

BAB IV

Implementasi PMA No. 11 Tahun 2007 dan Analisis *Maşlahah Mursalah* terkait Perubahan dan Perbaikan Biodata Akta Nikah di Pengadilan Agama Kabupaten

Malang

A. Implementasi PMA No. 11 tahun 2007 di Pengadilan Agama Kabupaten

Malang

Persamaan biodata dalam pencatatan perkawinan yang tertulis dalam Akta nikah sebenarnya bertujuan untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi kedua belah pihak (suami istri), termasuk kepastian dan perlindungan hukum terhadap akibat yang ditimbulkan dari perkawinan itu sendiri. Yaitu tentang hak dan kewajiban masing-masing secara timbal balik, tentang anak-anak yang dilahirkan, dan hak-hak anak berupa warisan dari orang tuanya kelak.

Namun terkadang penulisan biodata dalam akta nikah tersebut terdapat kesalahan, yang menyebabkan banyak implikasi dalam urusan administrasi maupun hukum lainnya. Seperti kesulitan dalam pembuatan paspor, mengurus akta kelahiran anak, mengurus kewarisan dan kesulitan mengurus dana pensiun bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Salah satu contoh dalam hal kewarisan, seorang istri tidak dapat mengurus dana pensiun almarhum suaminya karena data dalam akta nikah berbeda dengan SK PNS suaminya. Data dalam SK PNS biasanya

mengacu pada ijazah yang dimiliki, sedangkan data pada akta nikah biasanya orang hanya mengisi blanko-blanko pendaftaran berdasarkan Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau rekomendasi dari desa. Sementara data KTP sebelum pelaksanaan e-KTP, pemeriksaan dalam penerbitannya belum maksimal atau tidak berdasarkan data valid.

Sedangkan dalam kaitannya dengan kesulitan mengurus akta kelahiran anak yaitu akta nikah dijadikan acuan adanya perkawinan yang sah, sehingga dapat melindungi hak-hak anak yang dilahirkan baik secara administrasi maupun secara hukum. Karena jika anak tidak memiliki akta kelahiran maka akan mengalami hambatan-hambatan dalam urusan administrasi maupun hukum dalam kaitannya anak yang sah dan berhak memperoleh warisan.

Selain itu menimbulkan keraguan sah atau tidaknya perkawinan tersebut karena biodata dalam akta nikah berbeda dengan biodata dalam identitas lainnya, sehingga menurut pasal 7 Kompilasi Hukum Islam ayat (1) Perkawinan hanya dapat dibuktikan dengan Akta Nikah yang dibuat oleh Pegawai Pencatat Nikah. Akibat dari kesalahan dalam penulisan biodata akta nikah tersebut menimbulkan permasalahan baik perbaikan maupun perubahan biodata akta nikah.

Menurut salah satu hakim di Pengadilan Agama Kabupaten Malang, M. Nur Syafiuddin, S.Ag. M. H bahwasanya perbaikan dan perubahan biodata akta nikah selalu berdasarkan putusan dari Pengadilan Agama. Karena menurutnya sama antara perbaikan dan perubahan itu, hal tersebut memang mengacu pada

PMA (Peraturan Menteri Agama) No. 11 tahun 2007. Kecuali perbaikan tersebut akibat kekeliruan dari pihak pegawai KUA sendiri. Dalam implementasinya di Pengadilan Agama Kabupaten Malang melayani dengan baik terhadap permasalahan perbaikan dan perubahan biodata akta nikah tersebut. Hal tersebut sesuai dengan suatu sistem Lawrence M Friedman, yaitu yang membagi sistem hukum atas sub-sub sistem yang terdiri dari struktur hukum (*legal struture*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*)³⁹.

Struktur hukum merupakan institusi pelaksana (penegak) hukum atau bagian-bagian yang bergerak di dalam suatu mekanisme sistem atau fasilitas yang ada dan disiapkan dalam sistem. Sedangkan substansi hukum adalah norma-norma hukum yang berlaku, yang mengatur bagaimana seharusnya masyarakat berperilaku, atau hasil aktual yang diterbitkan oleh suatu sistem. Dan budaya hukum (*legal culture*) adalah nilai-nilai individualism atau masyarakat yang mendorong bekerjanya sistem hukum.⁴⁰

Ketiga elemen tersebut merupakan unsur sistem hukum, maka semua itu mau tidak mau menjadi areal garapan serentak wilayah pengembangan teori

³⁹ Nur Syafiudin, *wawancara*, Pengadilan Agama Kabupaten Malang, 19 April 2016

⁴⁰ Afner Juwono "Keadilan, Kepastian dan kemanfaatan dalam hukum" <http://afnerjuwono.blogspot.com//2013/07/keadilan-kepastian-dan-kemanfaatan.html>, diakses pada 3 April 2016

tentang hukum. Jelasnya teori hukum dapat dikembangkan baik pada wilayah substansi hukum maupun pada wilayah struktur dan budaya hukum itu sendiri.⁴¹

Di sini yang menjadi bagian dari struktur hukum tersebut adalah kepala KUA dan jajaran hakim yang sudah menjalankan tugasnya dengan baik di Pengadilan Agama Kabupaten Malang. Dan substansi hukum tersebut adalah PMA No. 11 Tahun 2007 tentang perbaikan dan perubahan akta nikah. Sedangkan budaya hukum di masyarakat yaitu sekarang masyarakat lebih sadar akan pentingnya masalah perbaikan maupun perubahan nama tersebut, oleh karena itu masyarakat mengadakan ke pihak KUA ataupun ke Pengadilan Agama untuk mengetahui lebih lanjut prosedur ketika mau mengajukan perbaikan maupun perubahan biodata akta nikah tersebut. Kebanyakan masyarakat tersebut mengetahui pentingnya penulisan nama yang benar itu antara satu dengan yang lain haruslah sama melalui penyuluhan hakim di berbagai tempat, melalui internet, ataupun pengalaman dari tetangga yang mengalami permasalahan tersebut, dan lain-lain.

Dan berdasarkan Pasal 14 ayat (1) Undang-undang Nomer 14 Tahun 1970 yang menegaskan bahwa pengadilan tidak boleh menolak memeriksa dan menggali suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya. Ketentuan

⁴¹ Afner Juwono "Keadilan, Kepastian dan kemanfaatan dalam hukum"
<http://afnerjuwono.blogspot.com//2013/07/keadilan-kepastian-dan-kemanfaatan.html>, diakses pada 3 April 2016

itu menentukan fungsi hakim sebagai organ pengadilan dianggap memahami hukum sedangkan pencari keadilan datang padanya untuk memohon keadilan. Andaikata tidak menemukan tertulis, maka wajib menggali hukum tidak tertulis untuk merumuskan kebijaksanaan sebagai seorang yang bijaksana dan bertanggung jawab penuh kepada Tuhan Yang Maha Esa, diri sendiri, masyarakat, bangsa dan Negara.⁴²

Ketentuan tersebut membuktikan bahwa tugas hakim sebagai penegak hukum dan keadilan bukan saja mengadili berdasarkan hukum-hukum yang ada, tetapi lebih mendalam lagi mencari, dan menemukan untuk kemudian menuangkan dalam keputusannya, nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat. Sebagai konsekuensinya hakim bertanggung jawab tidak hanya menerapkan hukum tertulis saja tetapi juga harus dapat menciptakan hukum atau menemukan hukum.⁴³

Namun terkadang perbaikan biodata akta nikah yang tidak atas kekeliruan dari pihak KUA diterima oleh Pengadilan Agama Kabupaten Malang, sebab dari pihak KUA sendiri kurang bisa membedakan antara perbaikan dan perubahan dalam biodata akta nikah tersebut. Karena pihak KUA mengacu di dalam PMA No. 11 tahun 2007 pasal 34 ayat 2.

⁴² Moh As'ad, "Studi Analisis Perkara Nomor: 0253/Pdt.P/2014/PA.TL Tentang Penetapan Perubahan Nama Dalam Akta Cerai Di Pengadilan Agama Trenggalek", (Skripsi STAIN Ponorogo, 2015), 57

⁴³ Ibid

Dalam pasal 34 ayat 2 Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah, “Perubahan yang menyangkut biodata suami, isteri ataupun wali harus berdasarkan kepada putusan Pengadilan pada wilayah yang bersangkutan.” Sebelumnya, dalam pasal 1 ayat 5 dijelaskan: “Pengadilan adalah Pengadilan Agama atau Mahkamah Syar’iyah.”

Dengan adanya peraturan menteri agama tersebut, menjadi dasar bagi pejabat pencatat nikah di KUA Kecamatan untuk menolak melakukan perubahan data dalam buku nikah tanpa adanya penetapan Pengadilan Agama. Dalam pelaksanaannya pun tidak dibedakan antara perubahan yang menyangkut dengan perubahan biodata yang sama sekali berbeda dengan sebelumnya.

Dari penjelasan yang diatur dalam Peraturan Menteri Agama (PMA) No. 11 tahun 2007, bahwasanya perubahan dan perbaikan itu berbeda. Untuk perbaikan biodata akta nikah itu memperbaiki karena kesalahan ejaan atau mengalami kesalahan redaksional saja. Misalnya nama asli yang benar di dalam akta kelahiran adalah RUSTYOWATI, namun di dalam akta nikah RUSTIOWATI. Hal tersebut cukup diselesaikan oleh pejabat yang mengeluarkan akta tersebut (Kantor Catatan Sipil atau Kantor Urusan Agama). Dan tidak perlu mengurus atau meminta penetapan dari Pengadilan Agama.

Sedangkan untuk perubahan biodata akta nikah yaitu kesalahan yang sama sekali berbeda. Misalnya SITI MUTHMAINNAH menjadi SITI

MUTHOHAROH. Permasalahan tersebut harus memerlukan putusan pengadilan negeri atau pengadilan Agama terlebih dahulu sebelum mengurusnya ke KUA (Kantor Urusan Agama).

B. Analisis *maṣlahah mursalah* terkait perubahan dan perbaikan biodata akta nikah di Pengadilan Agama Kabupaten Malang

Pada saat zaman semakin modern seperti ini, banyak masalah-masalah baru yang terjadi di dalam lingkungan masyarakat sekitar kita. Semakin banyak permasalahan yang timbul maka harus semakin banyak solusi yang didapat untuk menyelesaikan masalah, bagaimana cara kita mencari jalan keluar, dan bagaimanakah bentuk jalan keluar yang baik.

Dalam perkembangan Islam banyak sekali dasar yang telah menjadi dasar hukum Islam yang kita ketahui selain Alquran dan Assunnah, contoh lainnya yaitu Ijma, Uruf, masalah *mursalah* dan lain sebagainya.

Pembaruan hukum Islam menjadi sangat penting di masa ini. Supaya hukum Islam tetap dapat mengakomodasi segala persoalan-persoalan baru yang muncul dalam masa ini. Pernyataan ini selaras dengan apa yang dikatakan oleh Abdul Manan bahwa pembaruan hukum Islam di Indonesia perlu dilakukan karena adanya beberapa faktor. Yang pertama, untuk memberikan aturan hukum karena terdapat beberapa persoalan-persoalan yang terhadap persoalan

tersebut kitab fiqh tidak mengaturnya, sedangkan kebutuhan masyarakat terhadap persoalan itu sifatnya mendesak.

Kedua, pengaruh globalisasi ekonomi dan ilmu pengetahuan teknologi sehingga perlu ada aturan hukum yang mengaturnya terutama masalah-masalah yang belum ada aturannya. Ketiga, pengaruh reformasi dalam berbagai bidang yang memberikan peluang bagi hukum Islam untuk bahan acuan dalam membuat hukum nasional. Keempat, pengaruh pembaruan pemikiran hukum Islam yang dilaksanakan oleh para mujtahid baik tingkat internasional maupun tingkat nasional, terutama hal-hal yang menyangkut perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.⁴⁴

Pada dasarnya hukum Islam dibentuk berdasarkan kemaslahatan manusia. Setiap segala sesuatu yang mengandung masalah, maka terdapat dalil yang mendukungnya, dan setiap ada kemadharatan yang membahayakan, maka terdapat pula dalil yang mencegahnya. Para ulama sepakat bahwa semua hukum-hukum Allah dipenuhi kemaslahatan hambaNya di dunia dan di akhirat.⁴⁵

Kita juga mengetahui dengan pasti bahwa tidak setiap kejadian atau permasalahan terdapat keterangannya di dalam nash. Bahkan dapat dikatakan ada kejadian-kejadian yang tidak pernah terpikirkan sebelumnya. Jika nash-

⁴⁴ Abdul Manan, Reformasi Hukum Islam di Indonesia, (Jakarta; Rajawali Press, 2006) 153.

⁴⁵ Musthofa Dib al-Bugho, *Ushul al-Tasyri' al-Islamiy: Atsar al-Adillah al-Mukhtalif Fiha* (Beirut:Dar al-Qalam.1993),cet.3 hlm.28

nash yang ada terbatas jumlahnya, sementara peristiwa-peristiwa yang terjadi tidak terbatas dan sesuatu yang terbatas tidak dapat dihukumi oleh sesuatu yang terbatas. Maka dapat diambil satu kesimpulan dengan pasti bahwa ijtihad dan qiyas merupakan sesuatu yang harus ditempuh, sehingga setiap permasalahan selalu dapat ditemukan. Sementara itu, terbentuknya hukum syar'i tidak lain dan tidak bukan hanyalah dengan mempertimbangkan terwujudnya kemaslahatan umat manusia.

Contoh kasus ijtihad sahabat yang dilakukan berdasarkan *maṣlaḥah mursalah* cukup banyak. Diantaranya ialah (1) kodifikasi Alquran oleh Khalifah Abu Bakar, penunjukan Umar bin al-Khaththab oleh Khalifah Abu Bakar sebagai penerus jabatan khalifah sepeninggal beliau; (2) tindakan Umar bin al-Khaththab tidak memberi bagian zakat kepada muallaf; (3) tindakan beliau tidak membagi tanah yang ditaklukkan kepada prajurit yang menaklukkannya dan tanah itu tetap dikuasai pemiliknya dengan kewajiban membayar pajak.

Ada beberapa dasar hukum atau dalil mengenai diberlakukannya teori Maslahah diantaranya adalah:⁴⁶

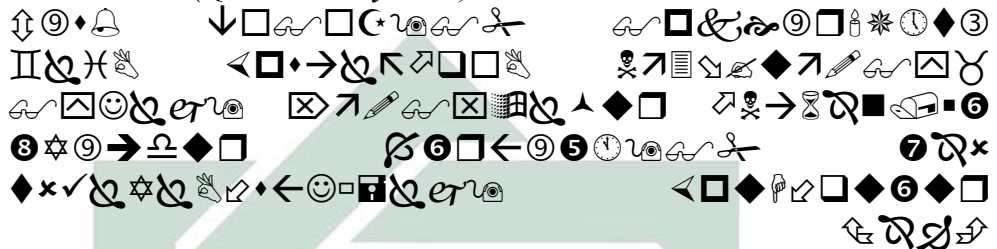
1. Alquran

Diantara ayat-ayat yang dijadikan dasar berlakunya *maṣlaḥah mursalah* adalah firman Allah SWT,

⁴⁶ Abdul Wahab Khallaf, *Kaedah-Kaedah Hukum Islam*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo, 1996) hal.85



Dan tiadalah kami mengutus kamu, melainkan untuk menjadi rahmat bagi seluruh alam (Q.S. Al Anbiya:107)



Hai manusia, sesungguhnya telah datang kepadamu pelajaran dari Tuhanmu dan penyembuh bagi penyakit-penyakit yang berada dalam dada dan petunjuk dan rahmat bagi orang-orang yang beriman. (Q. S. Yunus: 57)

2. Perbuatan Para Sahabat dan Ulama Salaf

Dalam memberikan contoh masalah mursalah di muka telah dijelaskan, bahwa para sahabat seperti Abu Bakar As Shidik, Umar bin Khattab dan para imam madzhab telah mensyariatkan aneka ragam hukum berdasarkan prinsip *maṣlaḥah*. Disamping dasar-dasar tersebut di atas, kehujahan *maṣlaḥah mursalah* juga didukung dalil-dalil aqliyah (alasan rasional) sebagaimana dikemukakan oleh Abdul Wahab Kholaf dalam kitabnya Ilmu Ushulil Fiqh bahwa kemaslahatan manusia itu selalu aktual yang tidak ada habisnya, karenanya, kalau tidak ada syariah hukum yang berdasarkan maslahat manusia berkenaan dengan masalah baru yang terus berkembang dan pembentukan hukum hanya berdasarkan prinsip masalah yang mendapat pengakuan syar saja, maka pembentukan hukum akan berhenti dan kemaslahatan yang dibutuhkan manusia di setiap masa dan tempat akan terabaikan.

Seperti salah satu contoh kasus yang banyak terjadi saat ini, dan terkadang masyarakat meremehkan hal tersebut yaitu masalah perbaikan dan perubahan biodata akta nikah. Dari Penetapan No.1035/Pdt.P/2015/PA.Kab.Malang tersebut berdasarkan pertimbangan Majelis Hakim Pengadilan Agama Kabupaten Malang berpendapat bahwa dengan merubah biodata para Pemohon yang ada dalam kutipan akta nikah dan menyesuaikan dengan yang ada dalam KTP, Kartu Keluarga atau Ijazah akan menjadikan para Pemohon tercegah dari hal-hal yang bisa menyebabkan kesulitan dan kerugian dalam mengurus hal-hal yang bersifat administratif. Secara alur pikir di atas dapat merujuk sebuah kaidah fikih “*menghilangkan kesulitan atau kemafsadatan harus didahulukan dari pada memperoleh manfaat*”.

Karena dalam menjatuhkan putusan di dalam persidangan hakim harus selalu berusaha agar putusan tersebut bermanfaat bagi yang berperkara dan masyarakat, mengandung atau menjamin kepastian hukum dan yang paling penting adalah putusan tersebut memenuhi rasa keadilan.

Di Pengadilan Agama Kabupaten Malang, sering menangani kasus perubahan maupun perbaikan biodata akta nikah. Hal tersebut tidak dibedakan antara perbaikan maupun perubahan biodata akta nikah.

Dalam putusan Nomor 1035/Pdt.P/2015/PA.Kab.Mlg , pada kutipan akta nikah yang ditulis oleh pegawai pencatat nikah dari Kantor Urusan Agama (KUA) terdapat kesalahan penulisan pada nama pemohon. Dengan terjadinya kesalahan penulisan pada akta nikah tersebut pemohon mengalami hambatan dalam proses mengurus akta kelahiran anaknya.

Dalam penetapan perubahan biodata akta nikah Nomor 1035/Pdt.P/2015/PA.Kab.Mlg tersebut seharusnya si pemohon tidak perlu meminta penetapan dari Pengadilan Agama Kab. Malang. Karena berdasarkan PMA No. 11 tahun 2007 pasal 34 ayat 1 terkait perbaikan biodata akta nikah, itu hanya mencoret kata yang salah dengan tidak menghilangkan tulisan salah tersebut, kemudian menulis kembali perbaikannya dengan dibubuhi paraf oleh PPN dan diberi stempel KUA.

Penjelasan mengenai perbaikan terdapat pada Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2008 tentang persyaratan dan tata cara pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil. Menjelaskan:

- (1) Pembetulan akta pencatatan sipil dilakukan oleh Pejabat Pencatatan Sipil pada Instansi pelaksana atau UPTD Instansi Pelaksana yang menertibkan akta pencatatan sipil baik inisiatif pejabat pencatat sipil maupun diminta oleh penduduk

(2) Pembetulan akta pencatatan sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) karena kesalahan tulis redaksional dan belum diserahkan kepada pemegang dilakukan dengan mengacu pada: a. dokumen autentik yang menjadi persyaratan penerbitan akta pencatatan sipil, b. Dokumen dimana terdapat kesalahan redaksional.

(3) Pembetulan akta pencatatan sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) karena kesalahan tulis redaksional yang telah diserahkan kepada pemegang, dilakukan setelah memenuhi syarat berupa: a. dokumen autentik yang menjadi persyaratan penerbitan akta pencatatan sipil, b. kutipan akta dimana terdapat kesalahan tulis redaksional.

Dalam Pasal 71 UU no. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan dijelaskan bahwa:

(1) Pembetulan akta Pencatatan Sipil hanya dilakukan untuk akta yang mengalami kesalahan tulis redaksional.

(2) Pembetulan akta Pencatatan Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan atau tanpa permohonan dari orang yang menjadi subjek akta.

(3) Pembetulan akta Pencatatan Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Pejabat Pencatatan Sipil sesuai dengan kewenangannya.

Hal tersebut jika ditinjau dari segi eksistensi masalah dan ada tidaknya dalil yang langsung mengaturnya maka termasuk dalam teori

Maṣlahah al-Mursalāh (المصلحة المرسلّة), atau yang juga biasa disebut *Istislah* (الاستصلاح), yaitu apa yang dipandang baik oleh akal, sejalan dengan tujuan syara' dalam menetapkan hukum; namun tidak ada petunjuk syara' yang memperhitungkannya dan tidak ada pula petunjuk syara' yang menolaknya.⁴⁷

Dengan demikian, *al-Maṣlahah al-Mursalāh* adalah suatu kemaslahatan yang tidak mempunyai dasar dalil, tetapi juga tidak ada pembatalnya. Jika terdapat suatu kejadian yang tidak ada ketentuan syari'at dan tidak ada illat yang keluar dari syara' yang menentukan kejelasan hukum kejadian tersebut, kemudian ditemukan sesuatu yang sesuai dengan hukum syara', yakni suatu ketentuan yang berdasarkan pemeliharaan kemandaratan atau untuk menyatakan suatu manfaat. Tujuan utama *al-Maṣlahah al-Mursalāh* adalah kemaslahatan; yakni memelihara dari kemandaratan dan menjaga kemanfaatannya.⁴⁸

Berhadapan dengan kasus tersebut yang secara rasional dapat dinilai baik buruknya untuk menetapkan hukumnya, tetapi tidak (sulit) menemukan dukungan hukumnya dari nash. Dalam upaya untuk mencari solusi agar seluruh tindak tanduk umat Islam dapat ditempatkan dalam

⁴⁷ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh* (Jakarta: Kencana, 2009), 354

⁴⁸ Juhaya S. Praja, *Ilmu Ushul Fiqih* (Bandung: CV. Pustaka Setia, 1999), 117

tatanan hukum agama, masalah mursalah itu dapat dijadikan salah satu alternatif sebagai dasar dalam berijtihad.

Jadi meskipun kasus perbaikan tersebut di analisis dengan masalah mursalah, namun apabila masyarakat mempunyai permasalahan perbaikan biodata akta nikah yang disebabkan oleh pihak KUA maka tidak perlu membawanya ke Pengadilan Agama. Dan cukup dibawa ke KUA saja. Sedangkan untuk perubahan biodata akta nikah, memerlukan putusan pengadilan negeri atau Pengadilan Agama.