurut Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 477/74054 perihal Penunjukan, Pengisian Kolom Agama, antara lain menyatakan : Agama Yang diakui oleh pemerintah adalah Islam, Katolik, Kristen, Hindu dan Budha. Dengan demikian dapat diinterpretasikan bahwa maksud Pedoman I Angka 13 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975 adalah mempelai beragama Hindu dan Budha yang status kewarganegarannya WNI Asli (bumiputra).

Perlu diingat menurut **Hadjon**, suatu “*beschiking*” mengandung suatu “*wilsvorming*” (pernyataan kehendak dari pejabat yang bersangkutan). Untuk menentukan *Wilsvorming* dari pejabat pencatat perkawinan dapat diketahui dari penentuan Ordonansi Catatan Sipil sesuai dalam Staatsblad masing-masing. Oleh karena itu terlebih dahulu melakukan penelusuran penetapan Ordonansi Catatan Sipil

¹⁰⁴ Departemen Dalam Negeri, *op. cit.*, hal. 206

sebagai dasar dalam daftar Akta Perkawinan yang merupakan *wilsvorming* dari pejabat pencatatan perkawinan.

Berkaitan dengan Akta Perkawinan No. 173/2000 yang diterbitkan oleh Kantor Catatan Sipil Kota Surabaya (lampiran no. 12), yang substansi hukumnya berupa penetapan dasar dalam daftar pencatatan perkawinan menurut Ordonansi Catatan Sipil Golongan Kristen Bumiputera Stb. 1933 No. 75 bagi mempelai yang beragama Hindu adalah merupakan pernyataan kehendak dari pejabat pencatat perkawinan, namun pernyataan kehendak secara sepihak tersebut bertentangan dengan Pedoman Nomor I angka 13 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975. Maksud bertentangan disini yang seharusnya daftar akta perkawinan bagi mempelai beragama Hindu sebagaimana tertera dalam akta perkawinan No. 173/200 Staatsbladnya tidak diisi (Non Staatsblad).

Sehubungan Akta Perkawinan No. 173/2000, yang substansi hukumnya berisikan dasar dalam daftar pencatatan perkawinan umat beragama Hindu yang seharusnya staatsbladnya tidak diisi, namun dalam faktanya ternyata diisi dengan Stb. 1933 No. 75. Kesalahan atau kekeliruan dalam menentukan dasar dalam daftar pencatatan perkawinan adalah merupakan perwujudan pernyataan kehendak secara sepihak dari penguasa yang dalam hal ini Kepala Kantor Catatan Sipil Kota Surabaya.

Unsur Tindakan Hukum Publik pada Akta Perkawinan No. 173/2000

Hakekat dari wewenang para pelaksana urusan pemerintah itu adalah kewenangan mereka untuk membentuk dan mempertahankan hukum positif. Tanpa wewenang tersebut para pelaksana urusan pemerintahan itu tidak dapat membuat keputusan-

keputusan Tata Usaha Negara yang sah. Menurut **Indroharto**¹⁰⁵, pengertian wewenang dalam arti yuridis adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.

Pendapat tentang “wewenang” dikemukakan oleh beberapa ahli hukum yang dikutip oleh **Hadjon**¹⁰⁶ dalam makalah yang berjudul “Tentang Wewenang”, sebagai berikut :

F.A. Stroink :

“Dalam Konsep hukum publik, wewenang merupakan suatu konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi”.

van Maarseveen :

“Dalam hukum tata usaha negara, wewenang (*bevoegheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan”.

Adapun tentang unsur-unsur wewenang, sebagaimana dikutip oleh **Hadjon**¹⁰⁷, dinyatakan oleh **van Maarseveen** adanya tiga unsur wewenang sebagai konsep hukum publik, yaitu : pengaruh; dasar hukum; konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum. Komponen dasar hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjukkan dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung makna adanya standard wewenang, yaitu standard umum (semua jenis wewenang) dan standard khusus untuk jenis wewenang tertentu).

¹⁰⁵ Indroharto, *op. cit.*, hal. 27

¹⁰⁶ Philipus M. Hadjon, *op. cit.*, 1998. hal. 2

¹⁰⁷ Philipus M. Hadjon, *ibid*

Apabila dasar pemikiran van Maarseveen sebagaimana dikutip Hadjon dapat digunakan sebagai batu uji terhadap wewenang Pejabat Kantor Catatan Sipil Kota Surabaya dalam menerbitkan Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000 bagi mempelai agama Hindu yang daftar pencatatan perkawinannya menurut Staatsblad 1933 No. 75.

Pada unsur “pengaruh”. Komponen pengaruh ialah, bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum. Apabila Ordonansi Catatan Sipil golongan Kristen Bumiputera Stb. 1933 No. 75 sebagai dasar dalam daftar pencatatan perkawinan mempelai umat beragama Hindu, pengaruhnya terhadap Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000 harus dianalisis dari penggunaan wewenang oleh Kantor Catatan Sipil.

Sebagaimana ditentukan dalam Penetapan Pertama huruf A Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975 bahwa pencatatan perkawinan pada Kantor Catatan Sipil berdasarkan berbagai ordonansi catatan sipil, namun ada perkecualian yaitu menurut Pedoman I angka 13 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975 bahwa dasar dalam daftar pencatatan perkawinan bagi mempelai umat beragama Hindu staatsblad tidak diisi (*Non Staatsblad*).

Apabila Ordonansi Stb. 1933 No. 75 digunakan sebagai dasar dalam daftar pencatatan perkawinan bagi mempelai umat beragama Hindu berarti bertentangan dengan Pedoman I angka 13 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221a/1975. Kesalahan atau kekeliruan Pejabat Kantor Catatan Sipil dalam menentukan/ memilih peraturan yang menjadi dasar hukum terbitnya Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000, hal tersebut berpengaruh terhadap keabsahan Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000.

Konsekuensi yuridisnya Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000 tidak sah menurut hukum.

Pada komponen dasar hukum, berkaitan dengan wewenang. Bahwa wewenang harus dapat ditunjukkan dasar hukumnya.

Dasar wewenang Kepala Kantor Catatan Sipil sebagai Pejabat yang menerbitkan Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000 sebagai landasan teoritiknya mengacu pada pendapat Hadjon. Sedangkan analisis terhadap ketentuan hukum positif mendasarkan pada struktur organisasi Kantor Catatan Sipil.

Menurut **Hadjon**¹⁰⁸, tentang teori peralihan kekuasaan, sebagai berikut :

“Kewenangan membuat keputusan hanya dapat diperoleh melalui dua cara yaitu atribusi atau dengan delegasi. Atribusi adalah wewenang yang melekat kepada suatu jabatan. Delegasi ialah pelimpahan wewenang. Mandat adalah hubungan kerja Intern antara penguasa dengan pegawainya, dalam hal tertentu seorang pegawai memperoleh kewenangan atas nama si penguasa.”

Untuk menentukan perbuatan hukum Kantor Catatan Sipil yang pada isi muatannya juga merupakan pembentukan norma-norma Hukum Tata Usaha Negara tersebut didasarkan kepada wewenang diskresioner pemerintahnya masing-masing yang diperoleh baik secara atributif atau menurut jalur delegasi atau mandat yang sumbernya dapat ditelusuri pada suatu perundang-undangan.

Memperhatikan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pelimpahan wewenang kepada Kantor Catatan Sipil, pertama Kepres No. 12/1983 tentang Penataan dan Peningkatan Pembinaan Penyelenggaraan Catatan Sipil. Dalam Pasal 1 ayat (1)

¹⁰⁸ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to Indonesian Administration Law)*, Yogyakarta, Gajah Mada University, 1995.4, hal. 130



Kepres No. 12/1983 menyebutkan :”Mendagri secara fungsional mempunyai kewenangan dan tanggung jawab penyelenggaraan catatan sipil sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 54/1983 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Catatan Sipil Kabupaten/Kotamadya, menentukan :

- Pasal 1 ayat (1) : Kantor Catatan Sipil Kabupaten/Kotamadya yang selanjutnya disebut Kantor Catatan Sipil adalah perangkat wilayah yang langsung berada dan bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota/Kotamadya Kepala Daerah Tingkat II sebagai Kepala Wilayah.
- Pasal 1 ayat (2) : Kantor Catatan Sipil dipimpin oleh seorang Kepala.
- Pasal 2 : Kantor Catatan Sipil mempunyai tugas membantu Bupati/Walikota/Kotamadya Kepala daerah Tingkat II dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan penyelenggaraan dan penyuluhan dibidang Catatan Sipil.
- Pasal 3 : Untuk menyelenggarakan tugas tersebut pada pasal 2, Kantor Catatan Sipil mempunyai fungsi :
- a. Pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Kelahiran;
 - b. Pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Perkawinan;

Selanjutnya menurut Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 24/1984 tentang Pelaksanaan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 54/1983 tentang Organisasi dan Tata kerja Kantor Catatan Sipil Kabupaten/Kotamadya dalam Instruksinya kedua menyebutkan :

“Perangkat wilayah yang membantu Bupati/Walikota/Kotamadya Kepala Daerah Tingkat II selaku Wakil Pemerintah Pusat dalam rangka pelaksanaan azas desentralisasi untuk melaksanakan kebijaksanaan Catatan Sipil di Daerah dan hanya satu-satunya pelaksana utama yang menangani urusan catatan sipil”.

Atas dasar ketentuan tersebut diatas sebagai kesimpulan, dasar wewenang yang melekat pada Kepala Kantor Catatan Sipil Kabupaten/Kotamadya Surabaya adalah wewenang pelimpahan dalam bentuk mandat, maksudnya wewenang yang ada pada Kepala Kantor Catatan Sipil adalah wewenang bawahan yang menjalankan tugas dari

atasannya, dan merupakan satu-satunya sebagai pelaksana utama yang menangani urusan pencatatan perkawinan dan penerbitan Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000 adalah Kantor Catatan Sipil Kota Surabaya.

Unsur ketiga tentang **Standar wewenang**. Dimaksudkan disini adalah standart yang digunakan untuk menguji penggunaan kewenangan pembentukan Kutipan Akta Perkawinan No. 173/ 2000, adalah standart penilaian penggunaan wewenang pemerintahan. Hal ini disebabkan karena pembentukan Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000, merupakan bentuk pelaksanaan wewenang. Pengujian terhadap penggunaan wewenang pemerintah dalam membuat keputusan di dasarkan pada Norma Hukum Administrasi yaitu Norma Umum dan Norma Khusus¹⁰⁹

Dalam hukum administrasi Belanda, Norma Umumnya adalah *Algemene Wet Bestuursrecht* (Undang-Undang Umum Hukum Administrasi), yang dalam sistem hukum kita belum ada dan secara sektoral diatur dalam dasar hukum wewenang pembentukan keputusan di masing-masing instansi. Norma Khusus, dalam hukum administrasi Belanda adalah *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestur* (ABBB) asas-asas umum pemerintahan yang baik¹¹⁰. Dalam hal pembentukan Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000, maka penilaian didasarkan pada ketentuan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975 Tentang Pencatatan Perkawinan dan Perceraian, beserta Pedoman I angka 13 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975 tentang Pelaksanaan Bab II, Bab III dan Bab IV PP No. 9/1975 bagi mereka yang dimaksud

¹⁰⁹ Philipus M. Hadjon, *Undang-Undang Hukum Administrasi*, Surabaya, (penyunting), 1994, hal. 6

¹¹⁰ Himawan Estu Bagijo, *op. cit.*, hal. 163-165

Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Undang-Undang Tentang Perkawinan.

Pengujian atas dasar keputusan pemerintahan dari segi bentuk suatu keputusan dapat didasarkan atas dua kategori : Keputusan yang terikat dan Keputusan yang bebas. Pengujian terhadap penggunaan wewenang pembentukan Keputusan Pemerintahan (Keputusan TUN) terikat didasarkan pada persyaratan-persyaratan yang telah ditetapkan dalam peraturan dasarnya. Dalam hal ini, peraturan dasarnya telah menetapkan secara rinci bagaimana pejabat yang berwenang dalam menggunakan wewenang untuk membuat keputusan pemerintahan (suatu Keputusan TUN).

Apabila pengujian terhadap Akta Perkawinan No. 173/2000 sementara dikategorikan sebagai pengujian terhadap wewenang pembentukan keputusan pemerintahan (KTUN) terikat, maksudnya Keputusan Tata Usaha Negara yang berbentuk Akta Perkawinan No. 173/2000, maka wewenangnya terikat pada persyaratan yang ditetapkan dalam peraturan dasarnya telah menentukan secara rinci bagi pejabat yang berwenang dalam menggunakan wewenang untuk membuat keputusan pemerintah dan tidak memiliki kebebasan untuk menilai maupun kebebasan kebijaksanaan.

Untuk menilai penggunaan wewenang menerbitkan KTUN dapat dilihat sesuai dengan macam wewenang yaitu wewenang terikat (*gebonden gevoegdheid*) dan wewenang bebas (*discretionary power*), yang membawa konsekuensi yuridis. Menurut Hadjon¹¹¹, tentang penggunaan wewenang bebas sebagai berikut :

¹¹¹ Philipus M. Hadjon, *Pemerintahan Menurut Hukum*, 1993, hal. 2-3.

“Kekuasaan bebas meliputi kewenangan memutus secara mandiri dan kewenangan interpretasi terhadap norma tersamar (*vage normen*), terhadap kekuasaan bebas (*vrij bestuur*) asas *wetmatigheid* tidaklah memadai. Kekuasaan bebas bukanlah kekuasaan yang tidak terbatas, karena harus merupakan kekuasaan yang tunduk pada hukum tidak tertulis berupa asas-asas hukum, yang dalam hukum administrasi Belanda dirumuskan sebagai *algemene beginselen van behoerlijk bestuur (ABBB)*, *principles of proper administration, principles of due administration*. Gambaran tersebut dimaksudkan sebagai bahan perbandingan untuk mempertajam konsep hukum administrasi Indonesia”.

Atas dasar tersebut, berkaitan dengan pengujian terhadap Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000, peraturan dasarnya telah menentukan secara rinci bagi pejabat pencatatan perkawinan dalam menggunakan wewenang menerbitkan Kutipan Akta Perkawinan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara, sebagai berikut:

1. Pasal 2 ayat (2) Undang-undang No. 1 tahun 1974 Tentang Perkawinan.
2. Pasal 2 ayat (2) UU No. 1/1974 jo Pasal 2 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 9 tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang No.1 tahun1974.
3. Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a /1975 Tentang Pencatatan Perkawinan dan Perceraian.
4. Pedoman Nomor 1 angka 13 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975 tentang Pelaksanaan Bab II, Bab III dan Bab IV PP No. 9/1975 bagi Mereka yang Dimaksud Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Undang-Undang Tentang Perkawinan.
5. Pasal 5 ayat (2) Kepres No. 12/1983 Tentang Penataan dan Peningkatan Pembinaan Penyelenggaraan Catatan Sipil jo Pasal 3 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 54/1983 tentang organisasi dan tata kerja Kantor Catatan Sipil

Kabupaten/Kotamadya, menentukan, antara lain : Untuk menyelenggarakan tugas tersebut pada pasal 2, Kantor Catatan Sipil mempunyai fungsi :

- a. Pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Kelahiran;
- b. Pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Perkawinan;
- c. ... “.

Atas dasar ketentuan tersebut merupakan wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan bagi pejabat pencatat perkawinan dalam menentukan dasar dalam daftar akta perkawinan. Wewenang penetapan Ordonansi Stb. 1933 No. 75 sebagai dasar dalam Akta Perkawinan No. 173/2000 diterbitkan oleh Kantor Catatan Sipil Kota Surabaya perlu diuji dengan substansi Pedoman I angka 13 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975.

Menurut Pedoman I angka 13 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975, menentukan : “Bagi para mempelai yang belum mempunyai peraturan pencatatan perkawinan (misalnya Warga Negara Indonesia Asli bukan Nasrani) agar pengisian *Staatsblad* pada formulir model 4 dan 5 tidak diisi”.

Dalam uraian sebelumnya telah dijelaskan bahwa yang dimaksud “para mempelai yang belum mempunyai peraturan pencatatan perkawinan” adalah mempelai umat beragama Hindu dan Budha WNI Bumiputera. Sedangkan yang dimaksud formulir model 4 adalah Akta Perkawinan dan formulir model 5 adalah Kutipan akta Perkawinan dengan demikian standart wewenang yang diberikan oleh Pedoman I angka 13 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975 dapat diinterpretasikan bahwa bagi mempelai umat beragama Hindu dan Budha WNI Bumiputera, pada Akta Perkawinan dan Kutipan Akta Perkawinan *Staatsbladnya* tidak diisi (non *Staatsblad*).

Dari analisis tersebut diatas, menunjukkan bahwa standar kewenangan yang diberikan oleh Pedoman I angka 13 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975 kepada Pejabat Pencatat Perkawinan pada Kantor Catatan Sipil Kota Surabaya dalam mencatat dan menerbitkan Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000 merupakan standar terikat, maksudnya khusus bagi mempelai umat beragama Hindu WNI Bumiputra, dasar dalam daftar Akta Perkawinan (model formulir 4) dan Kutipan Akta perkawinannya (model formulir 5) *staatsbladnya* tidak diisi (*non staatsblad*).

Apabila dalam Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000 dasar dalam daftar Akta Perkawinannya/ Kutipan Akta Perkawinan *Staatsbladnya* diisi dengan Stb 1933 No. 75, maka pengisian *staatsblad* pada Kutipan Akta Perkawinan No. 173/200 oleh Pejabat Pencatat Perkawinan pada Kantor Catatan Sipil Kota Surabaya tidak mempunyai dasar hukum, namun pejabat pencatat perkawinan bertindak seolah-olah berwenang untuk menetapkan Stb 1933 No. 75 bagi mempelai umat beragama Hindu. Oleh karena itu Pejabat Pencatat Perkawinan Kantor Catatan Sipil kota Surabaya dalam rangka menetapkan Ordonansi Stb 1933 No. 75 pada Kutipan Akta Perkawinan No.173/2000 merupakan penyalahgunaan wewenang atau tindakan sewenang-wenang.

Konsekuensi yuridis yang terkandung dalam Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000 merupakan penyalahgunaan wewenang atau tindakan sewenang-wenang oleh Pejabat Pencatat Akta Perkawinan pada Kantor Catatan Sipil Kota Surabaya dapat dijadikan sebagai dasar dalam mengajukan gugatan pembatalan terhadap Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000 (Keputusan Tata Usaha Negara) dan untuk menentukan

batalnya Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000 (Keputusan Tata Usaha Negara) dapat diajukan pada Peradilan Tata Usaha Negara.

Selanjutnya sejak awal analisis terhadap Akta No. 173/2000 sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (*beschiking*), merupakan salah satu contoh dari 18 Kutipan Akta Perkawinan. Bilamana metode analisis terhadap Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000 tersebut diatas, dapat digunakan sebagai bahan kajian dari analisis wewenang dan substansi terhadap Kutipan Akta Perkawinan tersebut dibawah ini:

Tabel 3.1
Dokumen Kutipan Akta Perkawinan Bagi Mempelai Umat Bergama Hindu

Lamp. No.	Kutipan Akta Perkawinan	Agama Mempelai	WNI	Staatsblad	Diterbitkan oleh Kantor Catatan Sipil
11	No. 224/MW/1993	Hindu	Bumiputera	Stb. 1920 - 751	Kab. Dati II Badung
13	No. Ist/02/35/2001	Hindu	Bumiputera	Stb. 1933 - 75	Kepala Dinas Kependudukan Kab. Jember

Dengan melihat tabel 3.1 diatas ternyata Kutipan Akta Perkawinan bagi mempelai umat beragama Hindu bumiputra ternyata *staatsbladnya* diisi. Pengisian *staatsblad* pada Kutipan Akta Perkawinan tersebut diatas bila dianalisis merupakan penyalahgunaan wewenang atau tindakan sewenang-wenang oleh Pejabat Pencatat Perkawinan pada Kantor Catatan Sipil yang menerbitkan Kutipan Akta Perkawinan tersebut. Penyalahgunaan wewenang atau tindakan sewenang-wenang oleh Pejabat Pencatat Akta Perkawinan dapat dijadikan sebagai dasar dalam mengajukan gugatan pembatalan

terhadap Kutipan Akta Perkawinan tersebut diatas dan untuk menentukan batalnya Kutipan Akta Perkawinan diatas dapat diajukan pada Peradilan Tata Usaha Negara.

Maka dapat dibayangkan bagaimana jika di Daerah Pulau Bali yang mayoritas penduduknya beragama Hindu, apabila setiap dasar dalam daftar Akta Perkawinannya ternyata dalam akta perkawinan mengandung penyalahgunaan wewenang atau tindakan sewenang-wenang dari pejabat pencatat akta perkawinan. Tentunya perlu adanya kontrol dan pemikiran dari pemerintah, sebagai solusi untuk menciptakan kepastian hukum. Demikian juga terhadap Kutipan Akta Perkawinan dikemukakan dibawah ini. Apabila diamati bagi umat yang statusnya beragama Katolik, Kristen dan Budha ternyata mendapat perlakuan berbeda dan perbedaan itu tergantung pada status golongan penduduk sebagaimana diatur dalam Pasal 163 IS.

Tabel 3.2
Dokumen Kutipan Akta Perkawinan pada Kantor Catatan Sipil

No. Lamp.	Kutipan Akta Perkawinan	Agama Mempelai	WNI	Staatsblad	Diterbitkan oleh Kantor Catatan Sipil
1.	No. 01/WNI.K/2001	Katolik	K. Eropa	Stb. 1849-25	Surabaya
2.	No. 248/1999	Katolik	Bumiputera	Stb. 1933-75	Surabaya
3.	No. 04/78/WNI/2001	Katolik	K. Tionghoa	Stb. 1917-130	Kepala Dinas Kependudukan Jember
6.	No. 475/WNI/2001	Kristen	K. Tionghoa	Stb. 1917-130	Surabaya
7.	No. 115/2001	Kristen	Bumiputera	Stb. 1933-75	Surabaya
15.	No. 262/WNI/2001	Budha	K. Tionghoa	Stb. 1917-130	Surabaya
16.	No. 03/70/WNI/2001	Budha	K. Tionghoa	Stb. 1917-130	Kepala Dinas Kependudukan Jember
17.	No. 153/2000	Beda Agama	Bumiputera	Stb. 1933-75	Diterbitkan oleh Kantor Catatan Sipil Surabaya, atas dasar Penetapan Pengadilan Negeri
18.	No. 1101/WNI/2000	Kong HuCu	K. Tionghoa	Stb. 1917-130	Surabaya

Sebelum menganalisis Kutipan Akta Perkawinan sebagaimana yang tertuang dalam tabel 3.2, terlebih dahulu mengingatkan kembali bahwa sebagai hasil analisis terhadap Akta Perkawinan/Kutipan Akta Perkawinan setelah diuji berdasarkan konsep “*besluit*” yang dianalisis berdasarkan ke tiga unsur, yaitu : unsur tertulis; unsur penguasa; dan unsur wewenang, ternyata Akta Perkawinan/Kutipan Akta Perkawinan merupakan Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking=besluit* yang individual). Berarti Kutipan Akta Perkawinan tersebut dalam tabel 3.2 juga merupakan KTUN.

Sebagaimana pada tabel 3.2, atas 9 (sembilan) lembar contoh Kutipan Akta Perkawinan bagi Warga Negara Indonesia, Pejabat catatan sipil untuk menetapkan dasar dalam daftar akta perkawinan, prioritasnya bukan terletak pada status agama dari mempelai, melainkan pada status Warga Negara Indonesia Keturunan atau Bumiputera, sehingga tampak jelas bilamana seorang beragama nasrani telah melaksanakan perkawinannya sesuai dengan agamanya dan kepercayaannya itu, kemudian pada saat pencatatan perkawinan, terlihat Pejabat pencatat perkawinan menunjukkan kewenangan untuk memutuskan secara mandiri atau menginterpretasikan dasar apa yang harus digunakan dalam daftar akta perkawinan bagi mempelai yang beragama nasrani itu. Dalam menginterpretasikan cenderung pada *staatsblad* golongan hukum bukan pada status agama dari mempelai. Kewenangan menetapkan perbedaan perlakuan dalam menetapkan dasar dalam daftar akta perkawinan secara implisit, tidak ada satupun Undang-Undang yang menyatakan adanya pembagian warga negara Indonesia dibagi

menjadi WNI Keturunan dan Bumiputera. Bahkan UU No. 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan menetapkan di Indonesia hanya WNI dan WNA.

Terlebih lagi apabila dibandingkan dengan pencatatan perkawinan di KUA bagi mempelai agama Islam, perbedaan itupun tidak terdapat lagi. Untuk menguji penggunaan kewenangan pembentuk akta perkawinan yang mendasarkan pada perbedaan golongan hukum bagi WNI Keturunan dan Bumiputera, sangatlah beralasan jika keputusan hukum produk Kantor Catatan Sipil tersebut diuji dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) atau setidaknya berdasarkan sebagaimana yang tersirat pada Pasal 53 ayat (2) huruf c UU No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Wewenang Pejabat Kantor Catatan Sipil dalam menentukan Ordonansi Catatan Sipil sebagai dasar dalam daftar akta perkawinan menggunakan wewenang bebas. Penggunaan wewenang oleh Pejabat Kantor Catatan Sipil dalam menentukan ordonansi catatan Sipil sebagai dasar dalam daftar akta perkawinan, terdapat penyalahgunaan wewenang atau tindakan sewenang-wenang, sehingga dapat menimbulkan ketidakabsahan akta perkawinan bagi mempelai yang beragama Hindu, dimungkinkan ketidakabsahan akta perkawinan bagi mempelai beragama Katolik, Kristen, Budha atau Kong Hu Cu yang warga Negara Indonesia Keturunan.

Untuk menguji ketidakabsahan akta perkawinan/Kutipan Akta Perkawinan tersebut, dapat dilakukan upaya dengan mengajukan gugatan dinyatakan batal atau tidak sahnya Akta Perkawinan/Kutipan Akta Perkawinan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara. Kendalanya bila mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara

berbeda dengan gugatan di muka pengadilan perdata. Menurut Penjelasan Pasal 53 ayat (1) UU No. 5/1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka antara lain : Bahwa apa yang dapat dituntut di muka Pengadilan Tata Usaha Negara ini terbatas pada satu macam tuntutan pokok yang berupa tuntutan agar KTUN yang telah merugikan kepentingan penggugat itu dinyatakan batal atau tidak sah dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi, kecuali dalam sengketa kepegawaian saja yang dibolehkan adanya tuntutan tambahan lainnya yang berupa rehabilitasi. adalah terbatas pada pembatalan KTUN tersebut tanpa dapat merehabilitas Akta Perkawinan tersebut.

Adapun dalam mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara oleh penggugat sebagai pihak yang merasa dirugikan atas keputusan Tata Usaha Negara yang berupa akta perkawinan terdapat kendala antara lain sebagai berikut :

1. Gugatan melalui Pengadilan tata Usaha Negara berkaiatn dengan batal atau tidak sahnya suatu putusan Tata Usaha Negara, tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan rehabilitasi (Pasal 53 (1) UU No. 5/1986)
2. Gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu 90 (sembilanpuluh) hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya keputusan atau Pejabat Tata Usaha Negara (Pasal 55 UU No. 5/1986).

3.2 Konsekuensi Yuridis Ordonansi Catatan Sipil Sebagai Dasar Dalam Daftar Akta Perkawinan ditinjau Dari Aspek Hukum Perdata

Lembaga catatan sipil ditinjau dari sejarah berlakunya di Indonesia dikenal pada masa pemerintahan kolonial Belanda, sebagai akibat asas konkordansi, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 131 ayat (2) *Indische Staatsregeling* (I.S.), maka *Burgerlijk*

Wetboek (BW) diberlakukan di Hindia Belanda, termasuk juga *Burgerlijk Stand* yang terdapat didalamnya.

Burgerlijk Wetboek mengatur catatan sipil secara umum dalam buku I tentang orang, titel II dari pasal 4 sampai dengan pasal 16, bahwa ke 13 pasal ini pada prinsipnya kurang memenuhi kebutuhan, karena hanya berlaku bagi golongan Eropa. Semenjak Pasal 163 I.S. (*Indische Staatsregeling*), peraturan untuk catatan sipil diberlakukan menurut ketiga golongan, sebagaimana tersebut dibawah ini :

- a. Ordonansi Catatan Sipil untuk Golongan Eropa Stb. 1849 No. 25;
- b. Ordonansi Catatan Sipil untuk Golongan Tionghoa Stb. 1917 No. 130 jo. Stb. 1919 No. 81;
- c. Ordonansi Catatan Sipil untuk Golongan Kristen Indonesia Stb. 1933 No. 75 jo. Stb. 1963 No. 607;
- d. Ordonansi Catatan Sipil untuk Perkawinan Campuran Stb. 1904 No. 279;
- e. Ordonansi Catatan Sipil untuk Golongan Indonesia Asli di Jawa dan Madura Stb. 1920 No. 751 jo 1927 No. 564.

Setelah Indonesia merdeka berlakunya peraturan catatan sipil peninggalan jaman kolonial Belanda di Indonesia, berdasarkan pada ketentuan dalam Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945. Berlakunya Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 menurut **Mulyosudarmo**¹¹², alasannya : “kiranya tepat jika Aturan Peralihan merupakan politik hukum nasional Indonesia. Klausula selama masih belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar yang menunjukkan bahwa dasar perubahan hukum kolonial itu adalah hukum positif (“nasional”)”. Selanjutnya beliau mengatakan bahwa dalam aturan itu sudah memuat tentang “hukum yang berlaku”, tetapi tidak memuat arah kemana hukum itu harus dikembangkan.

¹¹² Suwoto Mulyosudarmo, op. cit., hal. 22.

Perkembangan lebih lanjut setelah kemerdekaan Republik Indonesia tepatnya dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden Kabinet No. 31/U/IN/12/1966, kantor-kantor Catatan Sipil di seluruh Indonesia dinyatakan terbuka bagi seluruh penduduk Indonesia dan tidak membeda-bedakan golongan di antara sesama Warga Negara Indonesia seperti sebelumnya, tetapi hanya dibedakan antara Warga Negara Indonesia dan orang Asing.

Kemudian dengan berlakunya Undang-Undang Perkawinan Nasional yaitu UU No. 1/1974 dan Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 sebagai Peraturan Pelaksanaan dari UU No. 1/1974, perkembangan lembaga catatan sipil begitu pesat, terlihat pada tugasnya antara lain yang semula mencatat, mendaftarkan serta mengesahkan perkawinan bagi golongan penduduk tertentu yang diatur dalam berbagai ordonansi tersebut, kemudian berganti tugas, mendaftarkan, mencatat perkawinan bukan hanya terbatas bagi golongan penduduk tertentu, melainkan bagi seluruh umat beragama selain Islam.

Pencatatan Perkawinan bagi mereka yang melangsungkan perkawinannya itu selain umat beragama Islam, menurut Pasal 2 ayat (2) P.P. No. 9 Tahun 1975 ; pencatatan perkawinan dilakukan oleh Pegawai Pencatatan Perkawinan pada Kantor Catatan Sipil sebagaimana dimaksud dalam berbagai perundang-undangan mengenai pencatatan perkawinan.

Sedangkan yang dimaksudkan dengan berbagai perundang-undangan, ternyata undang-undang (UU No. 1/1974) ataupun dalam Pasal 2 ayat (2) P.P No. 9/ 1975 tidak menyebutkan apa yang dimaksud dengan berbagai peraturan perundang-undangan tersebut.

Menurut Penjelasan Pasal 2 ayat (3) PP No. 9/1975 dilakukan sesuai dengan ketentuan-ketentuan tersebut dari Pasal 3 sampai dengan Pasal 9, sedangkan ketentuan-ketentuan khusus yang menyangkut tata cara pencatatan perkawinan yang diatur dalam berbagai peraturan merupakan pelengkap bagi peraturan pemerintah ini.

Berdasarkan Keputusan Mendagri No. 221 a/1975 tentang Pencatatan Perkawinan dan Perceraian Pada Kantor Catatan Sipil sehubungan dengan berlakunya Undang-Undang Perkawinan serta Peraturan Pelaksanaannya salah satu konsiderannya, menyatakan : "... maka dipandang perlu mengeluarkan petunjuk-petunjuk sebagaimana dimaksud dalam pasal 48 PP No. 9/1975 sebagai pedoman bagi pejabat pelaksana Kantor Catatan Sipil di daerah-daerah".

Penetapan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975 :

- "Pertama : a. Sebelum dikeluarkannya UU Catatan Sipil yang bersifat Nasional, maka pencatatan perkawinan dan perceraian dilakukan di Kantor Catatan Sipil menurut UU No. 1 Tahun 1974 dan PP No. 9 Tahun 1975, bagi mereka yang pencatatan perkawinannya dilakukan berdasarkan:
1. Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Eropa (Stb. 1848 No. 25).
 2. Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Tionghoa (Stb. 1917 No. 130 Jo. 1919 No. 81).
 3. Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Kristen Indonesia (Stb. 1933 No. 75 Jo. 1936 No. 607).
 4. Ordonansi Catatan Sipil untuk Perkawinan Campuran (Stbld. 1904 No. 279).
 5. Mereka yang tidak tunduk kepada ordonansi tersebut angka 1 (satu) sampai dengan 4 (empat) dan mereka yang tidak tunduk kepada UU No. 22 Tahun 1946 jo UU No. 32 tahun 1954, yaitu : UU tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk.
- b. Didalam melaksanakan ordonansi-ordonansi tersebut diatas hendaklah memperhatikan ketentuan pada Pasal 47 PP No. 9/1975".

Selanjutnya menurut Pedoman Nomor 1 Tentang Pelaksanaan Bab II, Bab III dan Bab IV PP No. 9/1975 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975 Bagi Mereka Yang Dimaksud Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Tentang Perkawinan. Pada angka 13 menentukan¹¹³ : “Bagi para mempelai yang belum mempunyai peraturan pencatatan sipil mengenai perkawinan (misalnya Warga Negara Indonesia Asli bukan Nasrani) agar pengisian Staatsblad pada formulir model 4 dan 5 tidak diisi”. Adapun yang dimaksudkan formulir model 4 (empat) adalah daftar akta perkawinan, sedangkan formulir model 5 (lima) adalah kutipan akta perkawinan.

Apabila Pedoman No. I angka 13 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975 dihubungkan dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 477/74054 perihal Penunjukan, Pengisian kolom agama, antara lain menyatakan :

Agama yang diakui pemerintah adalah Islam, Katolik, Kristen , Hindu Dan Budha. Dengan demikian dapat diinterpretasikan bahwa maksud Pedoman No. I angka 13 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975 adalah mempelai beragama Hindu atau Budha yang setatus kewarganegaraannya WNI asli (Bumiputra).

Sebelum berlakunya Undang-Undang No.1/1974 JO PP No. 9/1975, pernah terjadi gugatan terhadap *Burgerlijk Stand* (Kantor Catatan Sipil) disebabkan karena Pejabat Catatan Sipil salah dalam menetapkan Ordonansi Catatan Sipil dalam Akta Perkawinan, yang akhirnya oleh Pengadilan Negeri Akta Perkawinannya dinyatakan batal. Untuk jelasnya terbaca uraian dibawah ini.

¹¹³ Departemen Dalam Negeri Indonesia, *op. cit.*, hal. 206

Pengadilan Negeri Semarang dalam perkara perdata No. 325/Pdt/1959/PN Semarang, telah menerima, memeriksa atas suatu peristiwa yang menjadi dasar gugatan adalah adanya kekeliruan ini disebabkan karena pihak suami adalah seorang keturunan Tionghoa Warga Negara Indonesia yang dipersamakan dengan orang Eropa (*gelijkgesteld*), tetapi tidak memberitahukan hal ini kepada Pegawai catatan sipil maupun kepada calon Istrinya (orang Tionghoa asing). Karena "*gelijkstelling*" itu, seharusnya perkawinan dilangsungkan dimuka pegawai catatan sipil Eropa, dan seharusnya dibuat akta perkawinan dalam register B.S. Eropa (Pasal 6 dari S. 1898 : 158 : Ordonansi Perkawinan Campuran).

Dalam perkara tersebut yang bertindak sebagai penggugat adalah Bapak pihak si isteri, sedang si suami dan si istri tidak mengajukan pembelaan. Atas dasar gugatan tersebut, Pengadilan Negeri Semarang memberikan putusan yang amar putusannya bahwa perkawinan yang dilangsungkan dimuka pegawai catatan sipil Tionghoa dan dicatat dalam register B.S.T. (*Burgerlijke Stand Tionghoa*) telah dibatalkan dan dinyatakan batal, karena seharusnya perkawinan itu dilangsungkan dihadapan pegawai catatan sipil Eropa dan dicatat dalam register Eropa¹¹⁴.

Ada dua hal yang menjadi pertimbangan hukum oleh hakim Pengadilan Negeri Semarang adalah : Pertama, pembatalan perkawinan dengan alasan seharusnya perkawinan dilangsungkan dihadapan pegawai catatan sipil golongan Eropa, dan yang

¹¹⁴ Ko Tjay Sing, *Hukum Perdata, Hukum Perorangan dan Keluarga*, Jilid I, PT. Cipta Loka, Semarang, hal. 78

kedua pembatalan akta perkawinan disebabkan kesalahan menetapkan ordonansi yang seharusnya dibuat akta perkawinan dalam register *Burgerlijk Stand* golongan Eropa.

Pembatalan perkawinan pada saat itu dimungkinkan sebab Kantor Catatan Sipil (BS) diberi wewenang untuk mengesahkan perkawinan. Hal tersebut berbeda sejak berlakunya UU No. 1/1974 jo PP No. 9/1975 yang fungsi dan tugas Pejabat Catatan Sipil terbatas hanya mendaftar, mencatat dalam register akta perkawinan serta menerbitkan Kutipan Akta Perkawinan.

Adanya Putusan Pengadilan Negeri Semarang tanggal 22 September 1959 No. 325/ Pdt/PN Smg, menunjukkan adanya fakta hukum bahwa karena kesalahan Pegawai Catatan Sipil dalam menentukan Ordonansi Catatan Sipil sehingga akta perkawinannya dapat dibatalkan dan dinyatakan batal oleh Pengadilan Negeri Semarang.

Demikian pula dalam tesis ini ditemukan dalam praktek hukum berupa 18 Kutipan Akta Perkawinan yang berkaitan dengan Ordonansi Catatan Sipil. Sebagai bahan analisis dalam tesis ini adalah salah satu dari 18 (delapan belas) dokumen foto copy Kutipan Akta Perkawinan, yang terpilih adalah Kutipan Akta No. 173/2000, diterbitkan oleh Kantor Catatan Sipil Kota Surabaya, sebagai alasannya karena Kutipan Akta/ Perkawinan No. 173/2000, mempelainya beragama Hindu, tetapi dasar dalam daftar pencatatan perkawinannya menurut Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Kristen Bumiputera Stb. 1933 No. 75.

Sehubungan permasalahan yang diajukan adalah Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000 yang telah menetapkan Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Kristen

Bumiputera Stb. 1933 No. 75 sebagai dasar dalam daftar mempelai yang beragama Hindu, maka perlu dianalisis atas tindakan dinas Kantor Catatan Sipil dalam menetapkan Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Kristen Bumiputera Stb. 1933 No. 75 bagi mempelai umat beragama Hindu, merupakan atau bukan merupakan tindakan dinas melanggar hukum.

Untuk menganalisis adanya faktor hukum tentang penetapan Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Kristen Bumiputera Stb. 1933 No. 75 bagi mempelai umat beragama Hindu oleh Pejabat Pencatat Perkawinan Pada Kantor Catatan Sipil Kota Surabaya, maka terlebih dahulu mengetahui apa yang dimaksud tindakan/perbuatan yang melanggar hukum.

Sebagai pijakan dasar tindakan/perbuatan melanggar hukum diawali dengan konsep “tindakan manusia”, dikelompokkan oleh **Poedjosewojo**¹¹⁵, yang dikutip oleh Achmad Ali, dalam skema dinyatakan :

Tindakan Manusia :

- I. Tindakan Material : 1. yang menurut hukum;
2. yang tidak menurut hukum.
- II. Perbuatan hukum : 1. bersegi satu;
2. bersegi dua : a. perjanjian; b. gesamtakt.

Selanjutnya menurut **Achmad Ali**¹¹⁶, tindakan manusia itu terdiri dari 2 macam yaitu:

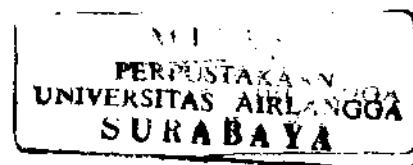
- a. tindakan materiil (materiele daad);
- b. perbuatan hukum (rechtshandeling).

Tindakan materiil sendiri dibedakan sebagai berikut :

- I. Yang menurut hukum (rechtsmatig)
 - a. Tindakan dinas, yang salah satu contohnya adalah pekerjaan Kantor Catatan Sipil;

¹¹⁵ Achmad Ali, *op. cit.*, hal. 254.

¹¹⁶ *ibid*, hal. 254-255



- b. mengarang buku;
- c. Perwakilan sukarela (*zaakwaarnorming*);
- d. Menemukan harta terpendam.

Keempat jenis tindakan materiil yang menurut hukum diatas terlihat bahwa akibat hukum yang timbul tidak dari semula dikehendaki oleh pelaku.

2. Yang melawan hukum (*on rechtsmatig*)

Berbuat atau tidak berbuat yang :

- a. melanggar hak subyek hukum orang lain;
- b. bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku;
- c. bertentangan dengan kepatutan yang seyogyanya diperhatikan dalam kehidupan bersama terhadap integritas person maupun harta bendanya yang merugikan pihak lain. Dari perbuatan melawan hukum inipun terlihat bahwa akibat hukumnya tidak dikehendaki oleh si pelaku, tetapi oleh hukum diberikan.”

Hasil penelusuran dari konsep “tindakan manusia” dalam skema Poedjosewojo, yang dilanjutkan oleh Ali ternyata Kantor Catatan Sipil dalam menetapkan Ordonansi Catatan Sipil merupakan tindakan materiil (*materiele daad*) yang menurut hukum (*rechtsmatig*) berupa tindakan dinas. Tetapi tindakan dinas oleh Kantor Catatan Sipil Kota Surabaya dalam menetapkan Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Kristen Bumiputera Stb. 1933 No. 75 sebagai dasar dalam daftar Akta Perkawinan No. 173./2000 bagi umat beragama Hindu, perlu diuji dan dianalisis dengan menggunakan 3 (tiga) unsur tindakan materiil yang melanggar hukum sebagaimana yang dirumuskan oleh *Arrest Hoge Raad* tanggal 31 Januari 1919, yaitu¹¹⁷ :

- “a. melanggar hak subyek hukum orang lain;
- b. bertentangan dengan kewajiban si pelaku;
- c. bertentangan dengan kepatutan yang seyogyanya diperhatikan dalam kehidupan bersama terhadap integritas person maupun harta bendanya yang merugikan pihak lain.”

¹¹⁷ Achmad Ali, op cit, hal. 255

Melanggar hak subyek hukum orang lain. Pendapat para ahli hukum tentang unsur melanggar hak subyek hukum orang lain yang dikutip oleh **Setiawan**¹¹⁸ antara lain:

Rutten, menyatakan :

“melanggar hak orang lain adalah melanggar hak subyektif orang lain. Sulit untuk mengidentifikasi hak subyektif orang lain. Akan tetapi dapat dijelaskan sebagai wewenang khusus yang diberikan oleh hukum kepada seseorang”.

Menurut **Meijers**, “ciri dari hak subyektif adalah suatu wewenang khusus yang diberikan oleh hukum kepada seseorang untuk digunakan bagi kepentingannya”.

Apabila dikaitkan dengan Kutipan Akta No. 173/2000 yang dianalisis adalah ada atau tidaknya tindakan Kantor Catatan Sipil melanggar hak subyektif bagi mempelai umat beragama Hindu, sebab hak subyektif bagi mempelai beragama Hindu berupa wewenang khusus yang diberikan oleh Pedoman I angka 13 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975 dapat diinterpretasikan bahwa dasar dalam daftar akta perkawinan mempelai umat beragama Hindu, Staatsbladnya tidak diisi. Apabila Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Kristen Bumiputera Stb. 1933 No. 75 sebagai dasar dalam daftar perkawinan mempelai umat beragama Hindu (Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000), berarti Kantor Catatan Sipil Kota Surabaya melakukan tindakan dinas yang melanggar hak subyektif mempelai umat beragama Hindu.

¹¹⁸ R. Setiawan, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, 1977, hal. 82

Bertentangan dengan kewajiban si pelaku. Menurut terminologi hukum dewasa ini, kewajiban hukum diartikan sebagai kewajiban yang didasarkan pada hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis.

Kewajiban Kantor Catatan Sipil dalam menetapkan dasar dalam daftar akta perkawinan bagi umat beragama Hindu menurut Stb. 1933 No. 75 sebagaimana pada Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000 yang diterbitkan oleh Kantor Catatan Sipil Kota Surabaya merupakan tindakan yang bertentangan dengan kewajiban Kantor Catatan Sipil itu sendiri.

Menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975 pada Pedoman Nomor I angka 13, Kantor Catatan Sipil Kota Surabaya mempunyai kewajiban berupa tindakan dinas yang telah ditentukan : “Bagi para mempelai yang belum mempunyai peraturan pencatatan sipil mengenai perkawinan (misalnya Warga Negara Indonesia Asli bukan Nasrani) agar pengisian *Staatsblad* pada formulir model 4 dan 5 tidak diisi”.

Formulir model 4 dimaksud adalah Akta Perkawinan sedangkan formulir model 5 adalah Kutipan Akta Perkawinan. Adapun yang dimaksud bagi para mempelai yang belum mempunyai peraturan sipil mengenai perkawinan selain WNI Asli bukan Nasrani adalah mempelai yang beragama Hindu dan Budha. Berarti tindakan dinas Kantor Catatan Sipil Kota Surabaya yang mempunyai kewajiban menentukan dasar dalam daftar Akta Perkawinan dan Kutipan Akta Perkawinan bagi mempelai umat beragama Hindu (WNI Asli), *Staatsbladnya* tidak diisi.

Apabila Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000 dasar dalam daftar Akta Perkawinan menurut Stb. 1933 No. 75 yang seharusnya *Staatsbladnya* tidak diisi.

Konsekuensi yuridisnya, maka Kantor Catatan Sipil Kota Surabaya melakukan tindakan yang bertentangan dengan kewajibannya yang ditentukan dalam Pedoman I angka 13 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221a/1975.

Bertentangan dengan kepatutan. Dapat dianggap bertentangan dengan kepatutan adalah¹¹⁹ :

- “1. perbuatan yang sangat merugikan orang lain tanpa kepentingan yang layak.
2. perbuatan yang tidak berguna yang menimbulkan bahaya terhadap orang lain, di mana menurut manusia yang normal hal tersebut harus diperhatikan.”

Setelah mengetahui apa yang dimaksudkan dengan bertentangan dengan kepatutan, maka pertanyaan hukum yang diajukan, apakah Kantor Catatan Sipil Surabaya dalam menerbitkan Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000, yang menetapkan dasar dalam daftar akta perkawinannya menurut Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Kristen Bumiputera Stb. 1933 No. 75 dapat dianggap bertentangan dengan rasa kepatutan.

Setiap manusia harus menginsafi bahwa ia merupakan bagian dari kehidupan masyarakat dan karenanya dalam segala perbuatannya harus memperhatikan kepentingan-kepentingan sesamanya. Harus mempertimbangkan kepentingan sendiri dengan kepentingan orang lain dan mengikuti apa yang oleh masyarakat dianggap sebagai hal yang layak dan patut.

Tindakan materiil yang dilakukan oleh Kantor catatan Sipil Kota Surabaya dengan menerbitkan Akta Perkawinan No. 173/2000 yang dasar dalam daftar akta perkawinannya menurut Stb. 1933 No. 75, jelas sangat merugikan mempelai umat

¹¹⁹ R. Setiawan, op cit, hal. 83

beragama Hindu, apabila Stb. 1933 No. 75 dipaksakan bagi mempelai umat beragama Hindu, menetapkan tindakan tidak layak dan tidak patut serta kurang menghargai keberadaan mempelai umat beragama Hindu. Sedangkan peraturan bagi mempelai agama Hindu telah ditetapkan berdasarkan Keputusan menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975 dalam Pedoman Nomor I angka 13.

Dari analisis tersebut diatas dapat disimpulkan sementara bahwa tindakan Kantor Catatan Sipil Kota Surabaya yang menerbitkan Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000 merupakan tindakan yang bertentangan dengan rasa kepatutan yang merugikan bagi mempelai umat beragama Hindu terutama dalam hal kepastian hukum.

Hasil analisis pengujian ketiga unsur tersebut diatas, ternyata Kantor Catatan Sipil Kota Surabaya yang telah menerbitkan Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000, menentukan Stb. 1933 No. 75 sebagai dasar dalam daftar akta perkawinan bagi mempelai umat beragama Hindu dapat dikualifikasikan sebagai tindak materiil, yaitu :

- 1) Melanggar hak dari mempelai umat beragama Hindu.
- 2) Bertentangan dengan kewajiban yang harus dilaksanakan menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975 dalam Pedoman I angka 13.
- 3) Bertentangan dengan kepatutan yang berlaku bagi mempelai umat beragama Hindu.

Apabila tindakan dinas Kantor catatan Sipil Kota Surabaya dalam menerbitkan Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000 dikategorikan sebagai tindakan yang melanggar hukum, meskipun akibat hukumnya sebenarnya tidak dikehendaki oleh si pelaku yang dalam hal ini adalah Kantor Catatan Sipil Kota Surabaya. Namun mengenai akibat hukum atas tindakannya yang melanggar hukum diatur oleh hukum.

Ditinjau dari segi tindakan materiil maupun hukum materiil bahwa Akta Perkawinan/Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000 yang substansinya bertentangan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975 dalam Pedoman I angka 13, berarti akta perkawinan tersebut mengandung cacat hukum. Cacat hukum pada Akta Perkawinan/ Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000 berakibat Akta Perkawinan/Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000 dapat dinyatakan tidak sah dan atau dapat dibatalkan.

Apabila Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Kristen Indonesia Stb. 1933 No. 75 sampai saat ini dinyatakan berlaku sebagai dasar dalam daftar Akta Perkawinan sebagaimana menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975, maka penelusuran pada Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Kristen Bumiputera Stb. 1933 No. 75.

Penelusuran akibat akta perkawinan No. 173/2000, yang substansinya ternyata cacat hukum, maka dapat dianalisis berdasarkan Ordonansi Catatan Sipil Stb. 1933 No. 75, antara lain :

“Pasal 19 ayat (1), menentukan : Dengan tidak mengurangi aturan-aturan dalam kedua pasal diatas dan pasal 5 a, maka daftar-daftar pencatatan sipil itu tidak boleh dipindahkan, kalau tidak dapat perintah dari hakim.

“Pasal 29, menentukan : Apabila tidak pernah ada daftar, atau kalau ada daftar hilang, dipalsukan, dirubah, disobekkan, dirusakkan, dihilangkan atau dicatatkan, ataupun kalau ada akta yang hilang dari daftarnya, atau kalau dalam akta yang sudah dituliskan itu ada terdapat kekeliruan, kelupaan dan kesalahan yang lain-lain, maka hal itu menjadi alasan untuk melengkapkan atau memperbaiki daftar itu. (KUHS 13)”

“Pasal 30 ayat (1), menentukan : Permintaan untuk itu hanya dapat disampaikan kepada Pengadilan Negeri, yang dalam wilayahnya daftar itu dipegang atau seharusnya mesti dipegang, dan Pengadilan Negeri itulah memberi keputusan,

apabila ada alasannya untuk memberi keputusan itu, sesudah mendengar orang-orang yang berkepentingan; atas keputusannya itu tidak dapat dimintakan keputusan yang lebih tinggi lagi. (KUHS 14)”

“Pasal 30 ayat (2), menentukan : Keputusan itu hanya berlaku antara orang-orang yang berkepentingan yang memintanya atau yang dipanggil untuk keperluan itu. (KUHS 15)”

“Pasal 31, menentukan : Segala keputusan untuk memperbaiki atau untuk melengkapkan akta sesudah keputusan itu diperlihatkan kepadanya harus dituliskan dengan segera oleh Pegawai Pencatatan Sipil dalam daftar yang sedang dipakai, dan dalam hal memperbaiki maka hal itu disebutkan dipinggir akta yang diperbaiki itu menurut ketetapan-ketetapan dalam reglemen ini. (KUHS 16)”

“Pasal 34 ayat (1), menentukan : Kalau ada akta dirubah, dipalsukan, dituliskan pada lembar yang lepas, demikian juga kalau ada pelanggaran terhadap aturan reglemen ini, maka segala sesuatunya dapat jadi alasan kepada mereka yang berkepentingan untuk ganti kerugian. (Pasal 28; 33; KUHS 82, 1919; KUHP 263, 417, 436, 556). “

Bertitik tolak dari aturan Ordonansi Catatan Sipil Stb. 1933 No. 75 tersebut diatas, maka tindakan materil (tindakan dinas) dari Kantor Catatan Sipil Kota Surabaya telah menerbitkan Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000 yang substansi hukumnya terdapat cacat hukum. Cacat hukum dapat mengakibatkan Akta Perkawinannya menjadi tidak sah dan dapat dibatalkan. Pernyataan tidak sah atau dapat dibatalkan harus melalui upaya gugatan yang diajukan kepada Pengadilan Negeri yang dalam wilayah daftar itu berada atau diterbitkannya Kutipan Akta Perkawinan itu. Untuk Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000, pembatalannya dapat diajukan di Pengadilan Negeri Surabaya.

Selain Kutipan Akta Perkawinan No.173/2000 mengingat dokumen yang diperoleh oleh penulis sejumlah 18 (delapan belas) Kutipan Akta Perkawinan, tidak

mungkin dapat dianalisis satu persatu, namun tidak menutup kemungkinan terjadi dan terdapat Kutipan Akta Perkawinan yang dijadikan bahan kajian pada fakta hukum yang serupa dengan Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000 diterbitkan oleh Kantor Catatan Sipil Kota Surabaya, contohnya :

Tabel 3.3
Dokumen Kutipan Akta Perkawinan Bagi Mempelai Umat Bergama Hindu

Lamp. No.	Kutipan Akta Perkawinan	Agama Mempelai	WNI	Staatsblad	Diterbitkan oleh Kantor Catatan Sipil
11	No. 224/MW/1993	Hindu	Bumiputera	Stb. 1920 - 751	Kab. Dati II Bandung
13	No. Ist/02/35/2001	Hindu	Bumiputera	Stb. 1933 - 75	Kepala Dinas Kependudukan Kab. Jember

Isi tabel 3.3 adalah sama dengan isi tabel 3.1 pada halaman 130, namun perbedaannya isi dalam tabel 3.3 ditinjau dari aspek hukum perdata.

Terhadap kutipan tersebut diatas, apabila dianalisis hasilnya adalah sama seperti Kutipan Akta Perkawinan No. 173/2000. Kedua contoh Akta Perkawinan bagi mempelai umat beragama Hindu yang bila dianalisis sebagai tindakan materiil Kantor Catatan Sipil yang substansinya mengandung cacat hukum yang mengakibatkan akta perkawinannya tidak sah menurut hukum.

Dapat dibayangkan jika di seluruh Indonesia dasar dalam daftar akta perkawinan bagi mempelai umat beragama hindu berdasarkan Ordonansi Stb. 1933 No. 75 atau Stb. 1920 No. 751, berarti ata perkawinan bagi mempelai umat beragama Hindu menjadi

tidak sah seluruhnya. Untuk itu seharusnya pemerintah mengadakan kontrol terhadap tindakan materiil Kantor Catatan Sipil atau segera membentuk Undang-Undang Catatan Sipil yang bersifat Nasional.

Sedangkan untuk Kutipan Akta Perkawinan sebagaimana tercantum dibawah ini :

Tabel 3.4
Dokumen Kutipan Akta Perkawinan pada Kantor Catatan Sipil

No. Lamp.	Kutipan Akta Perkawinan	Agama Mempelai	WNI	Staatsblad	Diterbitkan oleh Kantor Catatan Sipil
1.	No. 01/WNI.K/2001	Katolik	K. Eropa	Stb. 1849-25	Surabaya
2.	No. 248/1999	Katolik	Bumiputera	Stb. 1933-75	Surabaya
3.	No. 04/78/WNI/2001	Katolik	K. Tionghoa	Stb. 1917-130	Kepala Dinas Kependudukan Jember
6.	No. 475/WNI/2001	Kristen	K. Tionghoa	Stb. 1917-130	Surabaya
7.	No. 115/2001	Kristen	Bumiputera	Stb. 1933-75	Surabaya
15.	No. 262/WNI/2001	Budha	K. Tionghoa	Stb. 1917-130	Surabaya
16.	No. 03/70/WNI/2001	Budha	K. Tionghoa	Stb. 1917-130	Kepala Dinas Kependudukan Jember
17.	No. 153/2000	Beda Agama	Bumiputera	Stb. 1933-75	Diterbitkan oleh Kantor Catatan Sipil Surabaya, atas dasar Penetapan Pengadilan Negeri
18.	No. 1101/WNI/2000	Kong HuCu	K. Tionghoa	Stb. 1917-130	Surabaya

Isi tabel 3.4 adalah sama dengan isi tabel 3.2 pada halaman 131, namun perbedaannya isi dalam tabel 3.4 ditinjau dari aspek hukum perdata.

Apabila dikaji bagi umat beragama Kristen, Katolik ataupun Budha ternyata dasar dalam daftar Akta Perkawinan tersebut diatas terdapat perbedaan golongan penduduk sebagaimana dimaksud dalam pasal 163 IS. Perbedaan perlakuan yang menimbulkan diskriminasi terjadi karena membedakan Status WNI Keturunan dengan WNI Bumiputera.

Diskriminasi menurut **Isnaeni**¹²⁰, bahwa penggolongan, terlebih lagi yang berbau diskriminatif, jelas tak dikehendaki, dan itu sangat bertentangan dengan nafas kemerdekaan. Oleh sebab itu layak kalau “pengkotakan” penduduk seperti zaman penjajahan dulu, sekarang sudah tidak relevan untuk dipertahankan lagi. Harus diakui bahwa secara formal pasal 131 jo Pasal 163 IS, belum dicabut sampai sekarang. Melihat jiwanya yang sangat diskriminatif itu, tak layak kalau ketentuan itu harus tetap diacu dan dipertahankan. Jadi, kalau ketentuan Pasal 131 jo 163 IS belum dicabut, bukan merupakan alasan untuk mempertahankannya, justru sebaliknya, ia wajib dibuang jauh karena bertentangan dengan Pancasila. Dengan cara itu bangsa Indonesia dapat menghayati arti kemerdekaan dalam rangka menegakkan aturan-aturan hukum yang dimiliki sehingga dapat mewujudkan keadilan sebagai tuntutan jaman. Cita harapan diatas ternyata belum dapat diwujudkan secara utuh.

Semoga harapan ahli hukum tersebut dapat diwujudkan khususnya terhadap pencatatan perkawinan pada Kantor Catatan Sipil yang banyak menimbulkan ketidakpastian terhadap dasar dalam daftar akta perkawinan.

Terlebih lagi bilamana perbedaan perlakuan yang menimbulkan diskriminatif dianalisis berdasarkan peraturan perundang-undangan, maka sangat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang tertera dibawah ini :

- a. Pasal 26 ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa yang menjadi Warga Negara adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang yang disahkan dengan UU

¹²⁰ Surabaya Post, Selasa 17 Oktober 1989, Tahun Nomor XXXVII/278, Halaman kolom X/4-9

- sebagai Warga Negara. Isi Pasal 26 ayat (1) UUD 1945 tidak ada penyebutan tentang Warga Negara Indonesia bumiputra dan Warga Negara Indonesia Keturunan.
- b. UU No. 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Dalam Undang-undang tersebut tidak ada penyebutan tentang WNI Keturunan dan WNI Bumiputera.
 - c. Instruksi Presidium Kabinet No. 31/U/TN/12/1966 yang menginstruksikan pada Menteri Kehakiman R.I. dan Kantor Catatan Sipil yang isinya tidak menggunakan penggolongan penduduk Indonesia berdasarkan pasal 131 dan pasal 163 I.S. dan Kantor Catatan Sipil terbuka bagi seluruh penduduk Indonesia dan hanya antar Warga Negara Indonesia dan orang asing.
 - d. Pasal 4 Keputusan Presiden No. 240 Tahun 1967 tanggal 6 Desember 1967 tentang Kebijakan Pokok yang menyangkut Warga Negara Indonesia Keturunan Asing, yang menyebutkan : Pembedaan Perlakuan antara Warga Negara Indonesia keturunan Asing dan Warga Negara Indonesia Asli ditiadakan dan tidak dibenarkan.

Bahwa dari peraturan perundang-undangan tersebut diatas cukup bukti bahwa penggunaan berbagai ordonansi yang tidak sesuai dengan status agama mempelai yang melaksanakan pencatatan perkawinan dan membedakan WNI menjadi 2 (dua), yaitu WNI Keturunan dan WNI bumiputera adalah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tersebut diatas, dapat dijadikan sebagai dasar untuk mengajukan terhadap pembatalan kutipan akta perkawinan yang tidak sah.

Pengajuan gugatan pembatalan terhadap Akta Perkawinan/Kutipan Akta Perkawinan pada Pengadilan Negeri bila dibandingkan dengan pengajuan pembatalan

pada Peradilan Tata Usaha Negara ternyata ada kelebihan yang tidak terdapat pada Peradilan Tata Usaha Negara yakni tentang tuntutan ganti rugi dan rehabilitasi terhadap Akta Perkawinan.

wewenang. Konsekuensi yuridisnya terhadap Akta Perkawinan menjadi batal. Selanjutnya apabila ditinjau dari aspek Hukum Perdata, penentuan dasar dalam daftar pencatatan perkawinan di Kantor Catatan Sipil merupakan tindakan dinas, sehingga apabila Kantor Catatan Sipil dalam menentukan Ordonansi Catatan Sipil tidak sesuai dengan status agama yang mempelai, memiliki konsekuensi yuridis terhadap akta perkawinan yang menjadi tidak sah dan dapat dibatalkan. Upaya pembatalan termasuk rehabilitasi dan ganti rugi dapat diajukan kepada Pengadilan Negeri di wilayah hukum terbitnya akta perkawinan tersebut.

4.2 Saran

1. Seyogyanya sebelum dibentuk Undang-Undang Catatan Sipil yang bersifat Nasional, Kantor Catatan Sipil dalam melaksanakan tugas, fungsi serta wewenangnya dalam menentukan Ordonansi Catatan Sipil bagi mempelai umat beragama Kristen dan Katolik, harus didasarkan pada Staatsblad 1933 No. 75, yang khusus diperuntukkan untuk itu baik bagi WNI Bumiputra, maupun WNI Keturunan.
2. Kantor Catatan Sipil seharusnya tidak menggunakan lagi ordonansi catatan sipil Stb. 1849 No. 25 dan Stb. 1917 No. 130 jo Stb. 1919 No. 81, sebagai dasar dalam daftar akta perkawinan bagi mempelai umat beragama Katolik, Kristen, Hindu, Budha ataupun pencatatan perkawinan berdasarkan penetapan Pengadilan Negeri atau Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara bagi Warga Negara Indonesia Keturunan.

3. Kantor Catatan Sipil dalam menentukan dasar daftar perkawinan bagi mempelai umat beragama Hindu dan Budha, harus berdasarkan Pedoman I angka 13 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221 a/1975 tanpa membedakan Warga Negara Keturunan dan Warga Negara Bumiputra.
4. Pemerintah harus segera membentuk Undang-Undang Catatan Sipil yang bersifat Nasional, menyeluruh, konsisten dan tidak diskriminatif, demi kesatuan dan kemajuan bangsa di masa sekarang dan mendatang.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Abdurrahman dan Riduan Syahrani**, 1978, *Masalah-Masalah Hukum Perkawinan di Indonesia*
- Abineno, Ch, J.L.**, 1982, *Manusia, Suami dan Istri, Perkawinan dan Keluarga*, Gunung Mulya, Jakarta BPK.
- Achmad Ali**, 1996, *Menguak Tabir Hukum*, Chandra Pratama, Jakarta.
- Ansori Ahmad Z.**, 1986, *Sejarah dan Kedudukan BW di Indonesia*, CV. Rajawali
- Asmin**, 1986, *Status Perkawinan Antar Agama*, Di Tinjau Dari Undang-Undang Perkawinan No. 1/1974, PT. Dian Rakyat
- Bagijo, Himawan Estu**, *Konsep "Besluit" dan Kemungkinan Penerapannya Terhadap Keputusan Pemerintah di Indonesia*, Puspa Ragam Informatika dan Problematika Hukum, Unit Studi dan Informatika Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2000
- Basah, Sjachran**, 1997, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Cetakan ke-3, Alumni, Bandung.
- Dirdjosisworo, Soedjono**, 1994, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rajawali Press, Jakarta.
- Djaksa, Gde.**, 1976, *Hubungan Perkawinan menurut Hukum Hindu dengan Perkawinan menurut UU No. 1/1974*, Skripsi pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Hadjon, Philipus M.**, *Undang-Undang Hukum Administratif Indonesia*, Surabaya, (penyunting), 1994.1.
- _____, *Status Perkawinan antar Agama ditinjau Dari UU Perkawinan No. 1 Tahun 1974*, 1986, Hasil wawancara dengan R. Soebiarso S.H., Staff Khusus Urusan Bagian Hukum dan Humas Sub Dit Bimas Agama Kristen Protestan Departemen Agama R.I. tanggal 24-10-1985
- _____, 1993, *Pemerintahan Menurut Hukum*, Yuridika, Surabaya.
- _____, 1995, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to Indonesian Administrative Law)*, Gajah Mada University Press, Cetakan IV, Yogyakarta.

- _____, 1996, *Akta PPAT Bukan Keputusan Tata Usaha Negara*, Makalah, Diskusi Ilmiah oleh Fakultas Hukum UNAIR dan Ikatan Notaris Indonesia daerah Jawa Timur, Surabaya.
- _____, 1998, *Tentang Wewenang*, Makalah, disampaikan dalam Penataran Nasional Hukum Administrasi, Universitas Airlangga, Surabaya, 9-14 Februari 1998.
- _____, *Pengkajian Hukum Dogmatik (Normatif)*, Surabaya, Yuridika, No. 6 Tahun IX, November-Desember, 1994.2.
- Hartono, Sunarjati**, 1979, *Dari Hukum Antara Golongan ke Hukum Antara Adat*, Alumni, Bandung
- Heuken SJ, T.a**, 1981, *Persiapan Perkawinan*, Jakarta, Penerbit Obor, cetakan I.
- Indroharto**, 1995, *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi negara, Bogor-Jakarta.
- Ko Tjay Sing**, 1974, *Hukum Perorangan dan Keluarga*, CV. Loka Tjipta, Semarang.
- Lie Oen Hock**, 1961, *Catatan Sipil di Indonesia*, Jakarta, Keng Po.
- Lotulung, Paulus Effendi**, 1986, *Beberapa Status tentang Kontrak Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Seri I Perbandingan Hukum Administrasi, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta Indonesia
- M. Situmorang, Victor M., Cormentya Sitanggang**, 1991, *Aspek Hukum Akta Catatan Sipil di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Mertokusumo, Sudikno**, 1977, *Hukum Acara Perdata*, Liberty, Yogyakarta.
- Mukti, Krihsnanda W. (ed)**, 1983, *Nasehat Perkawinan Agama Budha dan Pendidikan Kependudukan – Keluarga Berencana dalam Agama Buddha*, Jakarta : Departemen Agama RI dan BKKBN.
- Nico Ngani dan I Nyoman Budi Jaya**, 1984, *Cetakan Pertama Seri Hukum Perdata Barat Cara Untuk Memperoleh Akta-Akta Catatan Sipil*, Liberty, Yogyakarta
- Pudja, Gde**, 1983/1984, *Pengantar Tentang Perkawinan Menurut Hukum Hindu*, Jakarta, Mayasari.
- Purbopranoto, Kuncoro**, dalam bukunya Paulus Effendi Lotulung, 1988, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah Seri I*, Perbandingan Hukum Administrasi.

- Purnadi Purbacaraka, Soerjono Soekanto, 1982, *Perihal Kaedah Hukum*, Alumni, Bandung.**
- Setiawan, R, 1977, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, Binacipta, Bandung.**
- Sidharta, Bernard Arief, 1999, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung.**
- Soekarno, H, 1985, *Mengenal Administrasi dan Prosedur Catatan Sipil*, Cetakan I, Coriena, Jakarta.**
- Soetojo Prawirohamidjojo, R, 1986, *Pluralisme Dalam Perundang-undangan Perkawinan di Indonesia*, Airlangga University Press, Surabaya**
- Soetojo Prawirohamidjojo, R, Azis Safroedin, 1979, *Hukum Orang dan Keluarga*, Alumni, Bandung.**
- Wijoyo, Suparto, 1997, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi*, Airlangga University Press, Surabaya.**
- Supomo R, 1970, *Sistem Hukum di Indonesia Sebelum Perang Dunia II*, Pradnya Paramita, Cetakan Kesebelas, Jakarta**
- _____, 1982, *Sejarah Politik Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Surjono, *Perkawinan Yang Bahagia (terjemahan dari Gestrude Neistrom : Christian Romance and Marriage)* Surabaya : Yakin, 1982, edisi kedelapan**
- Wignjodipuro, Surojo, 1974, *Pengantar Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung.**
- Mulyosudarmo, Suwoto, 1998, *Diktat Kuliah Politik Hukum*, Program Studi Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga Surabaya**
- Berge, Ten, 1996, *Besturen door de overheid*, Zwole, W.E.J. Tjennk Willink.**
- van Apeldorn, 1958, *Pengertian Ilmu Hukum*, Noordhoff Kolff N.V, Jakarta.**
- Verkuyl, J, 1984, cetakan ke-8, *Etika Kristen (seksuil)*, Gunung Mulia, Jakarta.**
- Vollmar, H.F.A., 1952, *Pengantar Studi Hukum Perdata*, Jilid I, Cetakan ke-3**
- Wantjik Saleh, K, *Hukum Perkawinan Indonesia*, Cetakan ke-7, Ghalia Indonesia, Jakarta.**

Majalah

Badan Pembinaan Hukum Nasional, Catatan Sipil (Hasil Tim Pengkajian Hukum) BPHN.

Fungsi Hukum Pembatasan Hak-Hak Dasar dan Asas-asas Umum Pemerintah yang Baik, Lampung, 2 Mei 1995

Gema Peratun, Tahun IV, No. 10 Triwulan II, September 1997

Gunawan Makmur, Budha Cakkhu, Wahana Kerohanian dan Komunikasi antar Umat Budha No. 22-23/XII/91, Edisi Asadha dan Kathina 2535

Isnaeni, M, Surabaya Post, Selasa 17 Oktober 1989, Tahun Nomor XXXVII/278, Halaman kolom X/4-9

Kamus Besar Bahasa Indonesia

Puspa Ragam Informasi dan Problematika Hukum, Unit Studi dan Informasi Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, Surabaya, Oktober 2000.

PWI Liturgi. Upacara Perkawinan, Flores : Percetakan Arnoldus Ende, 1976, rumus a

Tim Perumus, Ceramah Diskusi Tentang Perbandingan Peradilan Administrasi Negara Perancis dan Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia, Gema Peratun, Tahun IV, No.10 Triwulan II, September 1997

Varia Peradilan. Ali Budierto, *Masalah Hukum Pencatatan Perkawinan Khong Hu Cu*, Majalah Hukum Tahun XV No. 179, Agustus 2000

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, 1980, Pradnya Pramitha.

Undang-Undang No. 62/1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia

Keputusan Presiden No. 12 Tahun 1983 tentang Penataan dan Peningkatan Pembinaan Penyelenggaraan Catatan Sipil

Departemen Dalam Negeri, Buku Himpunan Peraturan Penyelenggaraan Catatan Sipil, 1993, Jakarta

Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Undang-Undang No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000-2004

Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Intruksi Presidium Kabinet No. 31/U/IN/12/1966 Tanggal 27 Desember 1966.

Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221a Tahun 1975 Pencatatan Perkawinan dan Perceraian pada Kantor Catatan Sipil sehubungan dengan berlakunya Undang-undang Perkawinan serta Peraturan Pelaksanaannya.

Surat Edaran Bersama Departemen Dalam Negeri/ Departemen Kehakiman No. Pemudes 51/1/3/J.A.2/2/2/5 tertanggal 28 Januari 1967 perihal Pelaksanaan Keputusan Presidium Kabinet No. 127/U/Kep/12/1966 dan Instruksi Presidium Kabinet No. 31/U/In/12/1966.

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 477/74051 tertanggal 18 November 1978 perihal Petunjuk Pengisian kolom "Agama" pada lampiran SK Mendagri No. 221A Tahun 1975.

Pedoman Nomor I angka 13 tentang Pelaksanaan Bab II, Bab III dan Bab IV PP No. 9/1975. Bagi mereka yang dimaksud Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Undang-Undang tentang Perkawinan.

Keputusan Menteri dalam Negeri No. 97 Tahun 1978 tentang Penunjukan Pemula Agama sebagai Pembantu Pegawai Pencatat Perkawinan bagi Umat Kristen Indonesia yang tunduk kepada Staatblad 1933-75 Jo Staatblad 1936-607 dan bagi Umat Hindu dan Budha.

Putusan Pengadilan negeri Semarang, tanggal 22 September 1959 No. 325/Pdt/1959/Pn Sng

Putusan Mahkamah Agung R.I. No. 178 K/TUN/1997, tanggal 30 Maret

Burgerlijk Wetboek khususnya yang mengatur pelaksanaan dan pencatatan perkawinan.

Peraturan peraturan Catatan Sipil yang berlaku bagi ketiga golongan :

- Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Eropa (Stb. 1848 No. 25).
- Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Cina (Stb. 1917 No. 120 Jo. 1919 No. 81).
- Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Kristen Indonesia (Stb. 1933 No. 75 Jo. 1936 No. 607).
- Ordonansi Catatan Sipil untuk Perkawinan Campuran (Stbld. 1904 No. 279).
- Ordonansi Catatan Sipil untuk golongan Indonesia Asli di Jawa dan Madura (Stbld 1920 - 751 Jo 1925 - 564).

CSK

PEMERINTAH KOTA SURABAYA
PENCATATAN SIPIL
WARGA NEGARA INDONESIA

KUTIPAN
AKTA PERKAWINAN UNTUK SUAMI

No. 01/WNI.K/2001

Dari daftar pencatatan perkawinan menurut Stbid. 1849 No.25

di Surabaya ternyata bahwa pada tanggal tiga Januari
duaribu satu

telah tercatat perkawinan antara

Pada George Raymond PIKAL

Rina Priyanti

yang telah dilangsungkan dibalukan pemuka agama Katholik

yang bernama Pastor MARTIN M. ANGGRIP SVD pada tanggal duapuluh sembilan
Oktober duaribu

di Gereja Katholik Gambala Yang Baik Surabaya.

Kutipan ini sesuai dengan keadaan pada hari ini.
Surabaya tanggal empat Januari
duaribu satu

Kopala Kantor Catatan Sipil
Kota Surabaya



ACHMAD KOENTJORO, SH., MSi

PEMBINA
NIP. 510 036 810

CSK

PEMERINTAH KOTAHADYA DAERAH TINGKAT II SURABAYA
PENCATATAN SIPIL
MARGA NEGARA INDONESIA

KUTIPAN

AKTA PERKAWINAN UNTUK SUAMI

No. 248/1999

Dari daftar pencatatan perkawinan menurut Sbb. 1933 No.75 ✓
di Surabaya, ternyata bahwa pada tanggal duapuluh delapan
April seribu sembilan ratus sembilanpuluh sembilan
telah tercatat perkawinan antara :

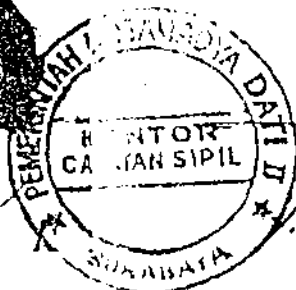
DJOKO BAGUS HERMONO

dan

THERESIA JAJUK TRIANINGSIH

yang telah dilangsungkan dihadapan pemuka agama Katholik
yang bernama Romo Y.A. SRI KOEGROHO, PR pada tanggal duapuluh delapan
April seribu sembilan ratus sembilanpuluh sembilan
di Gereja Katholik Redeptor Mundi Surabaya

Kutipan ini sesuai dengan keadaan pada hari ini.
Surabaya, tanggal tigapuluh April
seribu sembilan ratus sembilanpuluh sembilan
Kepala Kantor Catatan Sipil
Kotahadya DATI II Surabaya



Drs. WIJONDA

PENDINA
NIP. 510.062.256

CSK

PENCATATAN SIPIL
(WABSA NEGARA INDONESIA)

KUTIPAN
AKTA PERKAWINAN

No. 04/78/III/2001

Dari daftar pencatatan perkawinan menurut Sblid 917-130 Jo. Sbl. 1919-31
Undang-undang Perkawinan no.1 tahun 1974 Jo. PP. no.9 tahun 1975
di Jember ternyata bahwa pada tanggal sepuluh Mei
tahun dua ribu satu

telah tercatat perkawinan antara :

ROBERT TANUMEDJOJO --- (Jember)
dan

DEWI SUPRAJANDINI --- (Jember)

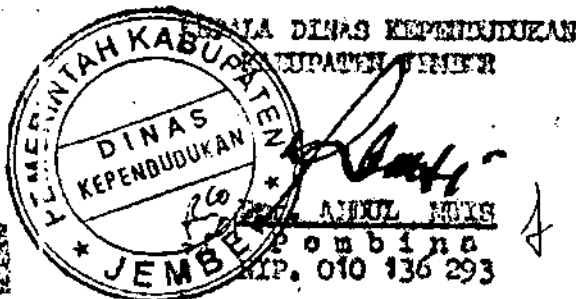
yang telah dilangsungkan dihadapan pemuka agama Katolik

yang bernama M. Tandyasakana CM. pada tanggal sepuluh
April, tahun dua ribu satu

di Gereja Katolik KRISTUS RAJA, Jl. Residen Sudirman 3 Jember.

Kutipan ini sesuai dengan keadaan pada hari ini.

Jember tanggal sepuluh Mei
tahun dua ribu satu



CSK

PENCATATAN SIPIL
(WARGA NEGARA INDONESIA)

KUTIPAN
AKTA PERKAWINAN

No. 02/44/WNI/2001.

Dari daftar pencatatan perkawinan menurut Sbbd.1917-130 Jo. Sbb. 1919-81
Undang-Undang Perkawinan nomor.1 tahun 1974 Jo. PP. no.9 tahun 1975
di Jember ternyata bahwa pada tanggal lima belas Maret
tahun duaribu satu.

telah tercatat perkawinan antara :

ANTON CINDRAWAN PURNOMO — (Jember)

dan

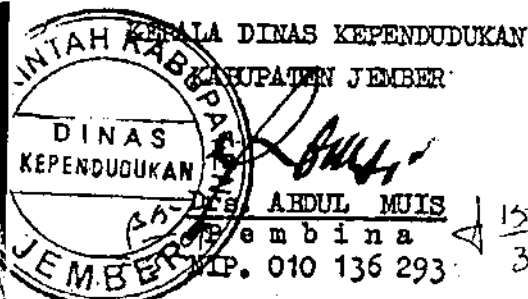
LINA ELY SETIAWATI — (Jember)

yang telah dilangsungkan dihadapan pemuka agama Katolik
yang bernama R. Agustinus Girin, O.Carm pada tanggal tujuh belas Pebru-
ari, tahun duaribu satu.

di Gereja Katolik MARIA TAK BERNODA, Tanggul - Jember.

Kutipan ini sesuai dengan keadaan pada hari ini.

Jember tanggal limabelas Maret
tahun duaribu satu.



CSK

PENCATATAN SIPIL
(WARGA NEGARA INDONESIA)

KUTIPAN
AKTA PERKAWINAN

No. 02/38/2001.

Dari daftar pencatatan perkawinan menurut Stbd. 1933-75, Jp.S. 1936-607-
Undang-Undang Perkawinan no.1 tahun 1974 Jo. PP. no.9 tahun 1975. --
di J e m b e r -- ternyata bahwa pada tanggal enam Maret -----
tahun duaribu satu. -----

telah tercatat perkawinan antara : -----

S U R O N O ----- (Jember)
dan

MARGAREHA RINY SEPTIYOWATI ----- (Jember)

yang telah dilangsungkan dihadapan pemuka agama Katolik -----
yang bernama P. Agustinus Suyadi O. Carm pada tanggal duapuluh empat --
Pebruari, tahun duaribu satu, -----

di Gereja Katolik SAWO YUSUP, Jl. Kartini no.26 Jember, -----

Kutipan ini sesuai dengan keadaan pada hari ini.

J e m b e r ----- tanggal enam Maret -----
tahun duaribu satu. -----

KEPALA DINAS KEPENDUDUKAN
KABUPATEN JEMBER



[Handwritten Signature]
Drs. AEDUL MUJIS
Pembina
NIP. 010 136 293

CSK

PEMERINTAH KOTA SURABAYA
PENCATATAN SIPIL
WARGA NEGARA INDONESIA

KUTIPAN
AKTA PERKAWINAN UNTUK ISTRI

No. 475/WNI/2001

Dari daftar pencatatan perkawinan menurut Stbd.
S.1917 No.130 jo. S.1919 No.81

di Surabaya ternyata bahwa pada tanggal sembilan April
duaribu satu

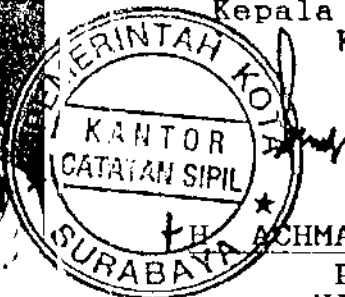
telah tercatat perkawinan antara :

Andre Rama Wijaya WIJONO
dan
Linggawati RAHARDJA

yang telah dilangsungkan dihadapan pemuka agama Kristen
yang bernama Pdt. MH. SUMARLAN pada tanggal delapanbelas
Maret duaribu satu

di Gereja Jemaat Kristen Indonesia " Mahanaim " Sby.

Kutipan ini sesuai dengan keadaan pada hari ini.
Surabaya tanggal sepuluh April
duaribu satu



Kepala Kantor Catatan Sipil
Kota Surabaya

ACHMAD KOENTJORO, SH, MSi
P E M B I N A
NIP. 510 036 810

CSK

PEMERINTAH KOTA SURABAYA
PENCATATAN SIPIL
WARGA NEGARA INDONESIA

KUTIPAN
AKTA PERKAWINAN UNTUK ISTRI

No. 115/2001

Dari daftar pencatatan perkawinan menurut Stbd. 1933 No.75

di Surabaya ternyata bahwa pada tanggal tujuh April
duaribu satu

telah tercatat perkawinan antara :

Freddy Yohan SINGAL

dan

Giok Im (Surja Ningsih) WIJONO

yang telah dilangsungkan dihadapan pemuka agama Kristen

yang bemama Pendeta Drs. JEREMIA pada tanggal tujuh April
BATUBARA duaribu satu

di Gereja Pantekosta di Indonesia Jemaat Rajawali Surabaya

Kutipan ini sesuai dengan keadaan pada hari ini.

Surabaya sembilan April

duaribu satu



Kepala Kantor Catatan Sipil
Kota Surabaya

ACHMAD KOENTJORO, SH, MS
P E M B I N A
NIP. 510 036 810

CSK
PEMERINTAH KOTAMADYA DAERAH TINGKAT II SURABAYA
PENCATATAN SIPIL
WARGA NEGARA INDONESIA

KUTIPAN
AKTA PERKAWINAN UNTUK ISIBI
No. 228/1999

Dari daftar pencatatan perkawinan menurut Stbl. 1933 No. 75
di Surabaya, ternyata bahwa pada tanggal duapuluh satu
April seribu sembilan ratus sembilanpuluh sembilan
telah tercatat perkawinan antara :

MARTINUS PAULUS RIHI
dan

ELLEN SUDARMAN

yang telah dilangsungkan dihadapan pemuka agama Kristen
yang bernama Pdt. Y. E. F. TALISO, S.Th pada tanggal sepuluh
April seribu sembilan ratus sembilanpuluh sembilan
di G.P.I.B. "Genta Kasih" Surabaya

Kutipan ini sesuai dengan keadaan pada hari ini.
Surabaya, tanggal duapuluh tiga April
seribu sembilan ratus sembilanpuluh sembilan
Kepala Kantor Catatan Sipil
Kotamadya DATI II Surabaya



Ors. W I J O N O

PEMBINA
NIP. 310.052.256

CSK

PENCATATAN SIPIL
(WARGA NEGARA INDONESIA)

KUTIPAN
AKTA PERKAWINAN

No. 224 / MV / 1993.

Dari daftar perkawinan menurut Staatsblad 1920 No. 751
di Kabupaten Badung ternyata bahwa di Kecamatan Mengwi
pada tanggal enam Agustus
seribu sembilan ratus sembilan puluh tiga
telah dilangsungkan perkawinan antara :

-----" I WAYAN YASA SH "-----
dan

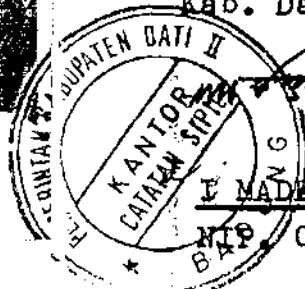
-----" G.A. PUTU SUCITAWATI SH "-----
dicatat pada tanggal 9 Agustus 1993, dan I WAYAN -
YASA SH berkedudukan sebagai PURUSA.-

Kutipan ini sesuai dengan keadaan pada hari ini.

Denpasar..... tanggal sembilan Agustus
seribu sembilan ratus sembilan puluh tiga.



Kepala Kantor Catatan Sipil
Kab. Dati. II Badung,



J. MADE SUWETHA, SH.
NIP. 010075971.-

CSK

PEMERINTAH KOTA SURABAYA
PENCATATAN SIPIL
(WARGA NEGARA INDONESIA)

KUTIPAN

AKTA PERKAWINAN UNTUK ISTRI

Nomor : 173/2000

Dari daftar pencatatan perkawinan menurut Stbld. 1933 No.75
di Surabaya ternyata bahwa pada tanggal satu April
duaribu

telah tercatat perkawinan antara :

GEDE WIRASUTAMA

dan

NI MADE RIANTI

yang dilangsungkan dihadapan pemuka agama Hindu yang bernama
Pandita DAYU PUTU KERNI pada tanggal duapuluh empat Desember
seribu sembilanratus sembilanpuluh sembilan

di Bendesa Adat Tegal Cangkring Kec. Menoyo Jembrana Bali

Kutipan ini sesuai dengan keadaan pada hari ini.
Surabaya, tanggal tiga April
duaribu



Kepala Kantor Catatan Sipil
Kota Surabaya
Drs. WIJONO
PEMBINA
NIP. 510 052 256

CSK

PENCATATAN SIPIL
(WARGA NEGARA INDONESIA)

KUTIPAN
AKTA PERKAWINAN

No. Ist/02/35/2001.-.....

Dari daftar pencatatan perkawinan menurut Stbd. 1933-75 Jo. Stb. 1936-607
Undang-Undang Perkawinan no.1 tahun 1974 Jo. PP. no.9 tahun 1975 ---
di Jember. ternyata bahwa pada tanggal duapuluh delapan Pebru-
ari, tahun duaribu satu.

telah tercatat perkawinan antara :

I NYOMAN DANA --- (Jember)
dan

NI MADE SUNINGSIH --- (Karangasem)

yang telah dilangsungkan dihadapan pemuka agama Hindu
yang bernama Jago Mangku Supartama -- pada tanggal tujuh Pebruari --
tahun duaribu satu.

di Desa Kuba Karangasem.

telah dilaksanakan oleh Pembantu Pegawai Pencatat Perkawinan pada
tanggal 07 Pebruari 2001.

Kutipan ini sesuai dengan keadaan pada hari ini.

Jember, tanggal duapuluh delapan Pebru-
ari, tahun duaribu satu.



KEPALA DINAS KEPENDUDUKAN

KABUPATEN JEMBER

[Handwritten Signature]
Dr. ABDUL MUHS

Embina
NIP. 010 136 293

CSK

PENCATATAN SIPIL
(WARGA NEGARA INDONESIA)

KUTIPAN
AKTA PERKAWINAN

No. 02/48/101/2001.....

Dari daftar pencatatan perkawinan menurut Stbd. _____
Undang-Undang Perkawinan no.1 tahun 1974 Jo. PP no.9 tahun 1975 _____
di Jember _____ ternyata bahwa pada tanggal dua puluh tujuh Maret _____
tahun dua ribu satu, _____

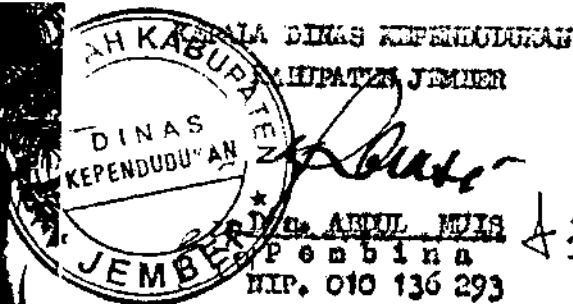
telah tercatat perkawinan antara :

DANNY dan _____ (Jember)

RESMA _____ (Jember)

yang telah dilangsungkan dihadapan pemuka agama Hindu _____
yang bernama RAJIBU ELANNA _____ pada tanggal dua puluh lima _____
Februari, tahun dua ribu satu, _____
di Surabaya. _____

Kutipan ini sesuai dengan keadaan pada hari ini.
Jember _____ tanggal dua puluh tujuh Maret _____
tahun dua ribu satu, _____



27/01
3

CSK

PEMERINTAH KOTA SURABAYA
PENCATATAN SIPIL
WARGA NEGARA INDONESIA

KUTIPAN
AKTA PERKAWINAN UNTUK SUAMI

No. 262/WNI/2001

Dari daftar pencatatan perkawinan menurut Stbd.

S.1917 No.130 jo. S.1919 No.81

di Surabaya ternyata bahwa pada tanggal duapuluh tiga

Pebruari duaribu satu

telah tercatat perkawinan antara :

LIEM Ka En
dan

Widyaningsih

yang telah dilangsungkan dihadapan pemuka agama Budha ✓

yang bernama Romo TIRTO SWARNO pada tanggal duapuluh delapan

September duaribu

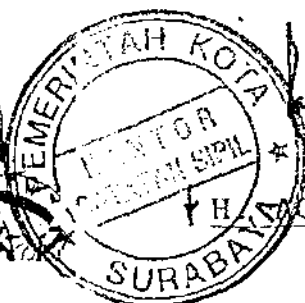
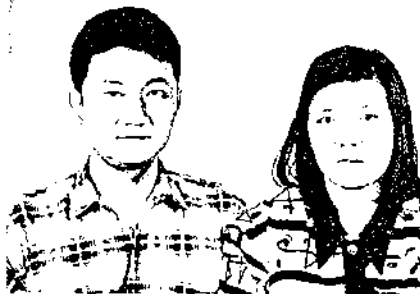
di T.I.T.D. " Hong Tek Hian " Surabaya.

Kutipan ini sesuai dengan keadaan pada hari ini.

Surabaya tanggal duapuluh enam

Pebruari duaribu satu

Kepala Kantor Catatan Sipil
Kota Surabaya



H. CHMAD KOENTJORO, SH, MSi

PEMBINA
NIP. 510 036 810

CSK

PENCATATAN SIPIL

(... HARGA NEGARA INDONESIA ...)

KUTIPAN AKTA PERKAWINAN

No. 03/10/III/2001.....

Dari daftar pencatatan perkawinan menurut Stbd.1917-130 Jo. Stb.1919-31
Undang-undang Perkawinan no.1 tahun 1974 Jo. PP. no.9 tahun 1975
di J. e. m. b. a. r. ternyata bahwa pada tanggal dupuluh tujuh April
tahun duaribu satu
telah tercatat perkawinan antara :

AGUNG WEJAYA, TAN — (Situbondo)
dan

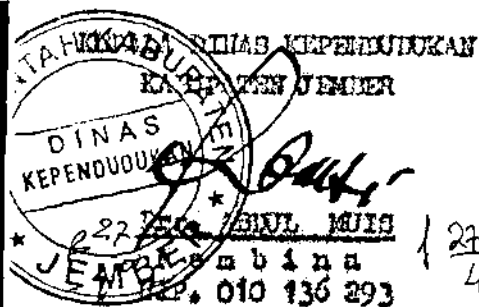
FAHLE HICORAWATI — (Jember)

yang telah dilangsungkan dihadapan pemuka agama Nuha
yang bernama Pdt. HARTONO KRISTANTO pada tanggal lira belas Januari
tahun duaribu satu
di Kolontong ROK LENG KEMO, Rambipuji - Jember.

Kutipan ini sesuai dengan keadaan pada hari ini.

J. e. m. b. a. r. tanggal dupuluh tujuh April

tahun duaribu satu



1 27 01
4

CSK

PEMERINTAH KOTA SURABAYA
PENCATATAN SIPIL
WARGA NEGARA INDONESIA

KUTIPAN
AKTA PERKAWINAN

UNTUK SUAMI

No. 1101/WNI/2000

Dari daftar pencatatan perkawinan menurut Stbd. 1917 No.130 jo. S.1919 No.81

di Surabaya ternyata bahwa pada tanggal delapanbelas Juli
duaribu

telah tercatat perkawinan antara :
POO, BUDI WIJAYA
dan
LANY, GUITO

yang telah dilangsungkan dihadapan pemuka agama Khonghucu
yang bernama Ks. SUBAGIO TAKIWIDJAJA pada tanggal duapuluh tiga
Juli seribu sembilanratus sembilanpuluh lima

di Rumah Ibadah Kepada Tuhan Y.M.E. Boen Bio Surabaya
Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia
Nomor : 178 K/TUN/1997, tanggal 30 Maret 2000.

Kutipan ini sesuai dengan keadaan pada hari ini.
Surabaya tanggal duapuluh Juli
duaribu

PYMT. Kepala Kantor Catatan Sipil
Kota Surabaya



MUHAMMAD JASIN, Msi

PEMBINA
NIP. 510 028 022

CSK

PENCATATAN SIPIL
(MARGA NEHAPA MALAYSIA)

KUTIPAN
AKTA PERKAWINAN

No. 02/M/WNA/2001.-

Dari daftar pencatatan perkawinan menurut Stbd. 1917-130 Jo. Sts. 1919-31
Undang-Undang Perkawinan no.1 tahun 1974 Jo. PP. no.9 tahun 1975
di Jember — ternyata bahwa pada tanggal duapuluh delapan Pebru-
ari, tahun duaribu satu. —

telah tercatat perkawinan antara :

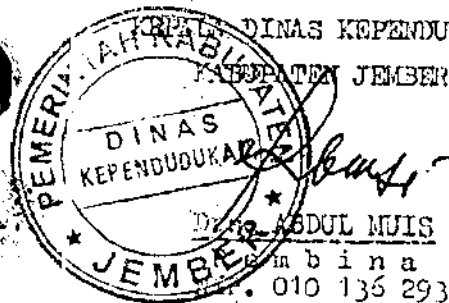
YEDE AEI HUA — (Malaysia)
dan

SRI WIDIASHI — (Jember-Indonesia)

yang telah dilangsungkan dihadapan pemuka agama ..Kristen.....
yang bernama Pdt. Samuel Madekan, Sth pada tanggal duapuluh lima.....
Maret, tahun duaribu satu. —
di hadapan PANGSA TADIRAKEN, Ambulu .. Jember. —

Kutipan ini sesuai dengan keadaan pada hari ini.

Jember — tanggal duapuluh delapan Pebru-
ari, tahun duaribu satu. —



CSK

PENCATATAN SIPIL
(WARGA NEGARA INGGRIS)

KUTIPAN
AKTA PERKAWINAN

No. 02/36/WNA/2001.

Dari daftar pencatatan perkawinan menurut Stbd. 1849 - 25
Undang-Undang Perkawinan no.1 tahun 1974 Jo. PP. no.9 tahun 1975.-
di Jember ternyata bahwa pada tanggal Dua Maret
tahun duaribu satu.

telah tercatat perkawinan antara :

JOHN DIMITRI ROUNDDEL COLLINGS (Inggris)
dan

LUSY ERMILA TJONDROWIBOWO (Jember)

yang telah dilangsungkan dihadapan pemuka agama Kristen
yang bernama Pdt. IM. SILLA pada tanggal empatbelas Pebru-
ari, tahun duaribu satu.
di Gereja Pantekosta Elim, Sidotopo Kidul II/28 Surabaya.

Kutipan ini sesuai dengan keadaan pada hari ini.

Jember tanggal Dua Maret
tahun duaribu satu.



PEMERINTAH KABUPATEN JEMBER
DINAS KEPENDUDUKAN
DINAS KEPENDUDUKAN
JEMBER
ABDUL MUIS
Pembina
NIP. 010 136 293