



## EFEKTIVITAS PELAKSANAAN PERATURAN PENCATATAN PERCERAIAN DI KANTOR URUSAN AGAMA

Oleh

**Juriyana Megawati Hasibuan dan Fatahuddin Aziz Siregar**

Email: juriyanameawatihasibuan@iain-padangsidimpuan.ac.id

Email: fatahuddinazizsiregar@iain-padangsidimpuan.ac.id

### Abstrac

*Marriage is a sacred bond which is ideally only held once in a lifetime. Both Islamic law and positive law require an eternal happy marriage. To support this the Koran proclaims marriage as mitsaqan galiza. The marriage is then registered in the state administration. In line with this, the laws and regulations are formulated in such a way as to make divorce more difficult. However, when there are acceptable reasons and due to coercive conditions, divorce can be done through a judicial process. The divorce must then be registered by taking certain procedures. The court delivered the notice and sent a copy of the decision to the marriage registrar to file the divorce properly. The implementation of this divorce record was not effective. The separation of the Religious Courts Institution from the Ministry of Religion has become a factor that causes the registration task not to be carried out. The loss of the obligation to submit a copy of the decision on the judge's ruling caused the recording to be constrained. The unavailability of shipping costs also contributed to the failure to register divorce. Even though there is a threat to the Registrar who neglects to deliver a copy of the verdict, unclear sanctions make this ineffective. As a result of the lack of recording of divorce, the status of husband and wife becomes unclear and opens opportunities for abuse of that status.*

**Kata Kunci;** *Marriage, Divorce, Effectiveness, Registration, Unclear Status*

### A. Pendahuluan

Perkawinan sebagai ikatan suci idealnya berlangsung selama hayat dikandung badan. Untuk tujuan ini, Indonesia membuat regulasi perkawinan yang sedapatnya mempertahankan hubungan tersebut. Redaksi undang-undang menyebut bahwa tujuan perkawinan adalah membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan ketuhanan Yang Maha Esa. Formulasi ini kelihatannya diinspirasi oleh Bahasa Alqur'an yang menyebut ikatan perkawinan sebagai *mitsaqan galiza* sebagaimana terdapat pada surah an-Nisa ayat 21 :

وَكَيْفَ تَأْخُذُونَهُ وَقَدْ أَفْضَىٰ بَعْضُكُمْ إِلَىٰ بَعْضٍ وَأَخَذْنَ مِنْكُمْ مِيثَاقًا غَلِيظًا



Artinya: “Bagaimana kamu akan mengambilnya kembali, padahal sebagian kamu telah bergaul (bercampur) dengan yang lain sebagai suami isteri. Dan mereka (isteri-isterimu) telah mengambil dari kamu perjanjian yang kuat”. {Qs. an-Nisa/4: 21 }

Dimensi hukum menjadi demikian penting untuk menjamin hubungan tersebut dilakukan secara sah. Suatu perkawinan dapat dikatakan sah apabila rukun dan syarat perkawinan terpenuhi secara sempurna. Disamping dimensi hukum perkawinan juga mengandung dimensi ibadah dan dimensi sosial. Bahwa perkawinan dilakukan dalam rangka menunaikan Sunnah Rasulullah SAW. Menikah dengan demikian merupakan pemenuhan kewajiban seorang Muslim terhadap ajaran Islam yang bernilai ibadah. Dimensi ini bahkan berkaitan erat dengan kebahagiaan perkawinan.<sup>1</sup> Menyadari nilai ibadah ini juga akan menguatkan hubungan suci tersebut dilakukan untuk selamanya, tidak bersifat temporal sekedar jika masih merasa bahagia secara jasmaniah saja. Adapun dimensi sosial perkawinan adalah bahwa perkawinan yang bahagia akan menjamin stabilitas sosial dan eksistensi yang bermartabat bagi laki-laki dan perempuan.<sup>2</sup> Keluarga yang bahagia akan membentuk masyarakat yang stabil dan pada gilirannya negara yang kokoh dan sejahtera.

Selanjutnya terhadap ikatan yang sudah sah tersebut dilakukan pengukuhan status perkawinan dengan cara mencatatkannya di Kantor Urusan Agama (KUA) oleh Pegawai Pencatat Nikah. Pada umumnya pakar memandang bahwa pencatatan tersebut lebih bersifat administratif/ formalitas perkawinan, bukan menyangkut substansi keabsahan perkawinan. Kompilasi Hukum Islam (KHI) turut menegaskan pentingnya pencatatan perkawinan, namun tidak ada klausul dalam turan tersebut yang menjadikan pencatatan sebagai syarat formal untuk menentukan sah tidaknya ikatan perkawinan, Ini untuk menghindari kritik masyarakat yang masih kuat dengan pemahaman bahwa sahnya perkawinan tidak dibenarkan melebihi syarat dan rukun yang diatur dalam kitab-kitab fikih.<sup>3</sup> Sekalipun demikian pencatatan ini menimbulkan berbagai efek hukum terkait dengan berbagai urusan rumah tangga.<sup>4</sup> Pencatatan perkawinan tersebut memberikan perlindungan hukum, tidak saja bagi mereka yang melangsungkan perkawinan, tetapi juga bagi anak-anak mereka dan harta kekayaan yang diperoleh setelah terjadinya perkawinan.<sup>5</sup>

Keharusan mencatatkan perkawinan ini diatur pada pasal 2 ayat 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang menyatakan bahwa tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketentuan ini kemudian ditindaklanjuti secara teknis pada Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Pada pasal 2



dinyatakan bahwa pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agama Islam dilakukan oleh Pegawai Pencatat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954. Memperhatikan rangkaian aturan ini sesungguhnya negara menganggap sah suatu perkawinan apabila dicatatkan menurut ketentuan perundangan.<sup>6</sup> Namun menurut banyak hasil riset umumnya negara Islam di dunia memberlakukannya sebagai besifat adminstratif belaka tidak berkaitan dengan validitas perkawinan.<sup>7</sup>

Sudah barang tentu selain memang merupakan tuntutan administrasi negara, dasar hukum utama pencatatan ini juga sesungguhnya merujuk langsung kepada ayat al-Qur'an pada surah al-Baqarah ayat 282 :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِذَا تَدَايَنْتُمْ بِدِينٍ إِلَىٰ أَجَلٍ مُّسَمًّى فَاكْتُبُوهُ ۚ وَلْيَكْتُب بَيْنَكُمْ كَاتِبٌ بِالْعَدْلِ ۚ وَلَا يَأْب كَاتِبٌ أَنْ يَكْتُبَ كَمَا عَلَّمَهُ اللَّهُ ۚ فَلْيَكْتُبْ وَلْيُمْلِلِ الَّذِي عَلَيْهِ الْحَقُّ...

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, apabila kamu bermuamalah tidak secara tunai untuk waktu yang ditentukan, hendaklah kamu menuliskannya, dan hendaklah seorang penulis di antara kamu menuliskannya sebagaimana Allah mengajarkannya, maka hendaklah ia menulis, dan hendaklah orang yang berhutang itu mengimlakkan (apa yang hendak ditulis itu)...”. {Qs. al-Baqarah/2:182}

Secara umum ayat ini meniscayakan pencatatan semua bentuk muamalah, sehingga perkawinan yang juga merupakan salah satu bentuk muamalah disamping sebagai kegiatan ubudiyah, selain disaksikan oleh 2 orang saksi juga harus dicatatkan.<sup>8</sup> Dapat dilihat bahwa kewajiban mencatatkan perkawinan itu merupakan pemenuhan tuntutan syariat Islam yang langsung dipermaklumkan lewat titah Allah pada teks suci al-Qur'an.

Setelah mengarungi kehidupan rumah tangga, terkadang ada suatu kondisi yang tidak diharapkan yang dapat mengakibatkan berakhirnya perkawinan. Mengenai tata cara mengakhiri perkawinan juga diatur dengan rinci oleh peraturan perundangan. Sebenarnya menyimak aturan-aturan tersebut, peraturan perundang-undangan Indonesia menganut asas mempersulit perceraian. Kesimpulan tersebut diperoleh karena perceraian hanya dapat dilakukan alasan yang limitatif, yaitu terbatas pada alasan yang disebutkan secara eksplisit oleh peraturan perundang-undangan, diluar itu tidak ada alasan yang dapat diterima. Kemudian diatur pula bahwa perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang Pengadilan setelah melalui prosedur yang ketat dan didahului oleh upaya damai dan mediasi untuk tetap berusaha mempertahankan perkawinan.<sup>9</sup> Hanya saja jika berbagai upaya mempertahankan



perkawinan tersebut gagal, maka Pengadilan dapat mengabulkan permohonan talak atau gugatan cerai.

Jika saat berlangsungnya perkawinan dicatatkan, mestinya perceraian yang menandai berakhirnya ikatan suami-isteri juga harus dicatatkan. Sebagaimana pencatatan perkawinan, pencatatan perceraian juga diatur oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaannya. Semua ketentuan ini dimaksudkan untuk kemaslahatan dan kepentingan umat Islam sendiri untuk memberi kepastian hukum.<sup>10</sup> Pencatatan perceraian berbeda dengan pencatatan perkawinan yang dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah di Kantor Urusan Agama dan kemudian menerbitkan Buku Akta Nikah. Pada pencatatan perceraian Pegawai Pencatat Nikah hanya menerima Salinan putusan perceraian atau pemberitahuan telah terjadinya perceraian dari Pengadilan Agama, lalu kemudian mencatatnya di Buku Daftar Perceraian.

Ketentuan ini kelihatannya tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya. Dari data yang diperoleh pada salah satu Kantor Urusan Agama, yaitu KUA Kecamatan Padangsidempuan Batunadua, perceraian yang telah diputus di Pengadilan Agama Kota Padangsidempuan tidak didaftarkan sama sekali. Pada tahun 2017 ada 31 kasus perceraian di Kecamatan Padangsidempuan Batunadua, dan putusan perceraianya tidak disampaikan kepada Pegawai Pencatat Nikah.

## **B. Efektivitas Hukum**

Efektivitas diambil dari kata dasar efektif. Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) memberi arti efektif sebagai efek, pengaruh, akibat atau dapat membawa hasil. Adapun efektivitas berarti keefektivan, daya guna, adanya kesesuaian dalam suatu kegiatan orang yang melaksanakan tugas dengan sasaran yang dituju. Pada intinya efektivitas berarti suatu keadaan yang menunjukkan sejauh mana rencana dapat dicapai. Semakin banyak rencana yang dapat dicapai maka semakin efektif, dan begitu pula sebaliknya. Dalam bidang hukum, efektivitas bermakna tingkat ketaatan kepada hukum. Menurut Soerjono Soekanto, efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 faktor, yaitu:

1. Faktor hukumnya sendiri;
2. Faktor penegak hukum, yaitu pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;



5. Faktor kebudayaan, yaitu sebagai hasil karya cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.<sup>11</sup>

Apabila hukum ditaati dengan baik, maka faktor-faktor ini turut berkontribusi terhadap kondisi ideal tersebut. Hukum itu ditaati karena kaidah hukumnya telah baik sehingga masyarakat hukum merasa nyaman dengan aturan tersebut. Penegak hukum juga telah melakukan tugasnya secara proporsional dan professional. Sarana dan fasilitas yang dibutuhkan terpenuhi dan tersedia secara memadai sehingga memberi daya dukung terhadap ditaatinya hukum. Masyarakat yang wajib melaksanakannya juga memiliki pemahaman yang baik terhadap hukum dan yang terpenting tentu saja adalah munculnya kesadaran hukum setiap orang. Keempat hal tersebut pada urutannya menciptakan budaya hukum yang baik, sehingga hukum dapat dikatakan telah berjalan secara efektif.

Kemudian dapat pula ditambahkan bahwa terkait dengan permasalahan efektivitas hukum, pemberlakuan hukum tidak hanya dengan unsur paksaan eksternal namun juga dengan proses pengadilan. Ancaman paksaan dalam hal ini merupakan unsur yang mutlak ada agar suatu kaidah dapat dikategorikan sebagai hukum. Maka sudah barang tentu unsur paksaan ini erat kaitannya dengan efektif atau tidaknya suatu ketentuan atau aturan hukum. Apabila hukum tidak dipatuhi secara efektif, maka kondisi ini akan memunculkan pertanyaan besar, apa yang terjadi dengan ancaman paksaan? Bisa jadi hukum tidak efektif karena ancamannya terlalu ringan. Kemungkinan lain barangkali karena ancaman dimaksud tidak tersosialisasi dengan baik.<sup>12</sup>

### **C. Perceraian dan Kewajiban Pencatatannya**

Perceraian merupakan institusi yang digunakan untuk melepaskan ikatan perkawinan.<sup>13</sup> Menurut pasal 113 KHI perceraian merupakan salah satu dari sebab putusannya perkawinan.<sup>14</sup> Pada pasal tersebut dinyatakan bahwa perkawinan dapat putus karena kematian, perceraian, dan atas putusan Pengadilan. Sekalipun perkawinan seyogyanya dilakukan untuk seumur hidup, ketika tidak dapat dipertahankan lagi karena suatu sebab, maka Islam memberi jalan terakhir berupa perceraian. Perceraian ini dalam Islam disebut sebagai sesuatu yang paling dibenci dari yang termasuk pada kategori halal. Undang-undang dirancang agar perceraian ini tidak dilakukan secara serampangan, ketika seorang suami tidak senang kepada istrinya lalu meninggalkannya begitu saja misalnya. Perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang Pengadilan dengan alasan yang dibatasi yaitu yang hanya disebutkan secara eksplisit di dalam peraturan perundang-undangan.



Alasan-alasan dimaksud adalah: a. Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabok, pemadat, penjudi, dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan; b. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama 2 tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain diluar kemampuannya; c. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung; d. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak yang lain; e. Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami/isteri; f. Antara suami dan isteri terus-menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.<sup>15</sup> Pada Kompilasi Hukum Islam kemudian ditambah 2 alasan lagi, yaitu g. Suami melanggar ta'liq talag, dan h. peralihan agama atau murtad yang menyebabkan ketidakrukunan dalam rumah tangga.<sup>16</sup>

Putusnya perkawinan yang disebabkan oleh perceraian bisa terjadi karena talak atau berdasarkan gugatan perceraian. Talak berarti perceraian yang diprakarsai langsung oleh suami dengan menyatakan ikrar talak di depan Majelis Hakim Pengadilan Agama. Sedangkan gugatan perceraian diartikan sebagai perceraian yang diperoleh pihak isteri dengan mengajukan gugatan perceraian agar ikatan perkawinan antara pasangan suami isteri tersebut dapat diakhiri.

Setelah terjadi perceraian, berdasarkan ketentuan pada pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Ketua Pengadilan membuat surat keterangan tentang terjadinya perceraian tersebut.<sup>17</sup> Surat keterangan itu dikirimkan kepada Pegawai Pencatat di tempat perceraian itu terjadi untuk diadakan pencatatan perceraian. Agar pencatatan dilakukan secara akurat berdasarkan pasal 35 ayat 1 PP No. 9 Tahun 1975 Panitera Pengadilan atau Pejabat Pengadilan yang ditunjuk berkewajiban mengirimkan satu helai putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Lebih lanjut pada ayat 2 disebutkan bahwa apabila perceraian tersebut dilakukan pada daerah hukum yang berbeda dengan daerah hukum Pegawai Pencatat dimana pernikahan tersebut dilangsungkan, maka salinan putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tersebut oleh Panitera Pengadilan atau Pejabat Pengadilan yang ditunjuk dikirim pula pada Pegawai Pencatat Nikah dimana perkawinan tersebut dilangsungkan. Untuk memastikan Panitera bersungguh-sungguh melakukan kewajibannya, pada ayat 3 disebutkan ada resiko, yaitu bahwa kelalaian mengirimkan salinan putusan tersebut menjadi tanggung jawab Panitera yang bersangkutan apabila yang demikian itu mengakibatkan kerugian bagi suami atau istri atau keduanya.



Pegawai Pencatat Nikah kemudian bertugas mencatat terjadinya perceraian setelah menerima surat keterangan tentang terjadinya perceraian. Pencatatan tersebut dilakukan pada buku Pendaftaran talak sebagaimana diatur dalam pasal 28 Peraturan Menteri Agama No. 3 Tahun 1975.<sup>18</sup> Secara lebih teknis diatur pula dalam Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia No. 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah bahwa berdasarkan salinan Penetapan/Putusan Pengadilan, PPN yang mewilayahi tempat tinggal istri berkewajiban mendaftarkan/mencatat setiap peristiwa perceraian dalam buku pendaftaran cerai talak atau buku pendaftaran cerai gugat dan pada akta nikah yang bersangkutan yang ditandatangani oleh Kepala KUA sebagai PPN. Mengenai kewajiban pencatatan perceraian ini diatur pula pada pasal 147 ayat 2 KHI. Disebutkan bahwa Panitera Pengadilan Agama berkewajiban mengirimkan sehelai Salinan putusan Pengadilan Agama yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap tanpa materai kepada Pegawai Pencatat Nikah yang mewilayahi tempat tinggal isteri untuk diadakan pencatatan. Pencatatan perceraian ini merupakan kebutuhan yang mendasar karena berkaitan dengan tindakan hukum selanjutnya bagi suami maupun isteri dan anak-anaknya.<sup>19</sup>

#### D. Pelaksanaan Pencatatan Perceraian

Berdasarkan data yang diperoleh dari Pengadilan Agama Kota Padangsidimpuan, dari tahun 2013 sampai tahun 2017 terdapat 174 perceraian pasangan suami isteri yang berdomisi di wilayah yang merupakan kewenangan relative dari KUA Kecamatan Padangsidimpuan Batunadua.<sup>20</sup>

Data Perceraian 5 Tahun Terakhir Dari Daerah Padangsidimpuan Batunadua

No	KELURAHAN / DESA	2013	2014	2015	2016	2017
1	Batunadua Jae	11	16	16	17	12
2	Batunadua Julu	1	4	5	3	2
3	Purwodadi	1	1	5	1	-
4	Gununghasahatan	-	-	-	-	3
5	Ujunggurap	-	1	2	1	1
6	Aektuhul	1	3	-	1	2
7	Baruas	-	-	2	4	1
8	Siloting	-	-	1	1	3
9	Aekbayur	-	1	1	2	-
10	Pudun Jae	6	3	5	2	3
11	Pudun Julu	3	1	1	1	-
12	Batangbahal	2	1	2	4	-
13	Aeknajaji	-	-	-	-	-
14	Simirik	-	2	2	-	1





15	Bargottopong	-	1	4	1	3
	Jumlah	25	34	46	38	31
	Total	174				

Sumber : Dokumentasi Pengadilan Agama Kota Padangsidimpuan

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Pegawai Kantor Urusan Agama kecamatan Padangsidimpuan Batunadua, bahwa dari 174 perceraian tersebut tidak satupun Salinan Keputusan Pengadilan diterima oleh Pegawai Kantor Urusan Agama kecamatan Padangsidimpuan Batunadua untuk dicatatatkan pada Arsip Kantor Urusan Agama sebagaimana dikehendaki oleh peraturan perundang-undangan. Seharusnya pencatatan perceraian di buku pendaftaran cerai talak dan Rujuk di KUA dapat dilakukan berdasarkan surat pemberitahuan perceraian dari Pengadilan Agama yang memutus perkara perceraian tersebut, sehingga tentu saja KUA tidak bisa mencatatkan data perceraian yang terjadi di daerah Padangsidimpuan Batunadua.

Pada tahun 2018 saat penulis melakukan penelitian bahwa tercatat ada 7 perceraian yang terjadi di Kecamatan Padangsidimpuan Batunadua yang diputus oleh Pengadilan Agama Kota Padangsidimpuan sebagaimana dapat terlihat pada table di bawah ini:

Data Perceraian Tahun 2018 Dari Daerah Padangsidimpuan Batunadua

No	KELURAHAN / DESA	TAHUN 2018
1	Batunadua Jae	1
2	Batunadua Julu	-
3	Purwodadi	1
4	Gununghasahatan	-
5	Ujunggurap	-
6	Aektuhul	1
7	Baruas	-
8	Siloting	-
9	Aekbayur	-
10	Pudun Jae	2
11	Pudun Julu	-
12	Batangbahal	-
13	Aeknajaji	-
14	Simirik	-
15	Bargottopong	2
	Jumlah	7

Sumber : Dokumentasi Pengadilan Agama Kota PSP Tahun 2018

Dari 7 kasus seperti terlihat pada tabel, hanya satu yg tercatatkan di Kantor Urusan Agama. Sebelumnya tembusan salinan putusan atau pemberitahuan perceraian tersebut tidak pernah disampaikan ke Kantor Urusan Agama Kecamatan Padangsidimpuan Batunadua.





Ketika penelitian berlangsung, pemberitahuan perceraian diantarkan oleh pihak Pengadilan Agama ke Kantor Urusan Agama Padangsidimpuan Batunadua pada tanggal 6 Agustus 2018.<sup>21</sup>

Pencatatan perceraian tersebut dengan demikian relatif baru terlaksana satu kali saja sejak tahun 2013. Adapun bentuk tembusan yang dikirim pihak Pengadilan Agama berupa surat pengantar bahwa telah terjadinya perceraian lengkap dengan rekapitulasi perkara perceraianya dan tanggal putusannya, serta nomor dan tanggal akta nikah.<sup>22</sup> Rekapitulasi perceraian hanya untuk bulan Juli 2018 yang terdiri dari 1 kasus perceraian, berupa cerai gugat dengan Nomor Perkara 111/Pdt.G/2018/PA.Pspk. Perkara ini diputus pada tanggal 4 Juni 2018 dan perceraianya terjadi pada tanggal 11 Juli 2018. Pasangan yang bercerai adalah ASS bin R dengan N bin R yang menikah tanggal 24 Desember 2012.<sup>23</sup> Surat Pengantar dan Rekapitulasi tertanggal 6 Agustus dimaksud ditandatangani oleh Panitera Pengadilan Agama Kota Padangsidimpuan, H. Zainul Arifin, SH.

Di buku pendaftaran cerai talak dan cerai gugat yang ada di KUA Kec. Padangsidimpuan Batuandua yg perlu dicatat ada beberapa hal, antara lain nama Pengadilan Agama yang memutus perceraian, identitas pihak-pihak yang bercerai, dan tempat dimana perkawinan tersebut dicatatkan, dibawah catatan tersebut dibubuhi tandatangan kepala KUA yang diberi stempel Kantor Urusan Agama Kecamatan Padangsidimpuan Batunadua sesuai dengan peraturan Menteri Agama Republik Agama No. 11 Tahun 2017 sebagai bukti bahwa kepala KUA mengetahui angka perceraian yang ada di wilayah kerjanya.

#### **E. Faktor Penyebab Tidak Dilakukannya Pencatatan Perceraian dan Akibatnya**

Dari hasil wawancara penulis dengan Panitera Pengadilan Agama Kota Padangsidimpuan H. Zainul Arifin, S.H.. Surat Pengantar pemberitahuan Putusan Perceraian tidak di sampaikan ke Kantor Urusan Agama disebabkan Karena adanya Pemisahan Ruang antara Pengadilan Agama dan Kantor Urusan Agama. Sebagaimana diketahui pada awalnya kedua lembaga ini berada dibawah satu kementerian yang sama yaitu Kementerian Agama. Sejak ditetapkannya proses peralihan peradilan agama dari Depag ke Mahkamah Agung yg diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden Nomor 21 Tahun 2004 tetntang Pengalihan Organisasi, Administrasi dan Finansial di Lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara, dan Peradilan Agama ke Mahkamah Agung.<sup>24</sup>

Hal ini merupakan salah satu faktor yang mengakibatkan tidak dicatatkannya perceraian tersebut di Kantor Urusan Agama Kecamatan Padangsidimpuan Batunadua. Dari



hasil wawancara penulis Faktor kedua yaitu karena Perceraian itu dilaksanakan di Pengadilan Agama Pencatatannya hanya dilakukan di Pengadilan agama, karena masing-masing pihak yang bercerai telah mendapatkan akta cerai. Jika memang para pihak ingin menikah kembali setelah putusan perceraian tersebut, maka pihak Kantor Urusan Agama akan menarik Akta Cerainya dan mengeluarkan Buku Nikah dengan Pernikahan yang baru.<sup>25</sup>

Diperoleh informasi tambahan dari Panitera Pengadilan Agama Padangsidimpuan yang meliputi Kabupaten Tapanuli Selatan dan Kabupaten Padang Lawas Utara bahwa beberapa tahun terakhir ini, perintah menyampaikan salinan putusan perceraian kepada Pegawai Pencatat Nikah sudah tidak terdapat lagi pada amar putusan Majelis Hakim. Sehingga meskipun peraturan perundangan menghendaki pengiriman salinan putusan maka Panitera tidak dapat melaksanakannya, sebab secara teknis Panitera hanya berkewajiban menindaklanjuti semua hal yang terdapat pada amar putusan. Perubahan struktur Pengadilan Agama juga menimbulkan kendala teknis tertentu. Dulu administrasi peradilan dan administrasi perkantoran dipimpin oleh Panitera. Saat ini Panitera hanya mengurus administrasi peradilan sementara administrasi perkantoran ditangani oleh Sekretaris. Menurut standar administrasi yang berlaku umum, mestinya urusan administrasi persuratan menjadi tugas Sekretaris dan jajarannya, sementara bunyi undang-undang membebankan tugas tersebut kepada Panitera. Tumpang tindih tugas ini tentu menimbulkan kerancuan dan kendala teknis di lapangan.<sup>26</sup> Disamping itu, saat ini tidak tersedia lagi alokasi biaya pengiriman salinan tersebut, sedangkan sebelumnya alokasi dimaksud tersedia pada anggaran Pengadilan Agama. Kemudian ancaman resiko bagi Panitera jika tidak menyampaikan Salinan keputusan Pengadilan tentang perceraian sampai dengan sekarang belum efektif, karena tidak ada masyarakat yang menyampaikan keberatan dan kerugian yang telah diderita akibat kelalaian tersebut.

Meskipun Pengadilan Agama telah dipisah dengan Kantor Urusan Agama, akan tetapi PA dan KUA merupakan suatu kesatuan yang memiliki ikatan, karena kedua lembaga ini adalah tempat penyelesaian suatu perkara perdata baik dia di bidang pernikahan, waris, wakaf, hibah, zakat, hadanah dan lain sebagainya. Terutama dibidang pernikahan yg melahirkan hukun perdata lainnya seperti waris harta gono gini dan hadanah. Penting juga untuk dicatat bahwa sekalipun telah terjadi pemisahan lembaga Peradilan Agama dari Kementerian Agama, peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tugas dan fungsinya tetap berlaku sehingga pengiriman informasi perceraia seperti dikehendaki undang-undang mestinya tetap dilakukan.



Perikatan suami isteri dimulai dan dicatatkan di Kantor Urusan Agama dan apabila suatu sebab memaksa ikatan tersebut harus dilepas maka prosesnya dilakukan dan diputus di Pengadilan Agama. Jika Putusan tersebut tidak disampaikan ke Kantor Urusan Agama, maka arsip Pernikahan yang ada di Kantor Urusan Agama akan tetap tercatat sebagaimana dicatatkan sebelumnya. Sehingga pemberitahuan perceraian ke KUA itu sangat perlu dibuat guna untuk dicatatkan di arsip Kantor Urusan Agama.

Mengenai salinan putusan yg sudah diberikan kepada para pihak yang berperkara, penulis berkesimpulan bahwa meskipun masing-masing pihak sudah mendapatkan akta cerai dari Pengadilan Agama, dan perceraian sudah sah dari segi hukum, namun sebagai tahapan penting berikutnya adalah bahwa Pengadilan Agama tetap wajib mengirimkan pemberitahuan telah terjadinya perceraian antara yang bersangkutan ke Kantor Urusan Agama yang mencatatkan perkawinannya. Sedangkan kendali teknis akibat perubahan struktur mestinya tidak menyebabkan tidak dilaksanakannya kewajiban mengirimkan pemberitahuan dan salinan keputusan ke Pegawai Pencatat Nikah. Sebenarnya perubahan tersebut justru telah menambah ketersediaan sumber daya manusia di Pengadilan sehingga mestinya tugas tersebut dapat berkangsung dengan lebih mudah. Soal pelaksanaan tinggal diarahkan oleh Ketua Pengadilan melalui penggunaan wewenang mengatur lembaganya sendiri.

Dalam hal prosedur pencatatan perceraian yang dirumuskan oleh peraturan perundang-undangan, baik itu didalam undang-undang tentang Peradilan Agama maupun PP No. 9 Tahun 1975, yang menyatakan bahwa kelalaian dalam mengirimkan salinan putusan ke Pegawai Pencatat Nikah adalah menjadi tanggungjawab Panitera Pengadilan Agama. Akan tetapi karena tidak ditindaklanjuti dengan peraturan lain yang menentukan sanksi-sanksinya, maka menurut hemat penulis hal itu masih belum sempurna. Perlu adanya peraturan lain yang mendukung ketentuan undang-undang tersebut. Karena dalam undang-undang tersebut menerangkan bahwa kelalaian pengiriman salinan putusan akan menjadi tanggungjawab pejabat yang bersangkutan hanya jika mengakibatkan kerugian bagi bekas suami atau isteri.

Dengan ketentuan tersebut yang tidak jelas menerangkan bentuk pertanggungjawaban yang seperti apa yang dibebankan kepada pejabat yang berkewajiban mengirim putusan/pemberitahuan, apalagi ditambah dengan keterangan yang hanya pada waktu kelalaian tersebut mengakibatkan kerugian bagi bekas suami isteri, akan menjadikan para pejabat yang mengemban tugas itu merasa tidak memiliki tanggungan jika hal itu tidak dilaksanakan.



Oleh karena itu adanya peraturan lebih lanjut terkait sanksi-sanksi diatas menjadikan salah satu sebab berkurangnya pertanggungjawaban dari pihak Pengadilan Agama yang berkewajiban mengirimkan pemberitahuan terjadinya perceraian ke KUA yang mencatatkan perkawinan tersebut.

Sebagai bahan perbandingan juga, bahwa dalam proses perceraian yang diterapkan bagi masyarakat non Muslim, diketahui bahwa perkawinan dicatatkan di Kantor Catatan Sipil, kemudian Perceraian diselesaikan di Pengadilan Negeri, dan setelah itu ada tahap akhir yang berupa proses pendaftaran perceraian ke Kantor Catatan Sipil kembali oleh pihak-pihak yang berperkara (bercerai). Dengan ketentuan yang diterapkan demikian dapat menertibkan administrasi bagi pasangan suami isteri yang dulu menikah dicatatkan di Kantor Catatan Sipil, dan perceraianya juga didaftarkan kembali di sana. Sehingga dapat diketahui secara pasti berapa jumlah suami isteri yang bercerai tersebut.

Jika ketentuan bagi masyarakat yang beragama Islam diterapkan demikian, yakni pencatatan perkawinan di KUA, perceraian diselesaikan di Pengadilan Agama dan selanjutnya proses pendaftaran perceraian di Kantor Urusan Agama oleh pihak yang berperkara, maka hal itu akan lebih menertibkan administrasi perkara agar perkara perceraian dapat diketahui secara pasti oleh pihak Kantor Urusan Agama dan dapat memastikan status pihak-pihak yang sudah bercerai tersebut apakah sudah bercerai atau masih dalam status pasangan suami isteri.

Dari hasil wawancara penulis dengan Pegawai Pencatat Nikah Kantor Urusan Agama Kecamatan Padangsidimpuan Batunadua dapat disimpulkan bahwa konsekuensi tidak dicatatkannya perceraian di KUA Kecamatan Padangsidimpuan Batunadua antara lain:<sup>27</sup>

1. Sulitnya pendataan secara jelas dan komprehensif tentang angka perceraian di suatu wilayah KUA tertentu. Hal ini akan menghambat pendataan angka perceraian yang ada tiap tahunnya;
2. Perceraian yang tidak dicatatkan di KUA juga akan berdampak pada status pasangan yang telah bercerai tersebut di buku arsip yang disimpan oleh KUA. Karena jika tidak ada laporan dari pihak Pengadilan Agama atas terjadinya perceraian antara pihak-pihak yang bersangkutan, status pasangan tersebut tercatat masih pernikahannya di buku arsip KUA yang berpeluang salah satu pihak dari berkas pasangan tersebut akan dirugikan;
3. Dengan tidak dicatatkannya perceraian di KUA Kec. Padangsidimpuan Batunadua, maka akan memberikan peluang terjadinya penggunaan Kutipan Akta Nikah atau Duplikat Buku Nikah yang disimpan di KUA Kec. Padangsidimpuan Batunadua bukan pada



tempatnyanya untuk diselewengkan. Seperti contoh kasus jika salah satu pihak meminta Duplikat Buku Pernikahan kepada KUA Kec. Padangsidimpuan Batunadua yang bisa saja digunakan untuk mengurus kegiatan perdata seperti jual beli tanah dan lain-lain dengan status masih menikah dan berpotensi merugikan pihak yang lain.

## F. Penutup

Pencatatan perceraian di KUA Kec. Padangsidimpuan Batunadua tidak efektif. Selama 5 tahun terakhir ada 181 perkara perceraian yang terjadi di Pengadilan Agama Kota Padangsidimpuan yang perkawinannya dicatatkan di KUA Kec. Padangsidimpuan Batunadua, dan hanya 1 perkara saja yang dikirimkan pemberitahuannya ke KUA. Sementara KUA Kec. Padangsidimpuan Batunadua mencatatkan perceraian sesuai dengan yang dikirimkan oleh Pengadilan Agama Kota Padangsidimpuan tersebut.

Faktor yang menyebabkan tidak disampaikannya pemberitahuan dan salinan keputusan ke Pegawai Pencatat Nikah adalah karena telah terjadinya pemisahan lembaga peradilan dari Kementerian Agama, sehingga interaksi antar kedua lembaga yang sekarang terpisah pada organosasi pusatnya menjadi tidak berjalan dengan baik. Pemisahan tersebut juga berakibat tidak disebutkan lagi kewajiban panotera menyampikan salinan keputusan pada amar putusan, sehingga sekalipun dierintahkan oleh peraturan namun secara teknis tidak dapat dilaksanakan, karena panitera hanya akan menindaklanjuti semua hal yang diatur pada amar putusan. Perubahan struktur organisasi juga membuat pembagian tugas menjadi terganggu, terjadi tumpang tindih tugas yang berakibat tidak dilaksanakannya ketentuan pemberitahuan dan pengiriman Salinan putusan Pengadilan kepada Pegawai Pencatat Nikah. Terhapusnya alokasi anggaran pengiriman juga turut menjadi kendala pelaksanaan aturan.

Akibat hukum yang dapat ditimbulkan dari tidak dicatatkannya perceraian di Kantor Urusan Agama adalah:

1. Terhambatnya pendataan angka perceraian yang ada di KUA;
2. Status pasangan suami isteri tidak diketahui secara pasti;
3. Dimungkinkan akan terjadi pemalsuan status oleh salah satu atau kedua pasangan suami isteri yang telah melakukan perceraian,

---

### End Note :

<sup>1</sup> Imannatul Istiqamah, Mukhlis, Hubungan antara Religiusitas dan Kepuasan Perkawinan, *Jurnal Psikologi*, Vo. 11, No. 2, Desember 2015, hlm. 77.

<sup>2</sup> Santoso. Hakikat Perkawinan Menurut Undang-undang, Hukum Islam, dan Hukum Adat, *Yudisia: Jurnal Pemikiran dan Penelitian Sosial Keagamaan*, Vol. 7, No. 2, 2016, hlm. 431.



<sup>3</sup>Rachmadi Usman, Makna Pencatatan Perkawinan dalam Peraturan Perundang-undangan Perkawinan di Indonesia, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 14, No. 03, September 2017, hlm. 258.

<sup>4</sup>Dewasa ini muncul pemikiran untuk memasukkan pencatatan perkawinan sebagai rukun nikah ala Fiqh Indonesia. Endang Ali Ma'sum, Pernikahan yang Tidak dicatatkan dan Problematikanya, *Musawa*, Vol. 12, No. 2, Juli 2013, hlm. 212.

<sup>5</sup>Siah Khosyi'ah, Akibat Hukum Perkawinan tidak Dicatat terhadap Isteri dan Anak atas Hak Kebendaan Menurut Hukum Islam di Indonesia, hlm. 194.

<sup>6</sup>Itsnaatul Lathifah, Pencatatan Perkawinan: Melacak Akar Budaya Hukum dan Respon Masyarakat Indonesia terhadap Pencatatan Perkawinan, *Al-Mazahib*, Vo. 3, No. 1 Juni 2015, hlm. 45.

<sup>7</sup>Dian Mustika, Pencatatan Perkawinan dalam Undang-undang Hukum Keluarga di Dunia Islam, *Inovatif: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. IIV, No. 5, 2011, hlm. 64.

<sup>8</sup>Idris Ramulyo, *Hukum Perkawinan, Hukum Kewarisan, Hukum Acara Peradilan Agama*

<sup>9</sup>Aturan ini berbed dengan kitab-kitab fiqh yang umumnya menyatakan bahwa talak dapat terjadi dengan pernyataan sepihak dari pihak suami. M. Atho Mudzhar, *Membaca Gelombang Ijtihad*, (Yogyakarta: Titian Ilahi Press, 1998), hlm. 181

<sup>10</sup>Idris Ramulyo, *Hukum Perkawinan, Hukum Kewarisan, Hukum Acara Peradilan Agama dan Zakat Menurut Hukum Islam*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1995), hlm. 46

<sup>11</sup>Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002), hlm. 5.

<sup>12</sup>Achmad Ali, *Menjelajahi Kajian Empiris terhadap Hukum*, (Jakarta: Yarsif Watampone, 1998), hlm. 186

<sup>13</sup>Amir Nuruddin dan Azhari Akmal Tarigan, *Hukum Perdata Islam di Indonesia: Studi Kritis Perkembangan Hukum Islam dari Fiqh, UU No. 1/ 1974 sampai KHI*, (Jakarta: Kencana, 2004), hlm. 207

<sup>14</sup>Muhammad Arsad Nasution, "Perceraian Menurut Kompilasi Hukum Islam (KHI) dan Fiqh" Pada Jurnal el-Qanuniy: Jurnal Ilmu-Ilmu Kesyarahan dan Pranata Sosial Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum IAIN Padangsidimpuan, Volume 4 Nomor 2 Edisi Juli-Desember 2017, hlm. 157-170.

<sup>15</sup>Pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975.

<sup>16</sup>Pasal 116 Kompilasi Hukum Islam.

<sup>17</sup>Hendra Gunawan, "Sistem Peradilan Islam" Pada Jurnal el-Qanuniy: Jurnal Ilmu-ilmu Kesyar'ahan dan Pranata Sosial Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum IAIN Padangsidimpuan, Volume 5 Nomor 1 Edisi Januari-Juni 2019, hlm. 90-103.

<sup>18</sup>Idris Mulyono, *Hukum Perkawinan Islam: Suatu Analisa Dari UU No. 1 Tahun 1974 dan KHI*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1996), hal. 221.

<sup>19</sup>Miti Yarmunida, Busra Febriyani, Kedudukan Talak di Pengadilan Perspektif Siyasa Syar'iyah, *Al-Istinbath: Jurnal hukum Islam*, Vol. 4, No. 2, Nopember 2019, hlm. 263.

<sup>20</sup>Dokumen Pengadilan Agama Padangsidimpuan Tahun 2013-2017.

<sup>21</sup>Wawancara dengan Sulpan, Penghulu, , di Kantor Urusan Agama Kecamatan Padangsidimpuan Batunadua, Rabu 19 September 2018

<sup>22</sup>Surat Pengantar dari PA, *Rekapitulasi Perkara Cerai* yang Diputus pada bulan Juli 2018

<sup>23</sup>Rekapitulasi Perkara Cerai yang Diputus pada Pengadilan Agama Kota Padangsidimpuan Bulan Juli 2018.

<sup>24</sup>Wawancara dengan Zainul Arifin, Panitera, di Pengadilan Agama Kota Padangsidimpuan, 19 September 2018.

<sup>25</sup>Wawancara dengan Salman, Ka. KUA, Kantor Urusan Agama Kecamatan Padangsidimpuan Batunadua, Rabu 19 September 2018

<sup>26</sup>Wawancara dengan Nelson Dongoran, Panitera Pengadilan Agama Padangsidimpuan, pada hari Jumat 8 Mei 2020, pukul. 16.06 sd. 16.37 WIB.

<sup>27</sup>Wawancara dengan Salman. Kepala KUA di Kantor Urusan Agama Kecamatan Padangsidimpuan Batunadua, Rabu 19 September 2018.

## DAFTAR PUSTAKA

Achmad Ali, *Menjelajahi Kajian Empiris terhadap Hukum*, Jakarta: Yarsif Watampone, 1998.





- 
- Ali Ma'sum, Endang, Pernikahan yang Tidak dicatatkan dan Problematikanya, *Musawa*, Vol. 12, No. 2, Juli 2013
- Istiqamah, Imannatul, Mukhlis, Hubungan antara Religiusitas dan Kepuasan Perkawinan, *Jurnal Psikologi*, Vo. 11, No. 2, Desember 2015.
- Khosyi'ah, Siah, Akibat Hukum Perkawinan tidak Dicatat terhadap Isteri dan Anak atas Hak Kebendaan Menurut Hukum Islam di Indonesia, *Asy-Syari'ah*, Vol. 18, No. 2, 2016.
- Lathifah, Itsnaatul, Pencatatan Perkawinan: Melacak Akar Budaya Hukum dan Respon Masyarakat Indonesia terhadap Pencatatan Perkawinan, *Al-Mazahib*, Vo. 3, No. 1 Juni 2015.
- Mudzhar, M. Atho, *Membaca Gelombang Ijtihad*, Yogyakarta: Titian Ilahi Press, 1998.
- Mustika, Dian, Pencatatan Perkawinan dalam Undang-undang Hukum Keluarga di Dunia Islam, *Inovatif: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. IIV, No. 5, 2011.
- Nuruddin, Amir dan Azhari Akmal Tarigan, *Hukum Perdata Islam di Indonesia: Studi Kritis Perkembangan Hukum Islam dari Fiqh, UU No. 1/ 1974 sampai KHI*, Jakarta: Kencana, 2004.
- Ramulyo, Idris, *Hukum Perkawinan, Hukum Kewarisan, Hukum Acara Peradilan Agama dan Zakat Menurut Hukum Islam*, Jakarta: Sinar Grafika, 1995.
- , *Hukum Perkawinan Islam: Suatu Analisa Dari UU No. 1 Tahun 1974 dan KHI*, Jakarta: Bumi Aksara, 1996.
- Santoso. Hakikat Perkawinan Menurut Undang-undang, Hukum Islam, dan Hukum Adat, *Yudisia: Jurnal Pemikiran dan Penelitian Sosial Keagamaan*, Vol. 7, No. 2, 2016.
- Soekanto, Soerjono, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002.
- Usman, Rachmadi, Makna Pencatatan Perkawinan dalam Peraturan Perundang-undangan Perkawinan di Indonesia, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 14, No. 03, September 2017.
- Yarmunida, Miti, Busra Febriyani, Kedudukan Talak di Pengadilan Perspektif Siyasa Syar'iyah, *Al-Istinbath: Jurnal hukum Islam*, Vol. 4, No. 2, Nopember 2019.
- Nasution, Muhammad Arsad,. "Perceraian Menurut Kompilasi Hukum Islam (KHI) dan Fiqh" Pada Jurnal el-Qanuniy: Jurnal Ilmu-Ilmu Kesyariahan dan Pranata Sosial Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum IAIN Padangsidempuan, Volume 4 Nomor 2 Edisi Juli-Desember 2017.
- Gunawan, Hendra,. "Sistem Peradilan Islam" Pada Jurnal el-Qonuniy: Jurnal Ilmu-ilmu Kesyari'ahan dan Pranata Sosial Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum IAIN Padangsidempuan, Volume 5 Nomor 1 Edisi Januari-Juni 2019.